

EL COLEGIO DE MÉXICO
CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

**QUINCE AÑOS DE REFORMA MUNICIPAL:
GRANDES EXPECTATIVAS, REALIDADES MÚLTIPLES
Y RESULTADOS DIVERGENTES.
EVALUACIÓN DE LA REFORMA DE 1983
AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL**

**TESIS QUE, PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA,
PRESENTA**

Guillermo Miguel Cejudo Ramírez

Director: Dr. Mauricio Merino

Ciudad de México, marzo de 2000

ÍNDICE

Prefacio	<i>v</i>
Introducción	<i>1</i>
Nuevo institucionalismo y reforma institucional	<i>13</i>
Nuevo institucionalismo: la vieja idea con una nueva perspectiva	<i>16</i>
Instituciones: algo más que las reglas del juego	<i>22</i>
El cambio institucional	<i>26</i>
Un cambio peculiar: la reforma institucional	<i>29</i>
La reforma municipal: origen y objetivos	<i>35</i>
La campaña: aparece el tema de fortalecimiento municipal	<i>37</i>
La situación del municipio	<i>42</i>
La propuesta del nuevo gobierno	<i>45</i>
El ¿debate? legislativo	<i>47</i>
El nuevo texto constitucional	<i>50</i>
La reforma: análisis de objetivos	<i>53</i>
Grandes esperanzas: la posición oficial ante la reforma	<i>61</i>
Conclusión: alcance de los objetivos	<i>66</i>

La reforma municipal puesta en marcha	69
La implementación: insuficiencias previsibles	70
Los implementadores: ¿apoyo u obstáculo?	74
Los primeros pasos	80
La ejecución: trabas e impulsos	85
<i>Fortalecimiento jurídico-político</i>	86
<i>Fortalecimiento administrativo</i>	94
<i>Fortalecimiento económico</i>	100
Conclusión: el diseño afecta la implementación y ésta los resultados	107
Los resultados: el municipio a quince años de la reforma municipal	110
Las constituciones estatales	113
La variable democrática	122
La variable urbana	130
Algunos datos sobre la realidad municipal	133
<i>El gobierno municipal</i>	134
<i>La administración municipal</i>	138
<i>La hacienda municipal</i>	145
Conclusión: logros y fracasos diferenciados	149
Conclusiones: la reforma incompleta	154
Epílogo	162
Bibliografía	

PREFACIO

El estudio que se encuentra en las páginas siguientes aspira a demostrar que El Colegio de México fue capaz, una vez más, de preparar un alumno con capacidad de formarse ideas claras y expresarlas correctamente. En ese sentido, si alguna virtud tiene esta tesis, El Colegio es el principal causante. Mis maestros y mis amigos han dejado en mí no sólo muchos conocimientos y buenos momentos, sino una forma nueva de ver el mundo.

Aunque con todos mis profesores tengo muchas deudas, mencionaré sólo a los que tienen relación con esta tesis. Mauricio Merino, como profesor, como amigo y como lectura obligada, empezó a colaborar en esta tesis antes de incluso saber que tendría que dirigirme en su elaboración.

José Luis Méndez no sólo me dio trabajo y me presionó insistentemente para que terminara esta tesis, sino que ha sido además un ejemplo de capacidad y una muestra de que, en contraste con las conclusiones de mi investigación, las buenas intenciones y el compromiso pueden tener buenos resultados, siempre y cuando se combinen con la inteligencia.

José Sosa guió los primeros pasos de lo que, a mediados de 1998, era apenas un proyecto lejano; y estuvo siempre al pendiente de los avances.

No puedo omitir una nota de agradecimiento para mi tutora durante toda la carrera, María del Carmen Pardo, quien durante cuatro años me apoyó y estuvo al cuidado de mi formación.

Y por último lo obvio, pero sin duda lo más importante: mis padres, quienes son mi mejor ejemplo. Sé que cuando vean esto dirán que están orgullosos de mí; pero nunca tanto como yo de ellos.

Los errores que se encuentren aquí sólo puedo compartirlos con Cynthia, porque con ella comparto todo.

INTRODUCCIÓN

Detrás de cualquier acción gubernamental, existe un proceso complejo en el cual intervienen numerosos actores, circunstancias e ideas, que interactúan, compiten y negocian hasta alcanzar un punto de acuerdo sobre determinada decisión. Sin embargo, el proceso no termina ahí; de hecho, apenas empieza. Tras la decisión, la maquinaria del gobierno empieza a moverse para alcanzar sus objetivos: se asignan funciones, se cambian normas, se distribuyen responsabilidades y se dictan órdenes. A esto se añaden dos factores adicionales: 1) la maquinaria no es monolítica, y 2) la maquinaria no actúa en el vacío. Con lo primero, se hace referencia a que, dentro de la(s) organización(es) gubernamental(es), existen grupos e individuos que no comparten los mismos fines y que, por consiguiente, luchan por realizar o subvertir las políticas producto de la decisión original. El segundo factor significa que, sin importar lo coherente de una política, lo fuerte de un gobierno o lo conveniente de los resultados esperados, toda acción gubernamental será influida en su proceso y en sus logros por el entorno social, económico y político-administrativo en que tiene lugar.¹

La complejidad del proceso descrito es aún mayor cuando se trata de una acción impulsada por el principal actor político del país (el presidente de la República), para dotar

¹ Esto no significa únicamente que los resultados de una política o de un cambio en las instituciones (como en el caso de este estudio) estén absolutamente condicionados por el entorno. Es una interacción constante que Robert Putnam expresa con suma claridad cuando afirma que las conclusiones de su libro *Making Democracy Work* "reflejan el poder del cambio institucional para remodelar la vida política, y las poderosas restricciones que la historia y el entorno social imponen al éxito de las instituciones" (Princeton, N. J., Princeton University Press, 1994, p. 16). Todas las traducciones de citas en inglés son mías.

de poderes y autonomía a las unidades gubernamentales más débiles y dependientes (los gobiernos municipales), lo cual se pretende hacer mediante la reforma del máximo ordenamiento jurídico (la constitución federal) y justificándose en el acontecimiento legitimador por excelencia en la mayor parte del siglo XX en este país (la Revolución mexicana). Tal es el caso del tema de esta investigación: la reforma municipal.

A partir de 1983, año en que ocurrió la llamada reforma municipal, el municipio se volvió un tema de estudio recurrente, no sólo para los análisis del federalismo, sino también para los relacionados con la transición democrática o con el desarrollo regional. Sin embargo, poco se ha hecho para realizar una evaluación completa de las repercusiones que, en realidad, tuvo la reforma municipal en los gobiernos locales. Así, a más de quince años de distancia, es necesario realizar una evaluación objetiva y completa de la reforma, una descripción de sus logros y fracasos pero, aún más importante, una explicación de las razones que permitieron esos logros y ocasionaron tales fracasos.

En esta investigación se hace un análisis de la reforma municipal desde la perspectiva del nuevo institucionalismo. Se estudia el modo en que dicha reforma surgió como un tema en la campaña y el gobierno de Miguel de la Madrid, así como los objetivos de la reforma al artículo 115 constitucional, las repercusiones concretas que tuvo en los estados y, por supuesto, sus alcances en el ámbito municipal. En otras palabras, se trata de realizar una evaluación de la reforma, un análisis de cómo el tema pasó a la agenda política y un estudio de los caminos y obstáculos en la implementación de uno de los proyectos más ambiciosos del sexenio 1982-1988. Todo ello se hace con una premisa básica de partida: la reforma municipal fue un intento consciente por alterar la realidad mediante el cambio en las reglas del juego, por tanto, se le puede considerar una reforma institucional, en los términos que se explicarán en el primer capítulo.

¿Por qué estudiar un proyecto de dos sexenios atrás cuando las condiciones del municipio, del país y del mundo han cambiado? No es el propósito de esta tesis decir en qué se equivocaron los reformadores de 1983 y, a partir de ello, qué se debe hacer ahora (cuando ya se ha aprobado una nueva modificación al artículo 115).² Es decir, no es una investigación cuyo resultado sea una sugerencia de política. Simplemente, es un intento por analizar y comprender los caminos por los que una reforma institucional fue capaz de alterar la realidad sobre la que quería incidir y las formas en las que, en algunas circunstancias, esa misma realidad terminó por imponerse.

Se trata de una evaluación, en el más amplio sentido de la palabra; lo cual, por sí mismo, es valioso en un país en el cual, por una parte, la crítica inmoderada o la defensa a ultranza de los programas gubernamentales son la pauta que eclipsa cualquier intento de objetividad y, por la otra, la memoria histórica se limita a un pasado de héroes y villanos, que puede ser exaltado o vilipendiado pero del cual poco se puede aprender sobre los procesos gubernamentales. Si es cierto lo que señala Putnam respecto a que

[...] las apreciaciones rigurosas del desempeño institucional son escasas, aun cuando el 'buen gobierno' estuvo alguna vez entre las prioridades de la agenda. La innegable mezcla de juicios normativos en cualquier indagación sobre desempeño y efectividad ha hecho que la mayoría de los académicos de los últimos cuarenta años sean reticentes a plantearse preguntas de este tipo [...] ³

entonces, esta investigación pretende ser una excepción a tal regla.

Como ocurre con la mayoría de los actos del gobierno mexicano, el cambio en la ley se consideró, desde la perspectiva gubernamental, como la culminación de la reforma

² Es necesario advertir, desde ahora, que la investigación se inició y se desarrolló, en su mayor parte, antes de que el Congreso de la Unión iniciara las discusiones relativas al nuevo cambio del artículo 115. Por tanto, las referencias a este nuevo intento no se encuentran en el cuerpo central del texto, debido a que, en estricto sentido, no pertenecen al tema de estudio. No obstante, ya no puede soslayarse su importancia, se presenta un epílogo que analiza someramente la nueva modificación a la luz de lo que se llegue a aprender de esta investigación.

³ *Ibid.*, p. 63.

municipal. Esta investigación intenta distanciarse de esa postura y toma el cambio constitucional como el inicio (y no el fin) de la reforma. Así, se inserta en otro campo poco estudiado de la administración pública en México: la implementación. Sin duda, la reforma legal fue el detonador de innumerables cambios, pero en cada municipio y en cada estado los resultados fueron diferentes, lo que obliga a explorar las razones por las cuales una misma ley (institución formal) tuvo repercusiones distintas.

Entender cómo la reforma municipal pasó de ser un texto en la constitución a ser un componente clave en el desempeño de algunos municipios implica comprender cómo se originan los propósitos del gobierno federal, cómo se vuelven acción gubernamental, cómo ésta choca con resistencias estatales y locales y cómo, finalmente, tiene frutos y alcances, así como fallos y reveses muy alejados de lo planeado por sus promotores. Si bien esta investigación se limita a un programa de gobierno, sus resultados pueden arrojar luz en torno a los procesos de gobierno en general, sobre todo cuando implican la interacción con otras entidades de gobierno (estados y municipios) y cuando, como en la mayoría de los casos, implican alterar intereses preexistentes y costumbres añejas.

También, como subproducto de esta investigación, se ofrece una perspectiva de la situación actual de los gobiernos locales mexicanos (y, probablemente, sus causas) y de las consideraciones (trabas, ventanas de oportunidad, obstáculos y posibilidades) que deberá tener en cuenta cualquier intento de mejora por parte del gobierno federal hacia los municipios.⁴

⁴ No está de más reiterar que el objeto de esta investigación es la reforma municipal, no el municipio, por lo que el diagnóstico mencionado será útil en la medida en que contribuya en explicar el alcance de la reforma. En este texto no se pretende explicar a los municipios; el objetivo, ya se ha señalado, es estudiar una reforma institucional concreta.

En resumen, se pretende comprender la reforma municipal, los objetivos y estrategias de los actores participantes, las restricciones impuestas a su implementación y los resultados alcanzados. Para ello, los objetivos específicos son:

1. Discernir la forma en que, durante la campaña de Miguel de la Madrid a la presidencia de la República, el tema del fortalecimiento municipal surgió como una de las líneas básicas de su programa de gobierno.
2. Entender el proceso de elaboración de la iniciativa presidencial, los debates legislativos y, en general, los pasos previos a la promulgación de la reforma constitucional, así como las expectativas generadas en el gobierno y en la opinión pública.
3. Conocer los objetivos de la reforma; es decir, las características del municipio que se pretendía alcanzar.
4. Saber cómo la reforma municipal llegó a los estados y municipios, incluyendo los cambios ocurridos y las resistencias y apoyos que se presentaron.
5. Comprender la situación actual de los municipios para tener bases empíricas que demuestren la efectividad de la reforma en el logro de sus objetivos.
6. Definir los rasgos comunes y las diferencias en la implantación de la reforma municipal en los 31 estados de la República.
7. Realizar una apreciación general de los resultados de la reforma, en términos de sus propios objetivos, comparados con la situación real de los municipios quince años después.

Para satisfacer estos objetivos se parte de las discusiones teóricas que se presentan en el primer capítulo, basadas en el nuevo institucionalismo y, concretamente, en la noción de reforma institucional, que serán útiles para dar a la investigación un contenido más amplio y un sustento más firme. Enseguida, para describir la aparición del

tema municipal en la agenda del nuevo gobierno, en el capítulo segundo se analizan las circunstancias del municipio y del país en 1982, los motivos que la originaron y las intenciones del gobierno; se analiza también el contenido de la reforma: qué proponía, cuáles eran sus intenciones explícitas, cuál el diseño de municipio al que aspiraba, y cuáles las medidas concretas que querían instrumentar sus impulsores.

La puesta en práctica de la reforma es el tema del tercer capítulo; se indaga la forma en que asumen los estados la reforma y la actitud de los gobernadores; se analizan, en este sentido, los primeros cambios y el modo en que ocurrieron y, desde luego, cómo se reflejaban en los municipios.

Finalmente, para poder hacer la evaluación, en el quinto capítulo se estudian los resultados: ¿Qué cambios reales ocurrieron en los municipios? ¿Cuál es la situación actual del municipio? ¿Cuáles objetivos de la reforma municipal se cumplieron y cuáles no? ¿Qué otras variables han incidido en las características actuales del municipio? En otras palabras, ¿Qué relación tienen los municipios reales de la actualidad con el ideado en la reforma de 1983?

Como punto extra, se añade un epílogo, no considerado en el proyecto inicial, pero cuya finalidad es responder al hecho de que, durante la elaboración de este estudio, tuvo lugar una discusión acerca de una nueva reforma municipal, que culminó en la aprobación, por parte del congreso, de una modificación al artículo 115 de la constitución.

Aunque se reconoce que los actores involucrados en la reforma institucional analizada son numerosos y todos importantes —no sólo gobiernos, sino prensa, empresarios, agrupaciones sociales, entre otros—, con el propósito de delimitar la investigación, se tomarán en cuenta exclusivamente los actores gubernamentales (tanto federales como estatales y municipales). En cuanto al tiempo, el estudio se circunscribirá al periodo 1982-1998; desde luego, sólo en la medida de lo posible, ya que uno de los

límites principales de la investigación fue la ausencia de información sistematizada y actualizada de los municipios. Por otra parte, sin dejar de reconocer que cada municipio y cada estado tienen peculiaridades que los hacen únicos, con el propósito de obtener resultados generalizables y considerando que fueron los poderes federales quienes realizaron la reforma municipal, se empleará una perspectiva nacional de la reforma; es decir, por lo general se tomarán datos agregados y se preferirá la extensión a la especificidad.⁵

El estudio se realiza más de quince años después del inicio de la reforma institucional. Podría argüirse que se hace referencia a un hecho demasiado viejo y carente de sentido para la actualidad, pero, de hecho, este tiempo es, apenas, un periodo suficiente para esperar que los resultados hayan madurado. Sería absurdo pretender que un cambio institucional tiene repercusiones inmediatas en la realidad. Desde luego, la distancia temporal proporciona al investigador una visión más amplia de los acontecimientos; le permite separarse de explicaciones coyunturales e inmediatas y optar por factores de trascendencia (sin descuidar las anteriores). En este sentido, un acontecimiento no previsto al inicio de esta investigación –la nueva modificación al artículo 115 constitucional– hace posible que esta investigación analice completamente el ciclo de vida de la reforma institucional: desde su aparición en la agenda pública hasta su terminación, al ser sustituida por una nueva.

Los resultados que se obtengan del estudio, si bien se referirán exclusivamente a la reforma municipal, proporcionarán elementos en torno a la forma en que las políticas federales son transformadas en el momento de su aplicación por parte de los estados y los municipios; también, en el ámbito teórico, serán útiles al dar sustento empírico a

⁵ Véase Giovanni Sartori, *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*, trad. Marcos Lara, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 77 y ss, en lo referente a las escalas de abstracción.

varias de las presunciones del nuevo institucionalismo –algo poco hecho en las ciencias sociales mexicanas. Vale la pena aclarar que no será posible establecer, a partir de este estudio, reglas aplicables en todos los casos de reformas institucionales, pero sí definir algunos rasgos generales de este proceso.

Como cualquier estudio que se digne de serlo, esta investigación girará en torno a algunas hipótesis que no son sino ideas e intuiciones no necesariamente verdaderas, pero que, por ello, son el mejor pretexto para profundizar en los aspectos pertinentes de la reforma municipal. La hipótesis central de la investigación es la siguiente: Las grandes expectativas generadas en 1983 en torno a la reforma municipal chocaron, en el momento de la implementación, con condiciones distintas e intereses diversos en cada estado y municipio, por lo que fue la política local, junto con las condiciones iniciales de cada municipio, lo que determinó los resultados de la reforma. En términos teóricos, se traduce a explicar cómo un cambio en las reglas formales –instituciones– se enfrenta a las reglas informales –instituciones también– diferenciadas, y el choque entre ambas define, en buena medida, los resultados finales.

Desde luego, son necesarias también algunas hipótesis secundarias, entre las que se encuentran las siguientes:

- A. Uno de los problemas principales de la reforma fue el hecho de que el cambio legal (la reforma al artículo 115 y a las constituciones estatales) fue tomado como la culminación de la reforma y no como, apenas, uno de los primeros pasos, lo cual incidió negativamente en su implementación.
- B. Se trató de una reforma de *ancien régime* en la que el fundamento estaba en el discurso revolucionario y en las “banderas sociales enarboladas por el partido de la Revolución”, que, en cierta medida, consiguió el objetivo inmediato de ganar legitimidad, pero que, en el camino, tuvo que irse adecuando a las nuevas

condiciones sociales, políticas y económicas, lo cual originó un desfase entre la situación concreta en que la reforma fue concebida y las circunstancias en las cuales sus repercusiones llegaron a los municipios.

- C. Gran parte de las dificultades que enfrentó la reforma se debieron a que se trató de *una* reforma para más de dos mil municipios (enmarcados en 31 realidades estatales). Es decir, era un esfuerzo homogeneizador (desde la perspectiva nacional) que tuvo que lidiar con una realidad de municipios extremadamente divergentes y con estados con posturas diversas frente a la reforma.
- D. Como resultado de la reforma, los municipios que ya tenían cierta infraestructura, ciertas capacidades y ciertos recursos fueron quienes estuvieron en mejores condiciones para aprovechar las oportunidades ofrecidas, mientras que los menos aventajados, a pesar del espacio abierto para su acción, estaban imposibilitados en la práctica para ejercer los derechos y facultades otorgados en la ley. En otras palabras, aunque uno de los objetivos de la reforma era disminuir la desigualdad entre municipios, en la práctica no pudo evitarlo y, de hecho, favoreció principalmente a los municipios fuertes –entiéndase urbanos y con capacidades técnicas y financieras–, y dejó atrás al resto.
- E. La lógica de política estatal, caracterizada por la subordinación de los ayuntamientos al gobernador, influyó negativamente en el desarrollo de la reforma.

Las unidades de análisis de esta investigación serán, sucesivamente, las siguientes: la campaña presidencial de Miguel de la Madrid (aparición del tema municipal en la agenda política); el proceso legislativo de la reforma al artículo 115; los procesos en el ámbito estatal derivados de la reforma; y la situación actual de los municipios en

función de los objetivos de la reforma municipal. Todo ello sobre la base de un marco teórico neoinstitucional, que sirva para que, al utilizar una de las teorías en boga en las ciencias sociales, las conclusiones generadas trasciendan la simple descripción y enumeración de hechos.

Para el punto inicial, se hará uso principalmente de fuentes primarias: se utilizarán los documentos del Partido Revolucionario Institucional durante la campaña (crónicas, discursos, compilaciones, etc.), así como la prensa de esos años. Se utilizarán también los discursos relacionados con el municipio del Presidente de la República y del secretario de gobernación en los primeros meses del sexenio 1982-1988.

Respecto al proceso legislativo se estudiarán la iniciativa presidencial, la exposición de motivos, los debates en el Congreso, los dictámenes, las reformas y las adiciones, la forma definitiva del texto constitucional, así como las opiniones expresadas en los diarios y revistas y en publicaciones académicas.

Con el fin de dar seguimiento a la reforma, el paso posterior será examinar brevemente las acciones subsecuentes del gobierno federal en torno al tema, para después explorar las respuestas estatales a la iniciativa federal; así como los primeros efectos en los gobiernos locales.

En la parte final de este estudio se realiza un análisis (evaluación) de los resultados de la reforma municipal en el ámbito local. Se pretende proporcionar información no sólo acerca de los alcances y límites de la reforma, sino una explicación sobre las diferencias en el desempeño de los municipios. Más importante aún, se intentará explicar dichas diferencias a partir de variables como los cambios legales en los estados, el cambio o inercia de prácticas políticas y el carácter urbano o rural de los municipios. En pocas palabras, se tratará de establecer un vínculo causal que explique las diferencias actuales entre los municipios como variaciones en los efectos de la reforma institucional.

Expresado de manera más formal: se espera comprender (en el sentido weberiano del término: dotar de sentido a los hechos) la situación actual de los municipios y tener un poco más de información sobre cómo se desarrollan los procesos gubernamentales.

La tesis toma una perspectiva de relaciones intergubernamentales, lo cual, si se utiliza la propuesta de Deil S. Wright,⁶ significa:

1. *No centrarse únicamente en las relaciones federación-estados, sino analizar las interacciones entre todas las entidades gubernamentales de todos los niveles.* No sólo se examinará cómo la reforma institucional tuvo eco en las legislaturas locales, sino también la forma en que los estados impulsaron u obstaculizaron el desarrollo de la reforma y cómo los actores estatales y municipales influyeron en el resultado actual.
2. *Considerar la estructura legal, pero no limitarse a ella, sino ir a las prácticas concretas.* Es decir, a diferencia de lo que se hizo en 1983, en esta investigación no se tomará la reforma constitucional como la culminación de un proyecto, sino como el inicio de un proceso que continuó durante varios años. Además, no será un estudio jurídico, sino que se analizarán las consecuencias administrativas, políticas y económicas en los gobiernos locales.
3. *No entender las relaciones entre los ámbitos de gobierno dentro de una estructura jerárquica.* La atención se dirigirá a las tres esferas de gobierno, puesto que ninguno de ellos, por sí mismo, es capaz de explicar ni la reforma ni los resultados.⁷

⁶ *Para entender las relaciones intergubernamentales*, trad. María Antonia Neira Bigorra, estudio introductorio de José Luis Méndez, México, Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma de Colima, 1997 (Serie *Nuevas lecturas de política y gobierno*). Otra referencia obligada es Gerry Stoker, "Intergovernmental relations", *Public Administration*, 73 (1995), pp. 101-122.

⁷ La reforma se estudiará desde una perspectiva nacional, mientras que los resultados tendrán un mirador municipal. El análisis de la implementación, por supuesto, pasará por los estados.

4. *Estudiar el contenido de las políticas (no sólo aspectos estructurales, sino el funcionamiento, dinámica y resultados). Se analizará, más allá del cambio constitucional, la dinámica de la reforma y los resultados alcanzados.*
5. *Preferir los conceptos y descripciones neutrales, haciendo a un lado las cargas emocionales. Se obviará cualquier referencia a las virtudes intrínsecas del federalismo, las bondades del gobierno local o las cualidades de la reforma (o a sus respectivos defectos). La evaluación de la reforma municipal será en sus propios términos, es decir, se intentará determinar cuál era el municipio ideal que se buscaba con la reforma y, en función de esa descripción, evaluar los resultados.*

Para resumir: Se sabe que en cualquier cambio institucional –en este caso particular la reforma municipal– los actores implicados tienen perspectivas distintas, intereses opuestos y propósitos diversos; se sospecha, probablemente con razón, que estos factores, junto con las realidades en las que se pretende incidir, influyen de manera determinante en los resultados de las acciones gubernamentales. Pero ésta es sólo una conjetura que intenta decir *qué* es lo que parece ocurrir, pero no dice *cómo* ocurre. En términos simples, lo que se pretende lograr con esta investigación es dar contenido, de manera tan científica como sea posible, a esta intuición.

NUEVO INSTITUCIONALISMO Y REFORMA INSTITUCIONAL

Incluir un proceso gubernamental complejo en la abstracción propia de las teorías no es una tarea fácil.¹ Sin embargo, siempre es útil servirse de algunos "mapas" para dar sentido al contenido de cualquier estudio.² En este capítulo se ofrece una breve revisión de algunos conceptos utilizados en la investigación y se hace referencia a ciertas posiciones teóricas pertinentes.

Específicamente se discuten algunas propuestas relacionadas con la noción de reforma institucional. Ya que la reforma municipal de 1983 fue un proyecto de transformar la realidad a partir de un cambio legal, es conveniente observar algunas perspectivas teóricas en torno a la forma en que cambian las instituciones y, sobre todo, al modo en que esos cambios inciden –y son alterados– en la realidad; por ello, se utilizará el nuevo institucionalismo como referencia teórica.³

¹ Desde luego, no pretendo caer en la posición de quienes consideran que México es un caso "único" o "singular" no susceptible de ser comparado con otros países. Si bien existe cierta particularidad, es posible encontrar varios patrones equivalentes a los señalados por algunos autores respecto a los procesos gubernamentales.

² Aunque es claro que también existen riesgos, porque referir una investigación a un marco teórico determinado puede provocar que dicha investigación quede atada a una teoría que, seguramente, será refutada o, al menos, criticada en el futuro. Como señala Giovanni Sartori: "Nos guste o no, las ciencias del hombre navegan hasta ahora en un mar de ingenuidades; y el más ingenuo de todos es en definitiva el que cree que está pisando tierra firme" (*La política. Lógica y método de las ciencias sociales*, trad. M. Lara, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 318).

³ Conviene aclarar desde ahora que se utilizarán, dentro de esta corriente, principalmente a los autores que tienen una posición más histórica o politológica. No se incluirá a quienes, con una visión economicista, señalarían, simplemente, que el cambio institucional es un reflejo de una modificación en las preferencias de los actores, quienes, por medio de la negociación, llegan a un equilibrio que, por el simple hecho de serlo, es óptimo. No es necesario señalar las múltiples carencias que tal enfoque tendría para explicar una situación real (y no sólo un modelo), como es la reforma municipal.

En este sentido, se pretende situar la reforma municipal en una perspectiva amplia, tanto para comprenderla mejor como para aprender de ella. Se trata de un intento por evitar el tradicional aislamiento de los estudios acerca de los gobiernos locales. Como señalan Bruno Dente y Francesco Kjellberg, “[e]s una tendencia inevitable en cualquier empresa intelectual generar una especialización creciente, separando así su campo de estudio de intervenciones externas”.⁴ El análisis de los gobiernos locales no ha sido la excepción; de hecho “parece haber en los estudios recientes acerca del gobierno local un creciente aislamiento de las corrientes principales de ciencia política”.⁵ De esta forma, se genera un espacio de conocimiento cerrado que no permite un fácil intercambio de evidencias y teorías entre este campo y el resto de las ciencias sociales. Además, se pierde una perspectiva general –siempre indispensable– en los estudios de gobierno local.

Esta investigación aspira a romper con dicha tendencia y analizar, con una visión más general que la de los estudios tradicionales sobre gobierno local, la llamada reforma municipal de 1983. Si bien el objeto de estudio no es el gobierno local, son obvias las referencias que la reforma municipal tiene hacia él; por tal razón es necesario hacer alusión regularmente a esa instancia de gobierno. De esta manera, los gobiernos locales estarán presentes como sujeto y como objeto de los procesos y cambios analizados en los siguientes capítulos.

Como se advirtió, la propuesta teórica que servirá como marco de referencia al estudio de la reforma municipal es el nuevo institucionalismo. Antes de examinar esta teoría, es necesario justificar su uso. Ante todo, es conveniente descartar la explicación

⁴ Bruno Dente y Francesco Kjellberg, “Introduction”, en Bruno Dente y Francesco Kjellberg (eds.), *The Dynamics of Institutional Change. Local Government Reorganization in Western Democracies*, Londres, Sage, 1988, p. 4.

⁵ *Loc. cit.*

obvia: es la teoría de moda en las ciencias sociales; pese a que esto es cierto, ello no la califica automáticamente para explicar la reforma municipal; se debe estar consciente de que, como toda moda, es pasajera y, por tanto, es necesario seleccionar su contenido útil y precaverse de sus limitaciones inevitables. Así, la perspectiva neoinstitucional es útil al menos por tres razones: *i)* evidentemente, se ocupa de las instituciones; *ii)* aunque es uno de los ámbitos menos explorados, analiza el cambio institucional; y *iii)* examina la relación entre medio ambiente e institución. Estos tres rasgos son, en efecto, útiles como marco de referencia para analizar la reforma municipal como institución en sí misma, en su relación cambiante con otras instituciones, y en su interacción con el entorno. Todo ello permitirá que en esta investigación no sólo se describan los resultados (esto es, logros, fracasos y "efectos colaterales") de la reforma municipal, sino que se comprendan, en el sentido weberiano del término.⁶ Se trata, entonces, de una evaluación de la reforma institucional, para lo cual en este capítulo se hace un acercamiento al nuevo institucionalismo, a la noción de instituciones, al cambio y la reforma institucionales –que, como se analizará posteriormente, son ideas distintas–, y a lo que Robert Putnam llama "la dinámica y la ecología del desarrollo institucional".⁷

⁶ Véase Max Weber, "Conceptos Sociológicos Fundamentales", en su libro *Economía y sociedad*, trad. José Medina Echevarría *et al.*, México, Fondo de Cultura Económica, 2ª edición en español de la 4ª en alemán, 1992, pp. 5, 8, *passim*.

⁷ Al hacer una analogía –que él aplica para las regiones italianas– dice: "Así como un botánico estudiaría el desarrollo de una planta midiendo el crecimiento de semillas genéticamente idénticas sembradas en distintos espacios, un estudioso del desempeño de los gobiernos examinaría el destino de [...] nuevas organizaciones, formalmente idénticas, en sus diversos entornos social, económico, cultural y político". Robert Putnam, *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1994, p. 7.

NUEVO INSTITUCIONALISMO: LA VIEJA IDEA CON UNA NUEVA PERSPECTIVA

Así como para los marxistas aficionados toda su teoría puede reducirse sólo a la lucha de clases, casi cualquier teoría encuentra adeptos que la simplifican hasta reducirla a enunciados mínimos. El nuevo institucionalismo no es la excepción; para muchos éste consiste, simplemente, en decir que *institutions matter*, en tratar de *bring the state back in* y en buscar el "entramado institucional" detrás de cualquier cosa. Desde luego, el nuevo institucionalismo incluye todo lo anterior, pero va mucho más allá. Entenderlo a cabalidad supone, en principio, conocer sus antecedentes.

El recorrido histórico obligado cuando se habla del nuevo institucionalismo es el siguiente: viejo institucionalismo-behaviorismo⁸-nuevo institucionalismo. Aunque existen numerosos textos que detallan con precisión esta evolución teórica,⁹ vale la pena hacer una breve reseña al respecto. El llamado viejo institucionalismo¹⁰ se caracterizaba, esencialmente, por estar formado de estudios basados en las diferentes estructuras administrativas, legales y políticas.¹¹ Con una visión normativa, trataba de explicar la realidad a partir del análisis de las normas y estructuras formales; si bien estaba al tanto de la influencia de las instituciones en las prácticas políticas, económicas y administrativas,

⁸ A pesar de que la traducción literal de *behaviorism* es conductismo, se utilizará en su lugar behaviorismo pues la palabra "conductismo" tiene connotaciones claras en psicología, por lo que no se ha considerado adecuado su uso.

⁹ Véanse Bo Rothstein, "Political Institutions: An Overview", y B. Guy Peters, "Political Institutions: Old and New", ambos en Robert E. Goodin y Hans-Dieter Klingemann (eds.), *A New Handbook of Political Science*, Oxford, Oxford University Press, 1998, pp. 133-166 y 205-220; también, Sven Steinmo, Kathleen Thelen y Frank Longstreth (eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992; y Rodolfo Vergara, "El redescubrimiento de las instituciones: de la teoría organizacional a la ciencia política", estudio introductorio a James G. March y Johan P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, trad. Jorge Ferreiro Santana, México, Fondo de Cultura Económica-Universidad Autónoma de Sinaloa-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1997, pp. 9-40.

¹⁰ Como señala B. Guy Peters, "El uso frecuente del término 'nuevo institucionalismo' implica, primero, que hubo un viejo institucionalismo y, segundo, que la versión contemporánea difiere de la versión anterior" (art. cit., p. 205).

¹¹ Kathleen Thelen y Sven Steinmo, "Historical Institutionalism in Comparative Politics", en Steinmo, Thelen y Longstreth (eds.), *op. cit.*, pp. 1-32.

su énfasis era distinto al de la nueva corriente. Al respecto, es pertinente citar a Peters cuando señala que:

El nuevo institucionalismo difiere de su precursor intelectual en varias formas, las cuales reflejan su desarrollo a partir de la revolución behaviorista en la ciencia política. Primero, aquel movimiento se caracterizaba por un interés explícito en el desarrollo teórico y en el uso de análisis cuantitativo. Aunque el nuevo institucionalismo [aquí Peters excluye el neoinstitucionalismo económico] se enfoca a las estructuras y las organizaciones más que al comportamiento individual, se comparte con los enfoques behavioristas de la ciencia política el interés por la teoría y los métodos analíticos. Mientras la versión anterior del institucionalismo se conformaba con describir instituciones, la nueva busca explicar los fenómenos con las instituciones como las "variables independientes" que dan forma a las políticas y al comportamiento administrativo. [...] Más aún, el análisis institucional contemporáneo observa el comportamiento real más que sólo los aspectos formales y estructurales de las instituciones. [...] Finalmente, los nuevos enfoques de análisis institucional se centran en los resultados, en forma de políticas públicas u otras decisiones.¹²

No sobra decir, por otra parte, que el principal contraste con el movimiento behaviorista tiene que ver con la recuperación de las instituciones –en lugar del simple comportamiento individual– como unidad de análisis, después de que "la tendencia reduccionista que limitaba la explicación de los procesos políticos a variables sociales, económicas y culturales significaba que las formas institucionales y organizacionales de la vida política hacían poca o nula diferencia".¹³ Ésta es la principal crítica al behaviorismo, pues el nuevo institucionalismo alega que todo comportamiento tiene lugar en un entorno

¹² Peters, art. cit., p. 206. Según Peters, el nombre de "nuevo institucionalismo" fue acuñado por James March y Johan Olsen en su artículo fundador "The new institutionalism: organizational factors in political life", *American Political Science Review*, 78 (1984), pp. 734-749.

¹³ Rothstein, art. cit., p. 139. La misma autora, páginas adelante, aclara que "[e]n muchos aspectos, esta imagen es una exageración. Muchos académicos seguían analizando las instituciones políticas durante la era dominada por el behaviorismo y la teoría de grupos. Hacia estudios histórico-comparativos sobre modelos de desarrollo, construcción estatal [*state-building*] y democracia; especialmente, continuaron con la atención a las instituciones políticas" (*ibid.*, p. 140). Menciona como ejemplo a Maurice Duverger, R. Bendix, S. N. Eisenstadt, Michel Crozier, Seymour Martin Lipset y S. Rokkan.

compuesto por instituciones, las cuales afectan los intereses que lo motivan y la forma en que se manifiesta.¹⁴

Las instituciones se convierten, de nuevo, en la unidad de análisis básica para todo el nuevo institucionalismo; a partir de ellas se explican tanto las continuidades como los cambios en la realidad.¹⁵ A pesar de este "acuerdo en lo fundamental", bajo el nombre del nuevo institucionalismo se cobijan posiciones no sólo distintas sino, en algunos casos, opuestas:

Muchas veces el nuevo institucionalismo se discute como si fuera una sola cosa, pero en realidad hay un gran número de diferentes corrientes de pensamiento incluidas en él. De hecho, algunas versiones de este enfoque hacen campaña activa contra las otras, aunque todas creen que están interesadas en el mismo enfoque fundamental hacia la política.¹⁶

Las clasificaciones del nuevo institucionalismo son diversas; van desde quien lo divide en nuevo institucionalismo sociológico, politológico y económico,¹⁷ hasta quien dice que hay tres tipos de nuevo institucionalismo: elección racional, teoría organizacional e institucionalismo histórico.¹⁸ Más allá de la clasificación elegida, cada uno de los enfoques ofrece nociones y argumentos que serán útiles en esta investigación.

Así, a pesar de las innegables –y en muchos casos justificadas– críticas hechas a la teoría de la elección racional,¹⁹ es más que rescatable el acento que pone en el análisis de

¹⁴ Ellen M. Immergut, "The Theoretical Core of the New Institutionalism", *Politics and Society*, 26 (1998), pp. 5-34.

¹⁵ En el nuevo institucionalismo, "la unidad de análisis no es el individuo y sus preferencias, sino el conjunto de reglas, normas y tradiciones que existen en distintas organizaciones que conforman el sistema político". Vergara, art. cit., pp. 9-10.

¹⁶ Peters, art. cit., 207.

¹⁷ Para un recuento breve de distintas clasificaciones, véase Vergara, art. cit., p. 17. Una revisión exhaustiva parece encontrarse en B. Guy Peters, *Institutional Theory in Political Science. The New Institutionalism*, Londres, Pinter, 1999.

¹⁸ Immergut, art. cit., p. 8.

¹⁹ Entre las *patologías* que se atribuyen al enfoque de elección racional están: desarrollo teórico *post hoc*; evidencia inobservable e infalseable; selección arbitraria de evidencia; "predicciones" poco específicas; e interés en confirmar teorías más que en contrastarlas (y refutarlas) con evidencias (Jeffrey Friedman,

las elecciones realizadas por actores racionales en condiciones de interdependencia. Por otra parte, la noción de equilibrio institucional –que ocurre cuando los actores escogen la opción más ventajosa, dada la elección de los demás, y alcanzan un resultado que no quieren cambiar–,²⁰ aunque es difícil de asir y utilizar empíricamente, es útil como referencia abstracta (probablemente como tipo ideal weberiano). Sobre todo, como señala Rothstein:

la gran contribución de la teoría de la elección racional ha sido equiparnos con la idea según la cual las instituciones importantes son aquellas capaces de resolver el problema de la acción colectiva, que es como decir aquellas que hacen que la cooperación aparezca como posible y racional para los agentes implicados.²¹

Sin duda, tal idea es sumamente útil para medir los alcances de la reforma municipal de 1983. Los incentivos generados por la reforma (que no necesariamente llevaban a la cooperación), así como la estrategia maximizadora de muchos actores (entendiendo maximización en sentido amplio, no necesariamente en términos económicos) son parte fundamental de la explicación de los resultados de la modificación al artículo 115.

"Introduction: Economic Approaches to Politics", en Jeffrey Friedman (ed.), *The Rational Choice Controversy: Economic Models of Politics Reconsidered*, New Haven, Yale University Press, 1996, pp. 1-24). Una de las críticas más duras se refiere a que, según dice Michael Taylor, los teóricos de la elección racional son incapaces de vivir con sus propios ideales; han hecho una teoría espléndida, pero sin referencias al mundo real. Sin embargo, su principal error, continúa Taylor, es que ni siquiera consideran la posibilidad de explicaciones alternativas ("When Rationality Falls", en *Ibid.*, pp. 223-234). Otras críticas pueden encontrarse en Chalmers Johnson y E. B. Keehn, "The New Asian Studies: It's a Choice, But Is it Rational?", mimeo., 1994; y en Deborah Satz y John Ferejohn, "Rational Choice and Social Theory", *Journal of Philosophy*, 91 (1994), pp. 71-87; estos últimos señalan que es simplemente absurdo pretender sustituir un análisis macro, por uno micro; lo importante, dicen ellos, es conjuntarlos. Finalmente, véase también Marlene Wind, "Rediscovering Institutions: A Reflectivist Critique of Rational Institutionalism", Florencia, European University Institute, documento de trabajo del Robert Schuman Centre, núm. 96/32, 1996.

²⁰ William H. Riker, "Political Science and Rational Choice", en James Alt y Kenneth Shepsle (eds.), *Perspectives on Positive Political Economy*, Nueva York, Cambridge University Press, 1990, pp. 163-181. Sobre la noción de equilibrio, cf. Randall Calvert, "The Rational Choice Theory of Social Institutions", en Jeffrey Banks y E. Hanushek (eds.), *Modern Political Economy*, Nueva York, Cambridge University Press, 1995, pp. 216-268.

²¹ Rothstein, art. cit., p. 159.

Otra variante del nuevo institucionalismo, originada como crítica al enfoque economicista –con base en la noción de racionalidad limitada propuesta por Herbert Simon,²² y cuyo desarrollo más importante se encuentra en la Carnegie School– enseña que las decisiones políticas no pueden ser entendidas como macroagregaciones de preferencias individuales sino como resultado de procesos cognitivos y organizacionales que producen decisiones a pesar de la incertidumbre;²³ en fin, esta posición alimenta el escepticismo al mostrar cómo los complejos procesos dentro de las organizaciones afectan los resultados de cualquier intento de cambio.²⁴ La implementación de la reforma municipal y las complejidades observadas claramente remiten a esta noción, según la cual la estructura organizacional puede desviar, en un sentido o en otro, cualquier reforma, por bien que ésta haya sido planeada.

Por último, el enfoque que quizá será más provechoso para esta investigación es el llamado institucionalismo histórico, que pone énfasis en la relación entre las instituciones y la política. El institucionalismo histórico trata de explicar cómo los conflictos políticos son mediados por el arreglo institucional en el que tienen lugar. Uno de los postulados fundamentales de esta perspectiva es que las instituciones no sólo son resultado de las acciones y decisiones de individuos y grupos (como variable dependiente), sino que son ellas las que moldean los objetivos de los actores, la distribución de su poder y, en gran medida, las estrategias que siguen para alcanzar tales objetivos. Detrás de ello está, por supuesto, la idea de que el rasgo más importante de las instituciones no se refiere a su estructura formal, sino a la manera en que el arreglo institucional configura la interacción

²² Herbert Simon, *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, Nueva York, MacMillan, 2ª ed., 1959.

²³ Véase Immergut, art. cit., p. 10, *passim*.

²⁴ Véanse los capítulos al respecto en March y Olsen, *op. cit.*, 110-194.

política.²⁵ Para propósitos de esta investigación, esta idea es fundamental, pues significa dejar de tomar la reforma formal de la constitución federal como el aspecto más importante, y empezar a mirar hacia la forma en que diversos intereses, preferencias y estrategias, así como los efectos del entorno, configuraron finalmente los resultados de la política.

Por otra parte, es oportuno señalar también que, aunque es cierto que las diferencias entre los tipos de nuevo institucionalismo son múltiples y muy variadas, numerosos autores han intentado encontrar los puntos concordantes.²⁶ Quizá uno de los esfuerzos mejor logrados es el de Robert E. Goodin, cuando señala que una buena mezcla de todas las vertientes del nuevo institucionalismo serviría para recordarnos, entre otras, las siguientes propuestas:²⁷

1. Los individuos y grupos buscan realizar sus proyectos en un entorno restringido colectivamente.
2. Lo que restringe tal entorno son las instituciones –patrones organizados de normas y roles construidos socialmente.
3. Aunque limitan, estas restricciones son, en más de una forma, ventajosas para poder realizar los proyectos particulares de individuos y grupos.
4. Los mismos factores que restringen las acciones de individuos y grupos también dan forma a sus deseos, preferencias y motivaciones.
5. Dichas restricciones –es decir las instituciones– tienen regularmente raíces históricas, producto de acciones y elecciones pasadas.

²⁵ Thelen and Steinmo, art. cit., *passim*. Véase también Rothstein, art. cit., p. 142.

²⁶ Como ejemplo, véase Immergut, art. cit., pp. 5-34.

²⁷ Robert E. Goodin, "Institutions and their Design", en Robert E. Goodin (ed.), *The Theory of Institutional Design*, Nueva York, Cambridge University Press, 1996, pp. 19-20.

6. Estas restricciones integran, preservan y confieren diferentes recursos de poder a distintos individuos y grupos.
7. No obstante todo lo anterior, la acción individual y de grupo, a pesar de estar limitada por el entorno y moldeada socialmente, es el motor que impulsa la vida social.

Un último rasgo –característico del nuevo institucionalismo y esencial para esta investigación– tiene que ver con que, en esta perspectiva, “no se supone que las políticas públicas son el resultado eficiente de la agregación de preferencias individuales, el progreso tecnológico o las fuerzas del mercado [...]. Las decisiones políticas surgen como combinaciones sumamente complejas de factores que incluyen rasgos de los regímenes políticos y ‘accidentes en la lucha por el poder’”.²⁸

INSTITUCIONES: ALGO MÁS QUE LAS REGLAS DEL JUEGO

Ningún académico –sea o no institucionalista– negaría la idea básica de que las instituciones son las reglas del juego.²⁹ El problema, entonces, reside en definir qué es lo que se incluye bajo el concepto de reglas.³⁰ La propuesta clásica, de Douglass North,

²⁸ Immergut, art. cit., p. 21.

²⁹ “Tradicionalmente, los estudiosos de la política se han interesado en el funcionamiento de las instituciones políticas y en el modo en el cual la organización política de la sociedad contribuye al bienestar de los ciudadanos y a su esclavitud. Las instituciones políticas con frecuencia fueron consideradas como condiciones previas para una sociedad civilizada, y asimismo se han visto como síntomas de su decadencia. Estas instituciones se han descrito y analizado en función de perspectivas tan variadas como las de un estilo legal y formal concentrado en las constituciones, leyes y reglas; de un estilo puramente descriptivo enfocado en los orígenes y desarrollos de instituciones específicas; de una tradición de grandes hombres que presenta a las instituciones políticas como palestras para dirigentes carismáticos, y de un estilo de *realpolitik* que enfatiza las instituciones políticas como lizas para grupos rivales externos, con recursos e intereses diferentes” (March y Olsen, *op. cit.*, p. 251).

³⁰ El problema obvio –dice Rothstein– es señalar claramente la línea entre lo que es una institución y lo que no es, porque en el momento en que cualquier cosa puede considerarse una institución, esta noción pierde sentido (art. cit., p. 145).

señala que las instituciones "son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico".³¹ Esto se asemeja a la definición de Peter Hall, quien concibe las instituciones como "las reglas formales, acuerdos, procedimientos y prácticas regulares de operación que estructuran la relación entre los individuos en varias unidades políticas y económicas".³²

Sin embargo, más de un autor ha advertido que las instituciones no son sólo las reglas, sino que hay otros elementos esenciales. Al respecto, Jack Knight sugiere que, para que un conjunto de reglas sea, en efecto, una institución, debe haber un conocimiento compartido entre la comunidad o sociedad sobre tales reglas.³³ En el mismo sentido, se ha dicho que una institución también consiste de "mecanismos de monitoreo, control, y otros incentivos"³⁴ que hagan que un conjunto simple de reglas se convierta en una institución efectiva. En los siguientes capítulos, esta noción amplia de institución (que va más allá de la idea, casi intuitiva, de institución como reglas del juego) servirá como base para conceptualizar la reforma municipal de 1983 como una institución que, en efecto, establecía reglas formales, pero no se percató de la posibilidad de que ciertos mecanismos informales actuaran en contra; en el mismo sentido, se demostrara cómo fue una institución capaz de delinear propósitos y metas, pero que no estuvo acompañada de los mencionados mecanismos de monitoreo y control.

³¹ Douglass C. North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, trad. A. Bárcena, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 13.

³² Cit. por Thelen y Steinmo, art. cit., p. 2.

³³ Jack Knight, *Institutions and Social Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, *passim*.

³⁴ Kenneth A. Shepsle y Mark S. Bonchek, *Analyzing Politics. Rationality, Behavior, and Institutions*, Nueva York, Norton, 1997, p. 311. Incluso, North introduce como una de las "dimensiones" de las instituciones la eficacia de su cumplimiento (*op. cit.*, pp. 76-84).

Sobre esto, hay una aclaración que conviene hacer, pues una de las características esenciales del nuevo institucionalismo es la que se refiere a la diferencia entre reglas formales e informales. Las instituciones formales no son suficientes para explicar la realidad. Muchos comportamientos, actitudes y deseos –tanto individuales como de grupo– están sustentados en prácticas, rutinas o costumbres informales –no escritas, pero sí obedecidas, tanto o más que una regla formal. Para Knight, las instituciones informales constituyen el fundamento de la sociedad, al proveer información anticipada sobre el comportamiento de los actores sociales, al estabilizar las expectativas sociales y, en suma, al estructurar la vida social.³⁵ La importancia de las reglas informales se demuestra en el hecho de que las mismas reglas formales aplicadas en distintos lugares o condiciones tienen resultados muy diferentes,³⁶ y, ante todo, en que, a pesar de cambios drásticos en las normas escritas, muchos hábitos, costumbres, actitudes y prácticas prevalecen e incluso se imponen sobre la regla formal.

En cuanto a lo anterior, una noción fundamental se refiere a la relación entre reglas formales e informales.³⁷ En un extremo, ambas pueden ser complementarias, con lo cual tienen prácticamente asegurada su eficacia; pero, en otro, puede ocurrir que no sólo no se complementen sino que incluso se opongan, en cuyo caso el comportamiento final estará determinado, en gran medida, por la eficacia de los mecanismos de cumplimiento –*enforcement*–³⁸ o por la estructura de incentivos de que cada una esté acompañada. De

³⁵ Knight, *op. cit.*, pp. 171-208.

³⁶ North, *op. cit.*, pp. 54-65. Al respecto, una muestra típica podría ser el estudio de Robert Putnam sobre las regiones italianas (*supra*, nota 7).

³⁷ Esta relación puede estar determinada por el origen. Regularmente, según señala Knight, las reglas formales tienen un origen centralizado e intencional, mientras que las informales son producto de un proceso descentralizado y sin una intención explícita.

³⁸ En realidad no existe traducción exacta para el vocablo inglés *enforcement*. A pesar de la falta de precisión, en este estudio se traducirá "*enforcement mechanisms*" como "mecanismos de cumplimiento". Lo mismo aplica para palabras relacionadas.

cualquier forma, en el largo plazo, esta oposición terminará en el cambio obligado de alguna de ellas.

Por último, es necesario adoptar una posición sobre la manera en que se tratará a las instituciones en esta investigación. Sobre ello, la posición de partida es el consenso que –de acuerdo con Robert Putnam– existe en el nuevo institucionalismo en torno a dos puntos básicos:³⁹

1. *Las instituciones dan forma a la política.* Las reglas y procedimientos políticos estandarizados que constituyen las instituciones dejan su impronta en los resultados políticos –debido a que estructuran el comportamiento político. Estos resultados no pueden simplemente reducirse a la interacción fluctuante de individuos ni a la confluencia de amplias fuerzas sociales. Las instituciones influyen en los resultados porque dan forma a las identidades, estrategias y poder de los actores.
2. *Las instituciones son moldeadas por la historia.* Más allá de los factores que afectan su forma, las instituciones tienen su propia inercia y vigor. Por tanto, integran trayectorias y puntos de inflexión históricos. La historia, entonces, importa porque es *path dependent*: lo que sucede primero (incluso si es, en cierto sentido, un "accidente") condiciona lo que ocurre después.

Por ello, en este estudio, tal como sugiere Putnam, se analiza a las instituciones como variable independiente y como variable dependiente.⁴⁰ Como variable independiente, se estudia la forma en la cual las instituciones afectan, influyen o modifican el comportamiento, las actitudes, las preferencias y las identidades de los individuos. A su

³⁹ Putnam, *op. cit.*, pp. 7-8.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 8.

vez, estudiar las instituciones como variable dependiente es útil para comprender los efectos que la realidad –política, económica, social, cultural, administrativa, etc.– tiene en la formación y transformación de las instituciones, así como en su operación.⁴¹ En otras palabras, la relación entre instituciones y realidad es de doble vía. Estas dos vertientes – estrechamente vinculadas, por cierto– son guía fundamental para esta investigación, que busca explicar cómo la reforma municipal afectó la realidad pero también, de manera simultánea, cómo la realidad afectó su implantación y, por ende, sus resultados.

EL CAMBIO INSTITUCIONAL

Aunque el nuevo institucionalismo –en sus diferentes versiones– ha sido razonablemente capaz de explicar algunas porciones de la realidad, uno de los aspectos más conflictivos –y que menos consenso ha generado– es el referente al cambio institucional.⁴² Explicar cómo, por qué y para qué cambian las instituciones sigue siendo uno de los mayores retos para el nuevo institucionalismo; pero, sobre todo, el desafío más importante es comprender las implicaciones que tiene el cambio institucional.⁴³

La explicación más común entre los neoinstitucionalistas económicos –que es, al mismo tiempo, la explicación más simple– señala que el cambio en las instituciones

⁴¹ En términos de Putnam, se estudia cómo el desempeño institucional está condicionado por la historia (*loc. cit.*). Conviene señalar que, como se analizará en las siguientes páginas, esta idea se aplica también al cambio institucional: las instituciones pueden estudiarse como una variable dependiente (cómo cambian de acuerdo con modificaciones del entorno) o independiente (cómo el cambio institucional afecta el comportamiento de los individuos y los resultados de las políticas).

⁴² “[El cambio] es el punto más débil y que más dificultades muestra en el análisis institucionalista de la política” (Rothstein, art. cit., p. 153).

⁴³ *Ibid.*, p. 154. Véase Shepsle and Bonchek, *op. cit.*, pp. 311 y ss. Al respecto, B. Guy Peters y Jon Pierre advierten que “[u]na lectura cuidadosa de la mayoría de la teoría institucional permitiría descubrir que hay numerosas concepciones de cómo cambian las instituciones; pero esas concepciones del cambio generalmente se pierden en el énfasis general en la estabilidad y predictibilidad, que es el eje central del pensamiento institucional en la ciencia política” (“Institutions and time: Problems of conceptualization and explanation”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8 (1998), p. 566).

proviene de una modificación en los precios o preferencias relativos.⁴⁴ Esta posición implica que el cambio es un proceso automático y, hasta cierto punto, independiente de la voluntad individual de los actores.⁴⁵

Una propuesta un poco más completa –y útil para los propósitos de esta investigación– es la de Robert E. Goodin, quien señala que las instituciones pueden cambiar de tres maneras principalmente. La primera es por algún accidente o circunstancias inesperadas; en otras palabras, la interacción de diferentes instituciones podría resultar en nuevos tipos imprevistos de instituciones. Un segundo tipo de cambio es el cambio evolutivo: las instituciones que encajan en ciertas etapas del desarrollo social sobreviven por medio de la operación de mecanismos selectivos. La tercera vía se refiere al cambio producto del diseño intencional de agentes estratégicos.⁴⁶

En cualquier caso, el cambio institucional es resultado de la interacción de instituciones anteriores (es decir, no se parte de cero) y estrategias de los actores. Al mismo tiempo, como producto del cambio institucional, habrá variaciones en el desempeño de otras instituciones y en las estrategias sucesivas de los individuos y grupos.⁴⁷ Para los propósitos de este estudio, la noción mencionada –aunque quizá insuficiente por lo poco avanzado de la teoría en este tema– permitirá entender cómo las políticas de la reforma municipal de 1983 se mezclaron necesariamente con las circunstancias preexistentes lo que produjo resultados diferenciados.

⁴⁴ North, *op. cit.*, p. 110. Esta visión supone que únicamente es posible un cambio lento e incremental: "El proceso de cambio es abrumadoramente incremental. [...] Típicamente el cambio consiste en ajustes marginales al conjunto de reglas, normas, y cumplimiento obligatorio que constituyen el marco institucional" (*loc. cit.*).

⁴⁵ En tono claramente crítico, Rothstein señala que "los enfoques económicos de las instituciones [...] generalmente se limitan a explicaciones funcionalistas limitadas de por qué surgen y cambian las instituciones. La 'necesidad' por esto o aquello 'explica' cierto orden institucional" (art. cit, p. 153).

⁴⁶ Goodin, art. cit., *passim*. Cf. Rothstein, art. cit., p. 153.

⁴⁷ Desde una perspectiva que analiza la relación entre conflicto social e instituciones, Knight señala que el cambio institucional no es necesariamente resultado de (ni produce) acuerdos de cooperación entre

Ahora bien, ¿qué pasa una vez que las instituciones han cambiado? Comienza una nueva interacción, en la cual la nueva institución deberá encontrar un lugar en el arreglo institucional general. Es decir, los efectos producidos por el cambio institucional no son automáticos ni puros; los efectos finales serán en realidad un resultado de la nueva institución, de la forma en que los actores reaccionen a ella y, finalmente, de la manera en que influyen otras instituciones (tanto formales como informales) en su operación. En este sentido, un factor esencial es la capacidad de la nueva institución para adaptarse a las expectativas de los actores (las cuales estaban creadas –y condicionadas– por el arreglo institucional anterior).

Por ello, es posible decir, de manera general, que

la eficacia de una institución social depende de las condiciones relacionadas con la estructura de la interacción y con el entorno en el que ocurre. En cualquier circunstancia, cuando los actores sociales crean intencionalmente instituciones sociales, tales condiciones restringen su elección de reglas informales *versus* formales.⁴⁸

Ante esta situación, la eficacia de un cambio en las instituciones dependerá, ante todo, de la eficacia de los mecanismos de cumplimiento de que esté acompañado. En todo caso, lo único que está asegurado en torno al cambio institucional es la poca previsibilidad de sus resultados; más aún si, como se estudiará enseguida, se trata de un cambio intencional, como fue la reforma municipal.⁴⁹

intereses sino que, más bien, proviene del conflicto entre intereses y, una vez establecida la nueva institución, sirve para estructurar la forma en que ese conflicto se desarrolla y los resultados del mismo (*op. cit.*, p. 5).

⁴⁸ *Ibid.*, p. 195.

⁴⁹ Esto implica, para el caso de la reforma municipal, descartar la idea de que quizá el principal objetivo de este cambio constitucional era obtener un beneficio inmediato: legitimidad. Esta hipótesis es sumamente plausible; sin embargo, para poder hacer un análisis integral de una reforma institucional, es necesario tomarla en sí misma, en sus objetivos explícitos, en lugar de hacer lucubraciones sobre intenciones ocultas, que finalmente, no forman parte formal de la institución.

UN CAMBIO PECULIAR: LA REFORMA INSTITUCIONAL

En este apartado se profundiza en un tipo de cambio específico: la reforma institucional, ya que, para entender en un plano teórico las modificaciones que se hicieron a la constitución mexicana en 1983, es necesario tener claras dos ideas: una general – relacionada con la discusión teórica de este capítulo– que se refiere a la distinción entre el cambio y la reforma institucionales; y una particular –que se vincula con aspectos concretos de esta investigación–, la cual tiene que ver con una caracterización de los tipos de reforma en materia de gobierno local y su incidencia en la realidad.

Sobre la primera. Como se señaló, existen diversas vías del cambio institucional; una de ellas se distingue por un rasgo simple: la intención. Muchos cambios institucionales son producto de una evolución lenta o de modificaciones drásticas en el entorno, mientras que la reforma institucional ocurre cuando hay un actor (individual o de grupo) que deliberadamente pretende transformar el arreglo institucional vigente. Así, como señala Markku Kiviniemi, “el término ‘reforma’ implica una acción consciente, con un propósito y dirección”. Es decir, “[u]na reforma es un cambio consciente, o, al menos, un intento consciente por un cambio”.⁵⁰ Es, sin duda, mucho más preciso hablar de intento por cambiar que de cambio, pues, como demuestran los numerosos estudios de implementación, los resultados suelen estar bastante lejos de los objetivos iniciales.⁵¹

Por ello, para entender una reforma es imprescindible un enfoque integrador que, implique, de acuerdo con el mismo autor, lo siguiente:

⁵⁰ “Local Government Reforms and Structural Changes in Public Administration: The Finish Case”, en Dente y Kjellberg, *op. cit.*, p. 70.

⁵¹ El mismo Kiviniemi señala que las consecuencias no anticipadas o no intencionadas en una reforma “pueden ser el producto del paso del tiempo y/o de las limitaciones cognitivas de los actores con determinadas intenciones” (*Loc. cit.*).

- 1) Las reformas deben interpretarse en un marco más amplio de cambios estructurales de largo plazo; y
- 2) Los cambios de largo plazo deben entenderse como consecuencias acumuladas de varias actividades de reformas.⁵²

Respecto a la segunda idea –las reformas en materia de gobierno local–, Francesco Kjellberg propone distinguir las reformas del gobierno local con base en dos dimensiones.

En primer lugar, las reformas deben diferenciarse de acuerdo a si pertenecen a la relación entre diferentes niveles, o si se refieren principalmente a la administración interna de autoridades locales [...]. En segundo lugar, se deben subdividir conforme a si su propósito es: (1) cambiar la estructura organizacional; (2) reformar el tipo de decisiones de las autoridades locales; o (3) reorganizar el flujo de recursos financieros.⁵³

La primera dimensión, entonces, se refiere al ámbito de transformación, mientras que la segunda está ligada al contenido sustantivo de la reforma. Con estos elementos, dicho autor construye un marco en el que incluye los efectos finales de la combinación de ambas dimensiones (véase el cuadro 1).⁵⁴

Cualquiera de estos tipos de reforma implica, como se dijo, una intención de diseño institucional. Sin embargo, la lógica detrás es sumamente compleja, ya que, si bien existe la intención de reformar las instituciones, las obvias limitaciones cognitivas hacen que el reformador sea incapaz tanto de escoger la mejor opción de diseño, como de conocer los efectos que la reforma tendrá más allá del corto plazo. Enseguida, la intención

⁵² *Ibid.*, p. 71.

⁵³ Francesco Kjellberg, "Die Reformen der Kommunalen Gebietskörperschaften und Regionen in Dänemark, Norwegen und Schweden", en F. Zehetner (ed.), *Reformen der Kommunen und Regionen in Europa*, Viena-Munich, Jugend und Volk Verlag, 1983; cit. por Dente y Kjellberg, art. cit., p. 10.

⁵⁴ Para una descripción de cada una de las categorías véase Dente y Kjellberg, art. cit., pp. 10-13.

inicial chocará, en el momento de aplicarse la reforma, con un conjunto múltiple de valores, actitudes y preferencias que no necesariamente serán un ambiente favorable:⁵⁵

Entender la transformación de las instituciones políticas requiere reconocer que con frecuencia hay intenciones múltiples y no necesariamente congruentes, que las intenciones a menudo son ambiguas y que forman parte de un sistema de valores, metas y actitudes que sitúa la intención [del reformador] en una estructura correspondiente a otras creencias y aspiraciones, y que esta estructura de valores e intenciones se conforma, interpreta y crea en el transcurso del cambio de la institución.⁵⁶

Cuadro 1

		ÁMBITO DE TRANSFORMACIÓN	
		<i>Ajuste en las relaciones intergubernamentales</i>	<i>Ajuste de aspectos locales internos</i>
CONTENIDO	<i>Cambios en la organización</i>	Reformas estructurales	Reformas organizacionales
	<i>Cambios en aspectos decisionales</i>	Reformas funcionales y procedimentales	Reformas de la toma de decisiones
	<i>Cambios en recursos financieros</i>	Reformas financieras intergubernamentales	Reformas financieras locales

Fuente: Francesco Kjellberg, "Die Reformen der Kommunalen Gebietskörperschaften und Regionen in Dänemark, Norwegen und Schweden", en F. Zehetner (ed.), *Reformen der Kommunen und Regionen in Europa*, Viena-Munich, Jugend und Volk Verlag, 1983 (cit. por Dente y Kjellberg, art. cit., p. 11).

⁵⁵ "Tanto en el campo empírico como en el normativo, la capacidad del diseño institucional para producir determinados resultados es altamente cuestionable. La manipulación consciente de las instituciones frecuentemente produce resultados no previstos o incluso opuestos a los pretendidos. Más aún, existe un claro *trade-off* entre valores internos y externos que puedan alcanzarse mediante el diseño institucional" (Peters, art. cit., p. 216).

⁵⁶ March y Olsen, *op. cit.*, p. 127.

En consecuencia, aunque es importante entender cómo ocurre cada tipo de reforma, es aún más importante relacionarlo con la situación política del momento en el que ocurre, pues "hay un vínculo muy cercano entre (1) los tipos de reformas que se consideran e implementan, (2) la expansión y carácter cambiante de la esfera pública, y (3) la ideología prevaleciente que rodea a la institución".⁵⁷ Por todo ello, dice Goodin, el concepto de diseño institucional está ligado, esencialmente, con la capacidad de lograr que una institución esté hecha a la medida de su ambiente.⁵⁸

Esto, sin duda, se vincula con los cambios que, desde una perspectiva más amplia, ocurren en el régimen político. De nuevo, la relación es doble. Por un lado, como señalan los institucionalistas históricos, las características existentes en el régimen político determinarán, en gran medida, tanto la forma del cambio institucional como los resultados que alcance.⁵⁹ Por otro, estos cambios son un reflejo de modificaciones más amplias:

[...] las transformaciones institucionales, sin importar el nivel en el que ocurren ni lo comprensivas que puedan ser, son sólo una parte del carácter cambiante del Estado y de la sociedad. Los cambios institucionales tienen un significado que va más allá su importancia en términos administrativos o financieros; tienen un impacto de largo alcance en el sistema político.⁶⁰

Sobre el mismo tema, Peters y Pierre arguyen que:

[a]lgunas veces, la transformación institucional es un elemento integrado del –y una respuesta organizacional al– cambio político; los arreglos institucionales pueden verse como manifestaciones de los regímenes políticos y de objetivos ideológicos amplios. Conforme estos regímenes cambian de manera gradual, el

⁵⁷ Francesco Kjellberg, "Local Government and the Welfare State: Reorganization in Scandinavia", en Dente y Kjellberg, *op. cit.*, p. 64.

⁵⁸ Goodin, art. cit., *passim*.

⁵⁹ Peters, art. cit., p. 210.

⁶⁰ Dente y Kjellberg, art. cit., p. 17.

orden institucional existente se vuelve crecientemente obsoleto y poco apto para desempeñar, en un medio cambiante, las tareas que tiene atribuidas. Por lo tanto, la transformación institucional con frecuencia sirve para la función de restaurar cierto grado de correspondencia entre los valores inherentes al régimen político en evolución y los valores articulados por medio del arreglo institucional del Estado.⁶¹

En suma, el modelo teórico de reforma institucional no puede analizarse de manera aislada (ni, como haría el viejo institucionalismo, concentrándose sólo en aspectos formales); por el contrario, es necesario vincularlo con las características del sistema político, con la intención que impulsa la reforma institucional, con las prácticas informales existentes, con el resto de las instituciones y con los valores, deseos, compromisos y preferencias de los actores involucrados, así como con los mecanismos de cumplimiento que pudieran existir. Asimismo, es necesario dilucidar en forma clara los objetivos de la reforma para ver cómo y en qué medida se vuelven realidad.

Así, con la conciencia de que la reforma institucional no existe en el vacío y con base en los fundamentos teóricos presentados, en los siguientes capítulos se estudiará cómo el cambio institucional encarnado en la reforma municipal tuvo repercusiones en la realidad municipal del país y cómo la propia realidad refractó varios de los objetivos planteados por la reforma y, en consecuencia, alteró los resultados finales. Definitivamente, no se pretende hacer una revisión detallada de cómo el nuevo institucionalismo –con todas sus variantes y variables– explicaría la reforma municipal; más bien, como se señaló al principio, el propósito es utilizar las nociones y conceptos del nuevo institucionalismo para explicar el cambio al artículo 115 constitucional en 1983, y entenderlo como una reforma institucional que pretendió alterar una realidad concreta

⁶¹ Peters y Pierre, art. cit., p. 572.

pero que, en su aplicación tuvo "desviaciones" producto tanto de defectos de diseño como de circunstancias no previstas que actuarían en contra de los propósitos originales.⁶²

⁶² Vale la pena reiterar que para el siguiente análisis se estudiará la reforma municipal en función de sus objetivos explícitos (a pesar de conocer la posibilidad de que tuviera objetivos no explícitos o de que los objetivos no puedan estar de acuerdo con lo que otros actores consideraban –o consideran– los objetivos idóneos).

LA REFORMA MUNICIPAL: ORIGEN Y OBJETIVOS

El hecho de que los gobiernos locales sean reformados más frecuentemente que las administraciones centrales puede verse como un indicio más de que la principal razón para reestructurar el gobierno local tiene que ver con el problema del poder político. Alterar los arreglos existentes de gobernación local parece ser más fácil que cambiar las instituciones políticas nacionales (*e. g.* las relaciones entre el parlamento y el gobierno, o la ley electoral). Por otra parte, una reforma del gobierno local es un asunto político mucho más sensible que una simple reestructuración de las estructuras burocráticas.

Bruno Dente¹

Las reformas institucionales, como se apuntó en el capítulo anterior, suponen una intención inicial. Lo que las distingue de los demás cambios institucionales es que no ocurren como simple consecuencia de un reacomodo de fuerzas políticas o de un cambio en los precios relativos de bienes económicos, sino que existe un impulso original que da origen a la reforma y una intención que moldea los objetivos. En este capítulo se analizan ambas nociones: se estudia el proceso de gestación de la reforma municipal de 1983, se describe su contenido y se examinan los objetivos planteados. Finalmente, con base en la discusión teórica sobre el nuevo institucionalismo, se elabora un análisis crítico de la reforma. Todo ello se contrasta, en los siguientes capítulos, con el impacto real de la reforma, para poder evaluar sus resultados en función de sus objetivos.

¹ Bruno Dente, "Local Government Reform and Legitimacy", en Bruno Dente y Franceso Kjellberg (eds.), *The Dynamics of Institutional Change. Local Government Reorganization in Western Democracies*, Londres, Sage, 1988, p. 171.

Antes, conviene repasar brevemente la situación política y económica del México de principios de 1983.² En ese momento era posible advertir:

Un gobierno virtualmente en bancarrota, con un *deficit* presupuestal sin precedentes; un sistema financiero severamente sacudido por la reciente nacionalización de todos los bancos privados; un banco central con sus reservas evaporadas; una inversión paralizada por la fuga hacia otros países de más de 23 mil millones de dólares en capital privado en el año anterior; una deuda externa aplastante de más de 82 mil millones, y fondos insuficientes incluso para pagar los intereses de esos préstamos; una divisa que se había devaluado en más de 80 por ciento frente al dólar en menos de un año; una inflación mayor a 100 por ciento; una tasa de crecimiento económico de menos 0.2 por ciento, y un año por venir de contracción económica aún mayor; una cifra superior a los 20 millones de personas –más de la mitad de la fuerza de trabajo del país– desempleada o drásticamente subempleada; una población estremecida por el abrupto giro de los acontecimientos económicos y profundamente desconfiada de las autoridades públicas.³

² Por las características y objetivos de esta investigación, no se hará un recuento de todos los antecedentes en materia de descentralización o de políticas hacia el gobierno local, pues esto implicaría iniciar, por lo menos, con el debate constituyente de 1917, cuando se decidió insertar el concepto de municipio libre en el artículo 115 (o, como hacen muchos autores, buscar los antecedentes del municipalismo en México en el *calpulli* azteca y el origen de los problemas municipales en la forma en que se fundó el municipio de la Villa Rica de Vera Cruz en 1519). Tampoco se analizarán las siete reformas anteriores al artículo 115. Sin embargo, es conveniente tener presente la idea descentralizadora que ha acompañado a los gobiernos anteriores a 1982, que estaban conscientes del "centralismo nocivo" y de las virtudes del desarrollo regional, pero poco atentos a enfrentarlo. Para un recuento breve relacionado con el tema, véase Fernando Silva, "Planeación regional y descentralización", en Blanca Torres (comp.), *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México, 1986, pp. 135-160; para una perspectiva histórico-politológica más amplia es preciso consultar el libro de Mauricio Merino, *Gobierno local, poder nacional. La contienda por la formación del Estado mexicano*, México, El Colegio de México, 1998. Una relación breve de la forma en que han interactuado el centro y la periferia mexicanos puede encontrarse en Lorenzo Meyer, "Un tema añejo siempre actual: el centro y las regiones en la historia mexicana", en Torres (comp.), *op. cit.*, pp. 23-32, así como, del mismo autor, "El municipio mexicano al final del siglo XX. Historia, obstáculos y posibilidades", en Mauricio Merino (coord.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México, 1994, pp. 231-252; finalmente, conviene revisar el texto de Victoria Rodríguez, *Decentralization in Mexico. From Reforma municipal to Solidaridad to Nuevo Federalismo*, Boulder, Westview Press, 1997.

³ Wayne Cornelius y Ann Craig, *Politics in México: An Introduction and Overview*, La Jolla, University of California San Diego, Center for US-Mexican Studies, 1984 (*Research Report and Monographs in US-Mexican Studies*, 1), p. 411; cit. por Victoria Rodríguez, *The Politics of Decentralization in Mexico: Divergent Outcomes of Policy Implementation*, tesis doctoral, University of California, Berkeley, 1987, p. 62. Para un análisis completo de la situación que enfrentó Miguel de la Madrid al llegar al poder, véase Carlos Bazdresch, Nisso Bucay, Soledad Loaeza y Nora Lustig (comps.), *México: auge, crisis y ajuste*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992 (*Lecturas del trimestre económico*, 73), principalmente el primer tomo.

Esta desconfianza provenía no sólo de la pérdida de legitimidad por la forma en que se condujo al país, principalmente en materia económica, durante los dos sexenios anteriores,⁴ sino también de la poca respuesta que los ciudadanos sentían recibir de las instancias gubernamentales. Quizá una de las frases que mejor revelan el grado de desánimo y pesimismo que privaba en ese momento es la que pronunció el presidente Miguel de la Madrid Hurtado en su mensaje de toma de posesión: “[...] La situación es intolerable. No permitiré que la patria se me deshaga entre las manos”.⁵

Eran necesarias, por tanto, medidas que contribuyeran, en primer lugar, a rescatar al país del caos financiero en que estaba sumergido, pero también, de manera más importante, que sirvieran para restaurar la legitimidad perdida y suavizar la idea generalizada acerca de un gobierno centralizado, corrupto e irresponsable.⁶

LA CAMPAÑA: APARECE EL TEMA DE FORTALECIMIENTO MUNICIPAL

Cuando el país creía estar todavía en condiciones de administrar la abundancia, el gobierno del entonces presidente José López Portillo y Pacheco emitió un *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, en el cual la descentralización era un tema fundamental.⁷ El

⁴ Véase José Antonio Crespo, “Crisis económica, crisis de legitimidad”, en *ibid.*, t. 1, pp. 15-33. En Carlos Bazdresch y Santiago Levy, “El populismo y la política económica de México, 1970-1982”, en Rudiger Dornbusch y Sebastián Edwards (comps.), *Macroeconomía del populismo en la América Latina*, trad. E. L. Suárez, México, Fondo de Cultura Económica, 1992 (*Lecturas del trimestre económico*, 75), pp. 255-296, puede leerse un análisis acerca de los problemas en la conducción económica de gobiernos anteriores.

⁵ Miguel de la Madrid Hurtado, “Mensaje de toma de posesión”, *El gobierno mexicano*, 1982, núm. 1, p. 20.

⁶ Desde luego la misión era formidable: “No es una tarea sencilla *simultáneamente* reconstruir la legitimidad política, cambiar las estructuras administrativas y resolver una crisis económica gigantesca” (Rodríguez, *The Politics...*, *op. cit.*, p. 69; cursivas en el original).

⁷ Puede afirmarse, sin riesgo de caer en exageraciones, que actualmente el concepto de descentralización es tan amplio, que cada vez explica menos. Debido a que es un tema incorporado en el debate político y administrativo nacional desde la década antepasada, se ha convertido en un referente excesivamente común que, como elemento teórico, requiere, sin duda, precisiones. Con el propósito de limitar, en lo posible, la vaguedad en que se podría incurrir al hablar de descentralización, es conveniente utilizar la tipología propuesta por Dennis A. Rondinelli y John R. Nellis, quienes sugieren distinguir entre cuatro tipos: desconcentración, delegación, devolución y privatización. La desconcentración es el traspaso de cierta

principal encargado de dicho plan fue Miguel de la Madrid, secretario de Programación y Presupuesto,⁸ por lo que, a pesar de que el plan pronto fue rebasado por los acontecimientos económicos,⁹ era razonable esperar que, cuando De la Madrid fuera escogido como candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la Presidencia de la República la descentralización sería un asunto importante en la campaña y en el plan del siguiente gobierno.

Al inicio de su campaña presidencial, en 1981, De la Madrid agrupó su propuesta política en siete tesis, una de las cuales se refería, precisamente, a la descentralización de la vida nacional, dividida en tres líneas de acción: fortalecimiento del federalismo, impulso a la vida municipal y fomento del desarrollo regional.¹⁰

Aunque la llamada descentralización de la vida nacional era un proyecto sumamente amplio, en un principio el énfasis se puso en la "vida municipal". En

autoridad o responsabilidad administrativa a niveles más bajos dentro de las agencias o ministerios del gobierno central —una transferencia de la carga de trabajo de los funcionarios del centro a personal u oficinas fuera de la capital nacional. La delegación es la transferencia de responsabilidad de gestión de funciones específicas hacia organizaciones fuera de la estructura burocrática normal; implica que una autoridad soberana transfiere a un agente funciones y deberes específicos, en torno a los cuales el agente gozará de amplia discrecionalidad. La devolución [...] es la creación o fortalecimiento, legal o financiero, de unidades subnacionales de gobierno, cuyas actividades están fuera del control directo del gobierno central. Finalmente, la privatización es el retiro del gobierno de la responsabilidad de determinadas funciones, que son transferidas a organizaciones voluntarias, o en las cuales se permite la participación de empresas privadas. Cada uno de estos procesos está presente, con diferente intensidad, en los intentos descentralizadores de los gobiernos. Existen en cada uno riesgos y dificultades que, sin embargo, no dependen tanto del proceso elegido sino de la circunstancia específica en que se aplican ("Assesing Decentralization Policies in Developing Countries: The Case for Cautious Optimism", *Development Policy Review*, 4 (1986), pp. 5-10).

⁸ Acerca de esta secretaría y su importancia para el desarrollo posterior de la élite política, véanse Rogelio Hernández, "La administración al servicio de la política: la Secretaría de Programación y Presupuesto", *Foro Internacional*, 33 (1993), pp. 145-173; e Isabelle Rousseau, "La SPP y la dinámica de construcción de un equipo: 1982-1988", *Foro Internacional*, 38 (1998), pp. 302-339.

⁹ "El Plan Global apenas había salido de la imprenta cuando México fue golpeado por la crisis económica que llevaría todos los programas y planes a un alto total" (Rodríguez, *The Politics...*, *op. cit.*, p. 74).

¹⁰ Ulises Beltrán y Santiago Portilla, "El proyecto de descentralización del gobierno mexicano (1983-1984)", en Torres (comp.), *op. cit.*, p. 91. Véase Miguel de la Madrid, *Manual síntesis de pensamiento político*, México, Partido Revolucionario Institucional, 1982, p. 96. Las siete tesis mencionadas fueron: nacionalismo revolucionario; democratización integral; sociedad igualitaria; renovación moral de la sociedad; descentralización de la vida nacional; desarrollo, empleo y combate a la inflación; y planeación democrática (*Las siete tesis rectoras de Miguel de la Madrid*, México, Partido Revolucionario Institucional, 1984).

concordancia, el PRI creó una sección de fortalecimiento municipal,¹¹ encargada de elaborar propuestas acerca del tema, para lo cual convocó a numerosas reuniones, tanto nacionales como regionales, entre el candidato y algunos funcionarios, académicos y simpatizantes para discutir las opciones disponibles para vigorizar el gobierno local.

Así, fue durante la campaña cuando el tema municipal entró de lleno en la agenda pública.¹² Según el candidato, durante la campaña “[...] la descentralización había surgido como un reclamo del pueblo”,¹³ aunque en realidad él la había impulsado como una de sus siete tesis. Una cita que refiere cómo se percibía la formación de agenda en esa época señala:

Cuando Miguel de la Madrid planteó al pueblo las mencionadas tesis de campaña, éstas fueron enriquecidas y convertidas en demandas populares, por lo que quedó convencido de la necesidad de fortalecer al Municipio, de revitalizarlo, de volverlo dinámico, actual.¹⁴

Es decir, de acuerdo con esta enredada lógica, el candidato propone, el pueblo acepta y, entonces, el candidato se convence. En todo caso, como en la mayoría de las reuniones de este tipo, las discusiones, en general, eran más retóricas que técnicas, y más basadas en “los principios revolucionarios” que en propuestas coherentes y factibles.

De cualquier modo, el fortalecimiento municipal fue una de las banderas de campaña más importantes y fue asimismo una de las líneas de acción más notables del gobierno delamadridista. ¿Cuál fue la razón? Evidentemente, como se ha señalado ya, existía la necesidad de recuperar un poco de la legitimidad perdida.¹⁵ Es claro que una

¹¹ Raúl Olmedo Carranza, “Teoría y práctica de la descentralización y el federalismo”, en *El municipio en México*, México, Archivo General de la Nación-Centro Nacional de Desarrollo Municipal, 1996, p. 31.

¹² Véase Luis F. Aguilar, “Estudio introductorio”, a Luis F. Aguilar (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2ª ed., 1996 (*Antologías de política pública*, 3), pp. 27-28.

¹³ Presidencia de la República, *Las razones y las obras. Crónica de la campaña electoral de Miguel de la Madrid*, México, Unidad de la Crónica Presidencial-Fondo de Cultura Económica, 1988, p. 162.

¹⁴ Reynaldo Robles Martínez, *El municipio*, México, Porrúa, 2ª ed., 1993, p. 104.

¹⁵ Véanse Enrique Cabrero Mendoza y José Mejía Lira, “Marco teórico-metodológico para el estudio de

reforma municipal no era la única salida; existía también la opción de hacer una reforma política de más alcance, concierne a asuntos electorales. Empero, la decisión de preferir la reforma municipal quizá tuvo que ver con el hecho de que alterar el arreglo institucional conforme al cual operaba el gobierno municipal era un asunto mucho menos costoso en términos políticos de lo que puede llegar a ser una reforma política –o incluso administrativa– de dimensiones más amplias.¹⁶ Era un asunto acerca del cual era fácil llegar a una solución satisfactoria; era previsible que no provocaría grandes conflictos ni opiniones encontradas (por lo menos en la fase inicial).¹⁷ Se trataba de un asunto aceptable por la comunidad política y que fue bien recibido por la opinión pública;¹⁸ daba muestras de la “voluntad política” del nuevo gobierno y contribuía a crear una imagen de

políticas descentralizadoras en México”, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, documento de trabajo, 1992, p. 27; Rodríguez, *The Politics...*, *op. cit.*, p. 21.

¹⁶ Acerca de este tema véase Dente, *art. cit.*, pp. 170 y ss. Para el caso de la reforma municipal, Victoria Rodríguez ha señalado que “[p]arece probable que la descentralización haya aparecido como una alternativa más atractiva que la democratización. Aunque la reforma municipal fue diseñada fundamentalmente para cambiar el carácter de las relaciones intergubernamentales en México, fue una reforma que era, por mucho, menos riesgosa políticamente, pues podía ser implementada de manera selectiva. Era, de hecho, más bien inofensiva en términos políticos, porque, al tiempo que daba poder a niveles bajos del gobierno, no sacrificaba el poder y el control de los niveles altos. Así, aunque aparentaba dar a los municipios la autonomía que demandaban, los altos funcionarios del partido y de los gobiernos federal y estatales podían estar seguros que la descentralización, en realidad, era una política no costosa y segura –mucho más preferible que la democratización. [...] Al mismo tiempo, la reforma municipal permitió al presidente de la Madrid decir que su política de descentralización era verdaderamente reformista. En el sentido de que tenía el potencial para cambiar de manera fundamental el papel de los municipios en el sistema federal, era, es cierto, una política reformista, pero en la medida en que fuera efectivamente implementada [...]” (*Decentralization...*, *op. cit.*, p. 74).

¹⁷ Como se detallará en capítulos posteriores, si bien no se presentaron posturas contrarias a la reforma municipal (en todo caso las críticas se referían a que era una reforma parcial) durante la discusión inicial, los enfrentamientos ocurrirían una vez que la reforma tuviera que ponerse en marcha: sería durante la implementación cuando aparecerían trabas, retardos e incluso actitudes francamente contrarias a la intención presidencial.

¹⁸ “Las cuestiones definidas genérica y sencillamente, sin tecnicismos, que presenten aspectos nuevos y de significación duradera para grandes números de población, son las que tienen mayor probabilidad de expandirse al gran público y de involucrarlo. Esta probabilidad aumenta si la exposición, difusión y argumentación de la definición emplea lenguajes y símbolos culturalmente arraigados, dotados de una carga emocional profunda, que susciten actitudes de aprobación o reprobación interna entre los ciudadanos. Obviamente si la cuestión entra en el circuito de los medios masivos, escritos y electrónicos, se facilitará en principio su difusión al conjunto de una comunidad política” (Aguilar, *art. cit.*, pp. 35-36). Se trataba de lo que algunos autores llaman “asunto de valencia” que se refiere a “aquellos asuntos o cuestiones que despiertan respuestas afectivas fuertes bastante unánimes, por lo que no se caracterizan como conflictivas o controversiales” (Barbara J. Nelson, “La formación de la agenda. El caso del maltrato a los niños”, en Aguilar (ed.), *op. cit.*, p. 112). Aunque debe decirse que, posteriormente, durante la implementación, se volvió un asunto de posición (que se caracterizan por comportar dos o más conjuntos optativos de preferencias).

atención a demandas ciudadanas, lo que, de alguna forma, ayudaba a reconstruir la legitimidad gubernamental.¹⁹

Por otra parte, el tema de fortalecimiento municipal se ofrecía –al igual que los demás temas de campaña– como parte integral del discurso revolucionario. En esta lógica, el municipio libre era una bandera de la Revolución mexicana, una conquista del pueblo y un objetivo plasmado en la constitución de 1917. Por tanto –según la retórica oficial– hacer efectivo ese principio era un paso más hacia la construcción del proyecto de nación inherente al ideal revolucionario. Era, entonces, una propuesta acorde completamente con la forma de hacer política en ese momento. Esta intención muestra una de las paradojas más sobresalientes del sistema político mexicano: Un presidente (en este caso apenas candidato) que se dispone a reformar la constitución para poder cumplir con el “espíritu” del constituyente revolucionario,²⁰ con el apoyo de su partido en los órganos legislativos.²¹ De esta manera, la reforma se legitimaba en su supuesto origen revolucionario.

¹⁹ En términos teóricos, puede decirse que el candidato aprovechó una ventana de política disponible. Según Luis F. Aguilar, “[s]e trata de oportunidades favorables que permiten colocar determinados problemas y recomendar ciertas propuestas de solución. Sociedad y gobierno tienen que estar preparados con diagnósticos y proyectos para cuando la dinámica política, de manera predecible o impredecible, configura una situación favorable para algún asunto en particular o para una familia de asuntos, anteriormente menospreciados. Esto ocurre particularmente cuando en ocasión de un evento periódico predecible (cambio de gobierno) o de uno impredecible (un sismo, una hambruna) hay mayor receptividad. Pero la oportunidad favorable supone o exige que las organizaciones sociales o el gobierno cuenten con una definición del problema gubernamental tratable en términos de legalidad, eficiencia, consensualidad” (art. cit., p. 43). Otro concepto teórico pertinente para entender la entrada del tema en la agenda pública es el de oportunidad política (*political opportunity*), acerca del cual una buena referencia es el artículo de William A. Gamson y David S. Meyer, “Framing Political Opportunity”, en Doug McAdam, John D. McCarthy y Mayer N. Zald (eds.) *Comparative Perspectives on Social Movements. Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 275-290.

²⁰ El discurso del candidato era: “[...] seguiremos haciendo con toda profundidad y sentido democrático la campaña de la Revolución Mexicana [...] porque somos un movimiento abierto a la rectificación de los medios, pero inmovible en los valores fundamentales” (discurso pronunciado en Tuxtla Gutiérrez el 5 de enero de 1982; cit. por Presidencia de la República, *op. cit.*, p. 153).

²¹ De hecho, durante la campaña, el partido formaba parte de la estrategia de descentralización. Al respecto, la crónica de campaña relata: “Otro paso a la descentralización política, externó el candidato, sería reformar al PRI, encontrando nuevas pautas de actuación que ampliaran el margen de autonomía de las decisiones políticas de los habitantes de las comunidades municipales” (*ibid.*, p. 163).

LA SITUACIÓN DEL MUNICIPIO

Más allá del discurso, era claro que, en efecto, existía la necesidad de hacer algo respecto a la centralización gubernamental y a la deteriorada situación en que estaban la mayor parte de los gobiernos locales mexicanos. Aunque no existen datos completos acerca de las características de los municipios a principios de los ochenta,²² sí es posible esbozar algunos rasgos.

En primer lugar, se puede decir que —lejos de discursos, y no pocos textos académicos, que gustaban de llamar al municipio “célula básica de gobierno”, “escuela de la democracia”, “espacio participativo para la deliberación comunitaria”, “síntesis de las aspiraciones de la vida democrática”, entre otras denominaciones—, los municipios mexicanos eran poco más que simples agencias administrativas.²³ No es una exageración asegurar que estaban en la peor situación de su historia, en especial en términos financieros. En 1982, esta instancia gubernamental recibía el porcentaje más bajo de fondos públicos en la historia moderna de México.²⁴ Como ejemplo baste recordar que, en 1940, los municipios recibían 8 por ciento de los ingresos federales; en cambio, en 1980

²² Respecto a las dificultades para obtener información acerca de los gobiernos locales, Mauricio Merino indica que “[e]l más obvio de todos los problemas que se relacionan con la vida municipal mexicana es la falta de información completa y actualizada, lo que lleva a que, en rigor, nadie sepa con exactitud quién gobierna nuestro país, ni cuáles son sus dificultades cotidianas más apremiantes. [...] Nuestra información se limita a la población censada y, un poco menos, al territorio municipal. Pero casi no sabemos nada acerca del gobierno, de la infraestructura disponible, ni de la producción local [...]” (“Memorandum sobre los municipios: una propuesta ejecutiva”, en *El municipio en México...*, op. cit., pp. 552 y 553).

²³ Al respecto, el constitucionalista Elisur Arteaga Nava señala que “[l]os llamados gobiernos emanados de la revolución, en su intento de justificarse ante la opinión pública y ocultar su acción antidemocrática e intervencionista en la vida municipal, han creado una serie crecida de mitos: municipio libre, autonomía hacendaria, escuela de la democracia, cabildos abiertos, autogobierno, no intermediarización, personalidad jurídica, patrimonio propio, fuentes impositivas exclusivas, etcétera. Un análisis serio de los textos legales y de la realidad pone en evidencia que se está sólo ante un juego de palabras, que poco o nada tiene que ver con la realidad” (*Derecho constitucional. Instituciones Federales, Estatales y Municipales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, t. 2, p. 241).

²⁴ Rodríguez, *The Politics...*, op. cit., p. 277.

sólo recibían 1 por ciento de ese monto. Además, de sus ingresos, un porcentaje cercano a 60% se utilizaba en gasto corriente; sólo 20% para obra pública y otro tanto para los demás rubros presupuestales.²⁵ Desde luego, estas cifras son promedios nacionales; la mayoría de los municipios apenas tenían el presupuesto necesario para pagar los sueldos de sus funcionarios y sus gastos regulares.²⁶

Esto era, en gran medida, reflejo de la profunda diversidad entre los municipios de cada entidad. Por ejemplo, las tres ciudades más importantes del país, incluida la ciudad de México, en ese momento, aunque ocupaban sólo 0.2% del territorio nacional, concentraban 53% del monto total de sueldos y salarios, 42% del personal ocupado, 49% de las ventas de productos duraderos, 90% de la producción de aparatos eléctricos y 91% de la de medicamentos y otros productos farmacéuticos.²⁷

²⁵ Olmedo, art. cit., p. 31. En el siguiente cuadro se muestra información desglosada.

Distribución de los ingresos nacionales
entre los gobiernos federal, estatal y municipal
(porcentajes)

Año	FEDERAL	ESTATAL	MUNICIPAL
1929	71.1	21.2	7.7
1932	64.0	27.1	8.9
1935	67.4	25.1	7.4
1940	71.4	23.3	5.3
1945	75.6	19.0	5.4
1950	78.3	18.4	3.3
1955	80.8	16.2	2.9
1960	78.6	18.6	2.8
1965	88.0	10.5	1.5
1970	86.4	12.0	1.6
1975	90.1	8.6	1.3
1980	89.4	9.4	1.1
1982	90.7	8.3	1.0

Fuente: Centro Nacional de Estudios Municipales, *El desafío municipal*, México, Secretaría de Gobernación, 1985.

²⁶ Rodríguez, *The Politics...*, op. cit., p. 233.

²⁷ Beltrán y Portilla, art. cit., p. 109.

Por otra parte, los municipios también tenían distintas características de composición demográfica. Muy pocas comunidades agrupaban gran cantidad de población urbana, mientras que había un sinnúmero de localidades rurales de muy escasa y dispersa población. Conforme las cifras del censo de 1980, de 125 300 localidades del país, poco menos de mil superaban los 5 000 habitantes, mientras que apenas 481 tenían poblaciones por encima de los 25 000 habitantes.²⁸

Los problemas políticos y administrativos en cada ayuntamiento también eran de índole diversa, reflejo de las condiciones sociales y económicas distintas.²⁹ En el aspecto administrativo, ya que los municipios no tenían recursos, tampoco podían proveer de satisfactores a sus ciudadanos ni contar con un equipo profesional a cargo de las actividades del ayuntamiento. Por la misma razón, pero especialmente por las características que el sistema político había implantado a la política local, las autoridades municipales estaban atadas a la voluntad del gobernador estatal,³⁰ quien estaba en posición de dotar o no de recursos, de presionar políticamente (por medio de los funcionarios partidistas o de las legislaturas locales, o de grupos sociales) y, en muchos casos, de definir el futuro de la carrera política del presidente municipal, los regidores y los síndicos. En los pocos ayuntamientos en manos de partidos de oposición la situación era aún más compleja; muchas veces se llegaba a enfrentamientos con el gobierno estatal (y,

²⁸ Art. cit., p. 157.

²⁹ Ante ello, hay quien se pregunta "¿Cómo justificar, entonces, un análisis que englobe a los indígenas triquis de San Juan Copala, Oaxaca, y a los tzotziles de Simojovel, Chiapas, que se levantan contra las autoridades municipales identificadas con los caciques y los finqueros, junto con los pobladores de las zonas metropolitanas del estado de México y de Nuevo León, que exigen la introducción de servicios públicos o denuncian a los alcaldes corruptos? ¿Cómo pasar de Juchitán y Alcozauca, donde los pueblos ensayan el autogobierno, hasta San Luis Potosí y Chihuahua, donde la derecha y los empresarios ensayan la movilización de masas?" (Adriana López Monjardín, *La lucha por los ayuntamientos: una utopía viable*, México, Siglo Veintiuno, 1986, pp. 13-14).

³⁰ De hecho, según relata Manuel González Oropeza, cinco estados señalaban en sus constituciones políticas que los gobernadores eran los superiores jerárquicos de las autoridades municipales ("La autonomía municipal en las legislaturas locales", *Estudios municipales*, 1986, núm. 10, p. 43).

en algunos casos, incluso federal), lo que significaba menos recursos y apoyos y más trabas y problemas.³¹ Por último, la posibilidad que tenían los poderes estatales para suspender ayuntamientos provocaba un estado de indefensión de las autoridades municipales frente a las decisiones de los poderes estatales.

LA PROPUESTA DEL NUEVO GOBIERNO

En su discurso de toma de posesión como presidente de la República, el 1 de diciembre de 1982, Miguel de la Madrid, reiteró su compromiso de impulsar la descentralización y anunció que iniciaría reformas al artículo 115 para fortalecer la vida municipal. Si la campaña generó expectativas amplias, el discurso de toma de posesión lo haría aún más, porque, como señala Victoria Rodríguez, el presidente dio a entender que se trataba de un cambio profundo y completo.³²

Pocos días después, el 6 de diciembre, de la Madrid propuso al Senado su iniciativa de reformas al artículo 115 constitucional, conocida desde entonces como reforma municipal.³³ El secretario de Gobernación, Manuel Bartlett Díaz, asistió al recinto legislativo para exponer el contenido y los objetivos de la iniciativa, que fue bien recibida por los senadores y la opinión pública.

No está de más detenerse un poco para analizar la exposición de motivos de la propuesta presidencial para reformar la constitución, con el fin de entender las intenciones y los objetivos específicos. En dicho texto se señalaba: "estamos convencidos que la

³¹ Un ejemplo paradigmático es el caso de San Luis Potosí, cuando el presidente municipal de la capital, Salvador Nava, tuvo que hacer frente al cacicazgo del gobernador Carlos Jongitud Barrios, quien controlaba la hacienda municipal y excluía a aquél de los actos oficiales. En Óscar Hinojosa, "Hace frente el municipio al revanchismo priista", *Proceso*, 1983, núm. 335, pp. 23-25, hay una breve crónica de la situación.

³² Rodríguez, *Decentralization...*, *op. cit.*, pp. 68-69.

³³ Ésta se entiende, de acuerdo con Beltrán y Portilla, como 1) la reforma al artículo 115 constitucional, 2) el conjunto de adaptaciones legales a que dio lugar en los estados y 3) el conjunto de acciones de apoyo a los municipios (art. cit., p. 93).

distribución de competencias que habremos de emprender comenzará por *entregar o devolver* al Municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial de esta institución: el gobierno directo de la comunidad básica".³⁴

Se pensaba que, en la reforma municipal, habría mecanismos para resolver los graves problemas que enfrentaban los ayuntamientos urbanos, pero también para mejorar las condiciones de los municipios rurales y poco desarrollados.³⁵ No obstante, al final –como se explicará adelante–, la reforma municipal terminó siendo sólo lo primero: una reforma para los municipios urbanos.

La iniciativa es contundente en cuanto a los ambiciosos objetivos de la reforma. A partir de una reforma constitucional se pretendía resolver problemas nacionales graves – como desigualdad, migración, desarrollo regional y representación social. Dice el texto:

Nuestro objetivo es vigorizar la decisión fundamental del pueblo sobre el Municipio Libre, estableciendo dentro del marco conceptual de la Constitución General de la República, aquellas normas básicas que puedan servir de cimientos a las unidades sociopolíticas municipales para que al fortalecer su desarrollo, se subraye el desenvolvimiento [*sic*] regional, se arraigue a los ciudadanos en sus territorios naturales y se evite la constante emigración del campo hacia las grandes ciudades y a la capital de la República, no sólo con el propósito de redistribuir la riqueza nacional en las múltiples y variadas regiones del país, sino para ubicar las decisiones de gobierno en las células políticas a las que lógicamente deben corresponder, es decir a los ayuntamientos como órganos representativos de los

³⁴ Cámara de Diputados, *Proceso legislativo de la iniciativa presidencial de reformas y adiciones al artículo 115 de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Gran Comisión de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LII Legislatura, 1983 (Colección *Documentos*), p. 8 (cursivas mías). La indecisión entre los verbos entregar y devolver es, probablemente, reflejo de la discusión más amplia en torno a si los municipios reciben de la federación algo que ésta les entrega o algo que les quitó. Una posición extrema es la del presidente municipal que anuncia que “[se ha] olvidado que es el municipio, y no ninguna otra forma jurídica, la razón de ser de estados y federación, y que, bajo esta premisa, debiera ser éste el que entregara recursos a los otros dos para su subsistencia, y no al revés como actualmente ocurre” (Emilio de Hoyos Cerna, “La modificación de la Ley de Coordinación Fiscal: una reforma urgente, una exigencia democrática”, en Sergio Mancilla, Eduardo A. Sandoval, Rogelio Tinoco y Luis René Martínez (coords.), *El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México-Coordinación General de Apoyo Municipal del Gobierno del Estado de México, 1996, p. 42; se cambió la puntuación). Una visión más sensata –y documentada– se encuentra en Merino, *Gobierno local...*, *op. cit.*

³⁵ Cámara de Diputados, *op. cit.*, p. 9.

Municipios libres.³⁶

De la misma manera es notable la precaución ante el riesgo de invadir el espacio de autonomía de los estados. Se tuvo cuidado de no alterar demasiado la esencia de los principios de libertad y autodeterminación de las entidades federativas, y de no invadir las facultades que conferidas a los estados.³⁷

Por supuesto que la iniciativa era mucho más amplia de lo expresado; incluía una recopilación histórica, una explicación del contenido y una enumeración de objetivos.³⁸ No obstante, carecía de una definición de municipio que fuera más allá de fórmulas retóricas. Del análisis de esta iniciativa, así como de los comentarios expresados en el Senado y la Cámara de Diputados, es posible obtener datos acerca de la percepción que se tenía en el gobierno de la reforma, su contenido y sus objetivos.

EL ¿DEBATE? LEGISLATIVO

Como se indicó, la iniciativa de reformas al artículo 115 se presentó ante la Cámara de Senadores el 6 de diciembre de 1982. La profundidad y complejidad de la discusión se advierte en un simple hecho: para el 27 de diciembre ya había sido aprobada por el Congreso de la Unión sin ninguna enmienda sustancial.³⁹

En principio, puede pensarse que el Senado compartía (por lo menos retóricamente) los objetivos expresados en la iniciativa. El dictamen del 23 de diciembre

³⁶ *Ibid.*, p. 11.

³⁷ *Loc. cit.*

³⁸ Juan Ugarte Cortés hace un excelente análisis jurídico de la iniciativa en su libro *La reforma municipal y elementos para una teoría constitucional del municipio*, México, Porrúa, 1985, pp. 33-82.

³⁹ "Si es pobre el Dictamen [de las comisiones del Senado], más pobre fue la discusión que suscitó. Apenas unos cuantos oradores tomaron la palabra, con escasa convicción, con breve entusiasmo, supuesta la trascendencia de la materia. Es verdad que el Dictamen da a entender que a los trabajos de las comisiones acudieron otros senadores, y que hubo muchos comentarios y aportaciones. El Diario de Debates no consiga nada de esas estupendas aportaciones [...]" (*Ibid.*, p. 95).

manifestaba:

Estas comisiones [primera de puntos constitucionales, segunda de gobernación y primera de planeación de desarrollo económico y social] han hecho suyos los argumentos básicos de la exposición de motivos de la Iniciativa Presidencial y comparten plenamente la filosofía política y jurídica que los orienta, y estiman de gran relieve cada uno de los apoyos doctrinarios e ideológicos con que se explican y legitiman las reformas propuestas a los diversos apartados del precepto constitucional que se pretende modificar".⁴⁰

En efecto, el Senado la aprobó rápidamente y, como es debido, se envió a la Cámara de Diputados para su revisión. Antes de la votación en esta cámara las fracciones parlamentarias explicaron el sentido de su voto. Los debates eran un anticipo de las críticas y elogios que recibiría la reforma; también eran un adelanto de los problemas que se generarían.

Los diputados de los partidos Acción Nacional, Socialista de los Trabajadores, Demócrata Mexicano y Revolucionario Institucional hablaron, por distintas razones, a favor de la iniciativa. La más elocuente y la que mejor refleja la posición oficial (pues los otros fueron más bien recatados ante las limitaciones de la iniciativa) fue la del diputado priista Sami David David, quien daba cuenta de las enormes expectativas que se creaban en el gobierno en torno a la reforma, ya que hablaba de una nueva forma de hacer política y un nuevo estilo de comportamiento que, según sus palabras, llevarían, por medio de "la democratización integral, la descentralización de la vida nacional y el nacionalismo revolucionario a una sociedad más igualitaria".⁴¹

Del otro lado, entre las intervenciones de los diputados que argumentaron en contra de la iniciativa (Partido Socialista Unificado de México y Partido Popular Socialista),

⁴⁰ "El dictamen de las comisiones unidas del Senado", en Cámara de Diputados, *op. cit.*, p. 30.

⁴¹ "La discusión del proyecto de decreto", en *ibid.*, p. 83.

la del diputado Alfredo Reyes Contreras (del PPS) refleja la desconfianza frente a las legislaturas locales, sobre las cuales expresó:

El juicio del Partido Popular Socialista es que las limitaciones que ya tenía el artículo 115, se agravan con esta iniciativa. Las legislaturas locales adquieren las siguientes facultades: 1. Suspender Ayuntamientos. 2. Declarar que han desaparecido Ayuntamientos. 3. Suspender o revocar el mandato de algún miembro de los Ayuntamientos. 4. Designar Consejos Municipales en su caso. 5. Expedir las leyes de acuerdo con las cuales los municipios manejarán su patrimonio. 6. Los Ayuntamientos, de acuerdo con las bases normativas que expidan las legislaturas, expedirán sus bandos municipales, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas. 7. Las leyes expedidas por las legislaturas locales determinan qué servicios deben prestar y cuáles podrá prestar en el futuro [el municipio]. 8. La hacienda municipal sólo podrá obtener las contribuciones que establezcan las legislaturas. 9. Las legislaturas aprobarán las leyes de ingresos municipales y revisarán las cuentas públicas de los ayuntamientos. 10. Las legislaturas expedirán las leyes que rijan las relaciones entre los municipios y sus trabajadores. Es decir, en el cuerpo de la Iniciativa y en el dictamen se mantiene, se identifican 10 facultades entre las que ya tenía, de acuerdo con el 115, y las que se agregan para las legislaturas, lo que limita evidentemente de una manera –qué podríamos decir–, extraordinaria, la vida municipal. [...] Nos da la impresión de que esta Iniciativa manifiesta menosprecio [por] la vida municipal; se piensa que [los municipios] son menores de edad que no se pueden regir por ellos mismos y que, en consecuencia hay que estarlos vigilando, hay que estarlos orientando, hay que estarlos conduciendo porque no son capaces para conducirse por ellos mismos.⁴²

Aunque, con base en lo que se mostrará en los siguientes capítulos, no puede negarse la pertinencia de las advertencias de este diputado, el dictamen (presentado por las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y la de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública) se consideró suficientemente discutido y se sometió a votación; en ella, resultó aprobado por 293 votos a favor y 19 en contra.

⁴² *Ibid.*, pp. 64-66.

Para cumplir con los requisitos formales, la minuta aprobada por el Congreso de la Unión fue turnada a las legislaturas estatales. El 1 de febrero de 1983, cuando se tuvo la aprobación de la mayoría, la Comisión Permanente hizo el recuento y la declaración de procedencia de la reforma a la constitución. El decreto final, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* dos días después, ordenaba que, en un plazo no mayor a un año, el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados procederían a reformar y adicionar las leyes federales, así como las constituciones y leyes locales para promover el debido cumplimiento del contenido del nuevo artículo 115 constitucional. También establecía que las contribuciones locales y participaciones económicas que el nuevo artículo otorgaba a los municipios serían percibidas a partir de enero de 1984.

EL NUEVO TEXTO CONSTITUCIONAL

Aunque no es el propósito hacer una descripción detallada del artículo 115 constitucional, vale la pena mencionar el contenido de esta nueva disposición, antes de analizar concretamente los objetivos (lo cual se hará el apartado siguiente). El nuevo artículo 115 consistía de 10 fracciones, aunque no todas se referían exclusivamente al municipio, pues tanto el primer párrafo del artículo, como las últimas tres fracciones tenían disposiciones relacionadas con el gobierno de los estados de la federación, no sólo del municipio (estas disposiciones serían retiradas en una reforma pocos años después).

El nuevo texto constitucional comenzaba con la declaración de que los estados de la federación debían basar su división territorial y su organización política y administrativa en el municipio libre. A continuación se encuentran las diez fracciones, que contienen lo que se ha llamado la reforma municipal.

Con el propósito de hacer más claro el contenido de la reforma, el Cuadro 1 señala

el contenido de cada fracción, el objetivo explícito de cada disposición, así como, en una última columna, un objetivo general que agrupa los objetivos específicos para hacer más clara esta investigación.⁴³ Desde luego, los objetivos se presentarán desde la posición oficial; el análisis y discusión sobre la eficacia de los medios para conseguir tales objetivos se hará posteriormente.

La reforma constitucional de 1983 incluía una serie de nuevas atribuciones y posibilidades específicas para los municipios.⁴⁴ Se puede afirmar que, en conjunto, esta reforma tenía como objetivo expreso el fortalecimiento de los municipios, en términos jurídico-políticos, económicos y administrativos.⁴⁵ Era, sin duda, una reforma de gran alcance, pues como Mauricio Merino ha señalado:

las reformas constitucionales promulgadas en febrero de 1983 [...] fueron, en efecto, las primeras que se plantearon la necesidad de afrontar el problema municipal, en su conjunto, desde 1917. Los cambios registrados en los sesenta y cinco años anteriores se habían limitado a normar las formas de representación política de los ayuntamientos: las cuestiones electorales, que fueron ampliando gradualmente la participación popular en los cabildos, pero que no modificaron el papel asignado al municipio en la estructura nacional.⁴⁶

⁴³ El cuadro no detalla a cabalidad el contenido del artículo 115, sino sólo los elementos novedosos que constituyen la reforma municipal.

⁴⁴ Debe señalarse que, antes de las reformas de 1987, en este artículo (tal como quedó después del cambio en 1983) aparecían disposiciones sobre los poderes estatales que ese año fueron transferidas al 116, por lo que, finalmente, las fracciones IX y X se derogaron, pero esta reforma no afectó a los municipios.

⁴⁵ Algunos autores consideran que "dicha reforma también puede interpretarse como un intento de rescatar al municipio de su sometimiento casi total al gobierno estatal. En otros términos, la reforma constitucional definió con precisión una esfera de autonomía municipal, con el fin de no dejarla completamente en manos de las autoridades estatales" (Alberto Díaz Cayeros y Jacqueline Martínez Uriarte, "Federalismo y municipalismo: dos lógicas políticas en tensión", *Diálogo y debate*, 1998, núm. 4, p. 91). Mauricio Merino habla de un decálogo contenido en la reforma municipal, que abarca los siguientes temas: 1) causas de suspensión de ayuntamientos; 2) patrimonio propio de municipios; 3) facultad reglamentaria; 4) servicios públicos; 5) fuentes de ingresos propios; 6) presupuestos municipales; 7) desarrollo urbano; 8) representación proporcional; 9) seguridad laboral de empleados municipales, y 10) convenios de coordinación (*Fuera del centro*, Xalapa, Universidad Veracruzana, 1992 (*Estudios jurídicos y políticos*), pp. 114-115).

⁴⁶ *Ibid.*, p. 113. Las anteriores reformas al artículo 115 se refirieron a: integración de las legislaturas locales (1928); no reelección de autoridades municipales (1933); duración en el cargo de los gobernadores (1943); derecho de la mujer al voto (1947); ciudadanía de las mujeres (1953); facultad para expedir reglamentos y disposiciones administrativas y regular el desarrollo urbano de los municipios (1976); y representación proporcional de regidores en la elección de ayuntamientos (1977). Acerca de estas reformas, consúltese Robles, *op. cit.*, pp. 97-101.

CUADRO 1

<i>Fracción</i>	<i>Normas establecidas</i>	<i>Objetivo específico</i>	<i>Objetivo general</i>
I	<ul style="list-style-type: none"> Reglamentación de causas de suspensión de ayuntamientos 	<ul style="list-style-type: none"> Proteger jurídicamente a los ayuntamientos de intromisiones arbitrarias de los poderes estatales 	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento jurídico-político
II	<ul style="list-style-type: none"> Facultad reglamentaria 	<ul style="list-style-type: none"> Permitir que los municipios puedan dotarse de su propio marco legal 	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento jurídico-político
III	<ul style="list-style-type: none"> Especificación de servicios públicos a cargo de municipios Posibilidad de establecer convenios con otros municipios del estado 	<ul style="list-style-type: none"> Definir un ámbito de acción y de responsabilidad de los municipios Permitir la eficaz prestación de servicios y mejorar la gestión municipal 	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento administrativo Fortalecimiento administrativo
IV	<ul style="list-style-type: none"> Determinación de ingresos propios (por servicios, por impuestos) y posibilidad de aprobar sus presupuestos Elevación a rango constitucional de las participaciones federales 	<ul style="list-style-type: none"> Vigorizar la hacienda municipal y disminuir la dependencia hacia otras instancias Dar certidumbre sobre esta fuente de ingresos 	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento económico Fortalecimiento económico
V	<ul style="list-style-type: none"> Facultades en materia de desarrollo urbano 	<ul style="list-style-type: none"> Ampliar el ámbito de acción de los municipios 	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento administrativo
VI	<ul style="list-style-type: none"> Coordinación con otras instancias para desarrollo regional 	<ul style="list-style-type: none"> Regular la participación de los municipios en los convenios de desarrollo 	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento administrativo
VII	<ul style="list-style-type: none"> Disposición de que los gobernadores tienen el mando de la fuerza pública en los municipios en que residan 	(no hay objetivo explícito relacionado con el municipio)	(no tiene implicaciones de fortalecimiento para el municipio)
VIII	<ul style="list-style-type: none"> Representación proporcional en los ayuntamientos 	<ul style="list-style-type: none"> Ampliar la presencia de partidos de oposición en los cabildos 	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento político
IX	<ul style="list-style-type: none"> Medidas laborales para trabajadores municipales 	<ul style="list-style-type: none"> Dar seguridad laboral y estabilidad en el empleo 	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento administrativo
X	<ul style="list-style-type: none"> Posibilidad de establecer convenios con los estados 	<ul style="list-style-type: none"> Facilitar atención a problemas comunes 	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento administrativo

Fuente: Elaboración propia

LA REFORMA: ANÁLISIS DE OBJETIVOS

¿Cuáles eran los propósitos explícitos de este conjunto de reformas? En otras palabras, ¿qué es lo que pretendían lograr y cuáles instrumentos utilizarían para alcanzarlo? En primer lugar, en términos jurídico-políticos, además de reiterar la personalidad jurídica de los municipios, la reforma pretendía terminar con la incertidumbre que significaba la posibilidad –sin restricciones– de que las autoridades estatales declararan la suspensión o desaparición de los ayuntamientos. En la iniciativa se señala que se pretendía generalizar sistemas plasmados en la mayoría de las constituciones estatales, para preservar a los ayuntamientos de la injerencia de otras autoridades. Además, se tenía el propósito de inducir a las entidades federativas a expresar claramente los procedimientos y causas para el desconocimiento de autoridades municipales.⁴⁷ Esto era una respuesta concreta a una práctica común en algunos estados, en los cuales el gobernador, cuando así lo decidía, desaparecía o suspendía ayuntamientos; unas veces por razones válidas (*v. gr.* problemas de ingobernabilidad); otras muchas por intereses políticos o conflictos personales.

Respecto a esta medida, mucho se ha criticado que, a pesar de su objetivo, la reforma constitucional mantiene abierta la posibilidad de desaparecer o suspender ayuntamientos.⁴⁸ Si bien se obliga a que las legislaturas locales señalen claramente las causas y el procedimiento para estas acciones, no se establece ninguna regla general al respecto.

Una postura más crítica es la que muestra Elisur Arteaga cuando señala que, con

⁴⁷ Cámara de Diputados, *op. cit.*, p. 13.

⁴⁸ Hay quien habla de absurdos jurídicos en el texto de la reforma, porque “[l]a suspensión opera respecto de personas que ejercen una función, porque se les revoca o se les retira la investidura donde iba inherente dicha función. En cambio, la suspensión jamás opera respecto a los entes públicos, precisamente porque su personalidad es perenne y lo más que puede suceder es una desaparición por fusión, o por mandato legal. [...] Lo anterior se aprecia mejor si recordamos que, precisamente para que jamás se dé dicho supuesto, a los componentes del ayuntamiento se les nombran suplentes; más aún, todavía se suele prever que cuando faltan unos y otros asuma sus funciones algún Consejo Municipal u otra figura especial [...] Ni la suspensión ni la desaparición de ayuntamientos tienen explicación” (Ugarte, *op. cit.*, p. 49).

esta reforma, se elevó a rango constitucional una forma de intromisión de los poderes locales en los municipios.⁴⁹ Asimismo, según demuestra, es falso que se tratara de generalizar sistemas existentes en la mayor parte de los estados, puesto que, cuando mucho, había 14 casos de constituciones estatales con esta disposición.⁵⁰ Más allá del número de estados en que ocurría esta práctica, es un hecho que en ellos existía una disposición contraria a la autonomía municipal, que, lejos de suprimirse o limitarse, se extendió a todos los estados,⁵¹ lo cual era un problema, principalmente si se consideran las condiciones políticas en cada estado, en las que el gobernador era, *de facto*, quien determinaba las decisiones de los congresos estatales.

Existe también un segundo elemento que, más que defender al municipio –como ocurre con la disposición anterior–, tiene un objetivo explícito de fortalecimiento institucional: la facultad reglamentaria. Nuevamente la iniciativa es clara al respecto, cuando señala que, con dicha medida, se busca el robustecimiento político y jurídico de los municipios.⁵² Concretamente, se les concede la facultad de expedir sus bandos, reglamentos y disposiciones administrativas, en el ámbito de su competencia. Empero, se aclara que la emisión de estas normas deberá sujetarse a lo que dispongan las legislaturas estatales en las llamadas bases normativas.⁵³ La idea inicial era que, por un lado, las legislaturas no invadieran el ámbito de los ayuntamientos al expedir reglamentos estrictamente municipales y, por otro, que los gobiernos locales tuvieran un marco de

⁴⁹ *Op. cit.*, p. 373.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 380.

⁵¹ *Ibid.*, p. 281. El autor abunda al decir: "Hay un hecho que pone en evidencia los propósitos antidemocráticos de la reforma: la institución de la desaparición de ayuntamientos existía preferentemente en aquellos estados en los que la oposición era fuerte y había ganado algunos ayuntamientos" (*Ibid.*, p. 282). El único antecedente de esta disposición constitucional está en el artículo 7 de la ley sexta de 1836, eminentemente centralista.

⁵² Cámara de Diputados, *op. cit.*, p. 13.

⁵³ El término "bases normativas" originó interpretaciones no necesariamente coincidentes. Respecto a este tema vale la pena revisar el artículo de Efrén Ortiz Villaseñor, "Las bases normativas, su evolución e interpretación", *Estudios municipales*, 1986, núm. 8, pp. 51-71.

referencia general con base en el cual emitir disposiciones legales.

En tercer término, una disposición de índole claramente política con la cual se buscaba recuperar legitimidad (no sólo para los ayuntamientos sino principalmente para el sistema político) se refiere a la ampliación de la representación proporcional a todos los gobiernos municipales. Anteriormente, este principio de representación sólo se aplicaba a los municipios que superaban un límite mínimo de población (300 mil habitantes). La nueva regulación estuvo acorde con el muy reciente reconocimiento del pluralismo en México,⁵⁴ que permitiría a las *minorías* tener representación en los cabildos. Sin duda ésta fue una reforma política importante, porque abría espacio para que los partidos de oposición tuvieran mayor acceso a los puestos de gobierno.

En materia administrativa, la reforma municipal dotaba al municipio tanto de nuevas atribuciones y responsabilidades como de nuevas herramientas de gestión. Así, uno de los elementos probablemente más significativos de la reforma de 1983 se refiere a la especificación de servicios públicos cuya prestación es facultad exclusiva de los gobiernos locales. Se estableció que los municipios tendrían a su cargo los servicios de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, así como aquellos que determinarían las legislaturas locales. Sin embargo, aunque se consideraba que estos servicios serían exclusivos de los municipios, se dejaba una rendija abierta, que señalaba que podrían prestarse "con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes". Las autoridades estatales quedaban, entonces, no sólo con un poder de supervisión y coordinación, sino con la posibilidad real de que, "cuando fuere

⁵⁴ Soledad Loaeza, "La lenta construcción del pluralismo mexicano", en Georges Couffignal (comp.), *Democracias posibles. El desafío latinoamericano*, trad. B. Cagnolati, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 167-181.

necesario”, asumieran la prestación de los servicios –con las consecuencias económicas, políticas y administrativas que esto tiene.

En este asunto se refleja uno de los problemas que más se han discutido en torno a la reforma municipal: la diversidad. Puede suponerse que la cláusula de potencial intromisión estatal se incluyó no por ignorancia o falta de precaución, sino para superar el problema de todos aquellos municipios que, por sus escasas posibilidades económicas y administrativas, no estuvieran en posición de prestar los servicios públicos a que hace referencia el artículo 115, lo cual parecería ser un reconocimiento de la diversidad municipal. La iniciativa, sin embargo, es confusa al señalar: “[c]onscientes de la gran heterogeneidad de los Municipios del país y de la complejidad de sus diversas circunstancias demográficas, territoriales y económicas, hemos considerado como una necesidad capital precisar los servicios que deba tener la incumbencia municipal, y aún con la diversidad de las comunidades municipales en nuestro vasto territorio, puedan y deban ser comunes a todas y cada una de ellas”.⁵⁵ La lógica, poco clara, parece ser la siguiente: debido a que los municipios son muy diferentes, hay que darles las mismas atribuciones. Ésta es una de las fuentes más comunes de fracaso de las acciones gubernamentales: un buen diagnóstico pero una mala solución.

Otro aspecto a considerar está relacionado con que, como se señala posteriormente, la reforma de 1983 determinaba que los ingresos municipales deberían incluir los derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo. La primera impresión es que se trataba de una disposición tendiente a fortalecer la hacienda municipal. No obstante, esto presupone que habría ingresos por la prestación de servicios, cuando, en realidad, éstos no únicamente solían ser de escaso monto, sino que, en la

⁵⁵ Cámara de Diputados, *op. cit.*, p. 14.

mayoría de los casos, los servicios público habían estado subsidiados.⁵⁶

La reforma constitucional señalaba también que el municipio tendría facultades en materia de desarrollo urbano. Nuevamente,

la visión que se tuvo del municipio fue parcial. No consideró todas las posibilidades reales de esa instancia, sino como encargada de la administración de espacios urbanos. Problema evidente si se toma en cuenta que la mayoría de los municipios mexicanos no sólo tienen características rurales sino que agrupan a más de una comunidad. [...] En efecto: las reformas de 1983 imaginaron un municipio urbano: un centro de población, facultado para atender los problemas concretos de una comunidad delimitada. Pero las dificultades que deben afrontar los municipios exceden, casi siempre, esa imagen exclusivamente urbana.⁵⁷

La diversidad municipal, presente en el diagnóstico y ausente en las políticas, hace de nuevo su aparición. Para algunos municipios, pensar en la planeación del desarrollo urbano era algo irreal frente a su carácter absolutamente rural. Para otros, en cambio, los problemas cotidianos rebasaban por mucho las atribuciones recibidas.⁵⁸

Para lidiar con estas atribuciones, la reforma al 115 otorgó a los municipios nuevas herramientas de gestión.⁵⁹ Entre éstas estaba la posibilidad de coordinarse con otros municipios, con la salvedad de que fueran del mismo estado, así como la facultad de establecer convenios de cooperación y asistencia con la federación y los estados. En esta

⁵⁶ Ugarte, *op. cit.*, pp. 65 y ss.

⁵⁷ Merino, *Fuera del centro...*, *op. cit.*, pp. 116-118.

⁵⁸ "El modelo ideal de un centro de población organizado por un ayuntamiento eficaz, que cobra impuestos a la propiedad inmobiliaria, obtiene recursos de los servicios públicos que presta a la comunidad y gasta sus dineros en el equipamiento y la belleza exterior del poblado, se desgarran en dos extremos: el del municipio rural y paupérrimo, que sobrevive apenas de las participaciones fiscales que le corresponden, pero que no presta ningún servicio, bien porque simplemente no existen o bien porque sus recursos son insuficientes para pagar su elevado costo; y el del municipio cabalmente urbano, que debe prestar muchos más servicios de los que permite su capacidad técnica y financiera" (*Ibid.*, p. 118).

⁵⁹ María del Carmen Pardo hace una propuesta de definición cuando apunta: "Por gestión municipal entiendo la capacidad de los municipios para lograr que sus decisiones se concentren en acciones de beneficio colectivo" ("La gestión municipal: ¿motor o freno para el ejercicio democrático?", en Merino (coord.), *En busca...*, *op. cit.*, p. 253).

parte de la reforma se elevan a rango constitucional los Convenios Únicos de Desarrollo, por medio de los cuales la federación puede planear y regular la transferencia de recursos financieros a los estados y a los municipios.⁶⁰

Como parte de la reforma también se daba certeza laboral a los funcionarios municipales, al incluirlos en el ámbito del artículo 123 constitucional. Se trataba de una medida de seguridad laboral que, sin duda, tendría beneficios, pero es evidente que las expectativas gubernamentales al respecto eran exageradas. Según la iniciativa de reforma constitucional, el objetivo de esa disposición era no sólo dar protección legal al trabajador municipal, sino que, sin ninguna explicación, se señala que con esta medida se pretende implantar sistemas de servicio público de carrera y fortalecer la eficacia de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.⁶¹

Cabe preguntar, ¿cuál es la relación causal entre la disposición contenida en el artículo 115 y el establecimiento de sistemas de carrera? El objetivo en sí mismo puede ser loable y necesario, pero el instrumento para alcanzarlo no es, ni con mucho, el señalado.

Finalmente, el cambio fundamental –y que mejor podría haber contribuido al fortalecimiento del gobierno local– era de índole económica. La reforma de 1983 tenía como objetivo esencial vigorizar la hacienda municipal (a pesar de que el objetivo expreso era la “autosuficiencia económica”).⁶² En este sentido, hubo una distinción clara: vigorizar no significa sólo dar más recursos –de ser así habría bastado con incrementar las

⁶⁰ Merino critica que las reformas constitucionales de 1983 “intentaron otorgarle al municipio nuevas herramientas para el cumplimiento de sus funciones, a partir de un diagnóstico que quiso ser integral. [...] Pero siendo fundamentales, no pudieron desprenderse del predominio del criterio administrativo. Dicho de otro modo: los municipios ganaron, en 1983, una nueva base de autonomía, pero no abandonaron su condición exclusiva de filtros de la administración. También podría anotarse que, en rigor, la reforma fue impecable porque no se planteó nada más que fortalecer esa condición de la instancia municipal. No intentó una definición diferente, ligada a la organización democrática del país” (*Fuera del centro...*, *op. cit.*, p. 113).

⁶¹ Cámara de diputados, *op. cit.*, p. 17.

⁶² *Ibid.*, p. 16.

participaciones federales– sino que tiene que ver con la posibilidad de que cada municipio obtenga y administre sus ingresos.⁶³ A la vez, tener recursos propios suficientes fortalecería al municipio en los otros dos sentidos mencionados: políticamente, le permitiría ser menos vulnerable frente a los gobiernos estatal y federal, al no estar sometido por la dependencia financiera; y, administrativamente, le facilitaría *i)* cumplir efectivamente con sus funciones, y *ii)* estar en posición adecuada para aprovechar las nuevas herramientas de gestión puestas a su alcance. Se trata, por consiguiente, de un aspecto medular de la reforma, pues su cabal realización sería un factor que impulsaría los demás puntos del nuevo artículo 115; y, por el contrario, su incumplimiento dificultaría alcanzar los objetivos de quienes diseñaron la reforma municipal.

La reforma, por tanto, incluía cuatro medidas con el propósito de vigorizar la hacienda municipal. En primer lugar, se otorgó a los ayuntamientos la libre administración de su hacienda (por supuesto, sujeta a lo que determinen las leyes estatales) y el reconocimiento de un patrimonio propio. En segundo, se les atribuyen los rendimientos de sus bienes propios y los que obtengan por la prestación de los servicios públicos a su cargo. En tercer término, se les asignaron los impuestos o contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora, con base –desde luego– en lo que determinen las legislaturas locales.⁶⁴ Por último, se elevó a rango constitucional el derecho de los municipios a recibir las participaciones federales

⁶³ La fracción II del artículo 115 en la constitución de 1917 señalaba que el municipio libre administraría libremente su hacienda. Elisur Arteaga señala que este principio fue debilitado por la “reforma contraria a los ayuntamientos de 1982”, al limitar el manejo del patrimonio municipal a lo establecido por leyes estatales. “Este agregado, de corte claramente intervencionista en la vida municipal, ha dado fundamento constitucional a las prohibiciones que tanto a nivel carta fundamental local, como leyes orgánicas municipales, existen respecto del uso, disfrute y disposición del patrimonio de las poblaciones; por lo mismo, con vista a aquel agregado, son válidas las prohibiciones que tienen que ver con la enajenación, donación o gravámenes de los bienes inmuebles que pertenecen a los ayuntamientos” (*op. cit.*, t. 2, p. 291).

⁶⁴ Debe señalarse que no se estableció la obligación de pagar predial a los bienes de dominio público de la federación, los estados y los municipios; el argumento esgrimido para hacerlo, fue que esta exención se justificaba “por imperativas razones que por sí solas se explican” (*loc. cit.*).

(aunque sin ningún mecanismo para exigirlos ni conocer su monto). Más adelante se describirán los defectos de diseño que, en función de los objetivos de la reforma,⁶⁵ tuvo el nuevo artículo constitucional en esta materia; baste señalar que, nuevamente se repiten las dos trabas apuntadas para las otras disposiciones de la reforma: excesiva intromisión de las legislaturas estatales y no reconocimiento de la diversidad municipal.⁶⁶

Al hacer el análisis integral del artículo 115 constitucional,⁶⁷ es necesario advertir el avance que significó reconocer una esfera propia de acción municipal, así como las medidas para asegurarle ingresos y potestad reglamentaria. Por ello, la reforma de 1983 fue, en sus objetivos, un clásico ejemplo de devolución,⁶⁸ entendida como la creación o el fortalecimiento, legal o financiero, de unidades subnacionales de gobierno, cuyas actividades están fuera del control directo del gobierno central. No era, en los objetivos, simple descentralización, sino fortalecimiento municipal.

No obstante, permitir la intromisión de las legislaturas estatales implicó dejar un espacio abierto a los gobernadores para vulnerar la autonomía. Aún más: ignorar la

⁶⁵ No está de más hacer de nuevo la aclaración que los juicios que, en toda esta investigación, se hagan de la reforma municipal no se refiere a su calidad de buena o mala, democrática o no, ni a ningún otro valor que pudiera desviar la objetividad del análisis. Éste se basa, simplemente, en evaluar la efectividad de la reforma para alcanzar sus propios objetivos. En términos más formales, puede decirse que se enfoca a valorar la eficacia de los medios dispuestos por la reforma en manos de los municipios para alcanzar los fines que ella misma se propuso (es decir, la coherencia entre medio y fines; su racionalidad instrumental).

⁶⁶ Existen, desde luego, otras disposiciones importantes en el artículo 115 que se han omitido –como el mando de los cuerpos de seguridad pública–, pero que se retomarán en el análisis de la implementación y los resultados de la reforma, en los dos capítulos siguientes.

⁶⁷ Vale la pena recordar, como lo hace Juan Pérez Abreu, que “[p]ara definir al municipio mexicano actual, no es suficiente referirnos sólo al Artículo 115, en todo su contenido, ni menos aun al contenido de las adiciones de 1983: son otros muchos artículos constitucionales los que constituyen al municipio; algunos más establecen instituciones de las que participa el municipio, y otros que, incluso, son esenciales para definir la posición del municipio en el estado, que es el tema central para conocer al municipio mexicano y al de cualquier otro país” (“Las reformas al artículo 115 constitucional del 3 de febrero de 1983. Antecedentes, resultados y proyecciones actuales”, en *El municipio en México...*, *op. cit.*, p. 67). A este respecto es indispensable consultar el apéndice contenido en el texto de Elisur Arteaga Nava, en el que reseña las referencias constitucionales al municipio, separándolas en estructura jurídica, facultades, inhibiciones, obligaciones e intervención sobre los municipios (*op. cit.*, t. 2, pp. 33-35).

⁶⁸ Rodríguez, *The Politics...*, *op. cit.*, p. 101. Debe señalarse que esta autora indica que no es un término correcto en español, pues no existe una traducción adecuada para el vocablo inglés *devolution*, aunque no ofrece alguna alternativa; simplemente, considera que no hay palabra equivalente en español. Por mi parte, aunque sea un anglicismo, lo empleo porque lo considero útil.

diversidad municipal hizo que, desde el principio, un número no menor de municipios estuvieran imposibilitados para aprovechar las ventanas de acción abiertas por la reforma. Además, al no reconocer la calidad de gobierno de las instituciones municipales, se preserva la idea del municipio como instancia administrativa. Por otra parte, quedaban en manos de las legislaturas estatales buena parte de las posibilidades efectivas de la reforma.⁶⁹

Así, ante objetivos amplios pero medidas limitadas, es necesario hacer una evaluación de la reforma, que permita observar, en el largo plazo, qué se logró, qué no se logró y, sobre todo, las posibles causas de ambos resultados. Este análisis se realizará en los siguientes dos capítulos. Antes, se pasará revista a las distintas posiciones generadas por esta reforma después de su promulgación.

GRANDES ESPERANZAS: LA POSICIÓN OFICIAL ANTE LA REFORMA

Si ha de utilizarse una palabra para calificar la reacción oficial ante la reforma probablemente deba ser grandilocuencia. Años después de la reforma constitucional, De la Madrid afirmaba:

La reforma municipal es uno de los pasos más importantes que hemos dado los mexicanos en nuestra historia. Es un cambio sustancial que nos permite enfrentar la crisis porque asigna a estas comunidades básicas de nuestra sociedad recursos y responsabilidades y libera así su enorme potencial para contribuir al engrandecimiento de la Nación. Municipios más fuertes, Estados más sólidos, son

⁶⁹ Jacinto Faya Viesca apunta: "De la lectura del Artículo 115 observamos la dependencia de su vigencia ante el Congreso de la Unión y de la Legislatura de los Estados. A excepción de las fracciones VII y VIII, las ocho restantes remiten a las leyes locales y federales, para el ejercicio de las potestades públicas municipales. Esto significa, que la plena aplicación de la riqueza del Artículo 115 depende en su origen y en su fondo no de los propios municipios ni de las Autoridades Administrativas de los estados y de la Federación, sino del Congreso de la Unión y de las Legislaturas de los Estados" ("El artículo 115 constitucional y la responsabilidad del Congreso de la Unión y de las legislaturas de los estados, impuesta por el poder constituyente permanente", *Estudios Municipales*, 1985, núm. 5, p. 98).

requisitos contemporáneos para contar con una Nación más vigorosa. Es también una medida democrática porque ha permitido fortalecer las relaciones entre las entidades federativas y la Federación y entre ambas y el municipio y fortalecer las relaciones entre los poderes; y porque ha abierto los canales de la representación política a los partidos políticos de un extremo a otro de la República. Es una reforma que va a vigorizar la cultura nacional al dar nuevos instrumentos a las diferentes culturas regionales y locales. Se ha creado conciencia municipalista en todo el país. Se efectúan reuniones de todo tipo entre los presidentes municipales, se multiplican los cursos en las universidades y se genera una nueva literatura sobre el municipio.⁷⁰

A su vez, el secretario de gobernación consideraba la reforma municipal como la reforma política más importante del México moderno, capaz de modificar la configuración política, económica, cultural y social del país.⁷¹

Un aspecto sobresaliente es que, como ya se indicó, se equiparaba la reforma municipal con una reforma política que impulsaría la democratización. El propio De la Madrid señalaba: "Creo que la reforma municipal será considerada, al ver sus resultados, como un gran avance en el proceso de la democratización mexicana".⁷² Este planteamiento se refleja en una de las frases más sonadas de la época: "descentralizar es democratizar y democratizar es descentralizar".⁷³ Se refuerza con esto la tesis de que la reforma municipal era también un instrumento para ganar legitimidad, escogido en lugar de una reforma político-electoral.

⁷⁰ Entrevista concedida al director general de *El Nacional* el 16 de diciembre de 1986; cit. en "Pensamiento municipalista de Miguel de la Madrid", *Estudios Municipales*, 1988, núm. 22, pp. 45-46.

⁷¹ Manuel Bartlett, "Reforma municipal y reforma política", *Estudios Municipales*, 1985, núm. 5, p. 17. Y Raúl Olmedo remataba: "La Reforma Municipal es la reforma estructural más importante de nuestros tiempos" ("La reglamentación municipal", *Estudios Municipales*, 1985, núm. 5, p. 22).

⁷² Conferencia de prensa ofrecida a corresponsales extranjeros acreditados en México, en Los Pinos, 7 de febrero de 1984 ("Pensamiento municipalista...", art. cit., p. 42).

⁷³ Cf. Francisco Gil Villegas, "Descentralización y Democracia: una perspectiva teórica", en Torres (comp.), *op. cit.*, pp. 33-67.

Esta algarabía alrededor de la reforma puede considerarse natural. Putnam ha señalado que, generalmente, cuando ocurre una reforma institucional, sus proponentes la ven como una panacea.⁷⁴ En relación con otro tema, pero en este mismo sentido, Johan P. Olsen, apunta:

Los reformadores actúan con un halo misionero. Ellos "saben" cuáles son los problemas [...]. Las reformas se presentan como soluciones racionales a problemas ya percibidos, aunque se hacen sólo intentos modestos para obtener resultados. La repetida presentación de doctrinas administrativas ocurre mediante procesos retóricos en lugar de dibujar conclusiones lógicas a partir de datos incontrovertibles.⁷⁵

Junto con la reforma legal, se realizaron múltiples acciones complementarias; unas sustanciales, otras decorativas. "Esas reformas fueron motivo de una exaltación que nunca se había presentado por reforma legal alguna, lo que distorsionó durante ese sexenio la imagen del 'municipio libre'".⁷⁶ Se fundaron instituciones y se instrumentaron mecanismos de divulgación. Se creó un programa televisivo semanal titulado *¿Por qué la reforma municipal?*, y una emisión de radio llamada *Voz municipal*.⁷⁷ Incluso, "[a]lgún gobernador propuso declarar 'Día del Municipio' el 3 de febrero, fecha en que se publicó la reforma, para dejar a la posteridad la celebración permanente de esa reforma y la de su autor".⁷⁸ También, no obstante las consultas realizadas durante la campaña, del 18 al 21 de octubre de 1983, se celebraron *Reuniones de consulta popular para la reforma municipal* (si bien

⁷⁴ *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1994, p. 20 y *passim*.

⁷⁵ "Civil Service in Transition: Dilemmas and Lessons Learned", Oslo, Advanced Research on the Europeanisation of the Nation State (ARENA), documento de trabajo núm. 15, 1997, pp. 4-5.

⁷⁶ Pérez Abreu, art. cit., p. 69.

⁷⁷ Rodríguez, *The Politics...*, *op. cit.*, p. 123.

⁷⁸ Pérez Abreu, art. cit., p. 69. Esta situación generaba expectativas exageradas, como la de aquel diputado local yucateco que señalaba que, con la reforma, los municipios "nacen a la autonomía económica, pues habrán de triplicar sus ingresos de origen predial, nacen al pluralismo, pues los regidores de representación proporcional se sextuplican, y nacen a la vida adulta, al ejercer la facultad reglamentaria y ordenar su suelo".

la reforma constitucional había tenido lugar meses atrás).⁷⁹ Por una parte, se hacían múltiples elogios de la reforma, pero, por la otra, había escepticismo respecto de su implementación.⁸⁰

En este entorno, también se creó el Centro Nacional de Estudios Municipales, así como centros estatales en las entidades federativas, que, como su nombre lo indica, eran centros de estudios, sin facultades ejecutivas ni poderes de decisión. Ésta es una de las deficiencias más importantes de la reforma: no se estableció ninguna autoridad como guía o supervisora de la reforma municipal; nadie vigilaba que, en efecto, se tomaran las medidas necesarias para llevarla a la práctica. Para utilizar el término neoinstitucional: no hubo mecanismos de cumplimiento ni autoridad encargada de ellos. Esto no impidió que, al hablar sobre la percepción que los indígenas oaxaqueños tenían de la reforma, hubiera quien señalara: "No podemos dejar de ser optimistas en una ocasión como ésta para decir: el tiempo y el lugar de la utopía están aquí".⁸¹

En réplica, además de las críticas citadas en páginas anteriores, muchos académicos y políticos criticaron los limitados alcances de la reforma. Hubo –y hay– quienes califican el cambio constitucional de contrarreforma. Debe reconocerse que, más allá de las intenciones –explícitas e implícitas– que impulsaron la reforma (que, según se ha explicado, pretendían una devolución al municipio), los instrumentos para alcanzar esos

⁷⁹ Véanse los varios tomos de la memoria en *Consulta Nacional para la Reforma Municipal*, México, Secretaría de Gobernación, 1984. Pérez Abreu dice que estos foros fueron "[...] no de consulta en función de la reforma, sino de labor propagandística con relación a la nueva legislación" (art. cit., p. 69).

⁸⁰ El PPS, por ejemplo, señalaba que "algunos gobernadores estaban presionando a las legislaturas de sus estados para que sustituyeran en la legislación local el principio de representación proporcional en las elecciones de los ayuntamientos, que ordena la Constitución, por uno de 'planilla íntegra de mayoría relativa'". De igual modo, "se señalaba que para lograr la reforma municipal propuesta era indispensable que los gobernadores asumieran con decisión la tarea y se superaran tradiciones burocráticas añejas y, sobre todo, se venciera la resistencia de los caciques y de los intereses económicos y políticos existentes" (Beltrán y Portilla, art. cit., p. 97).

⁸¹ Franco G. Hernández, "Legislación municipal en comunidades indígenas de Oaxaca", *Estudios Municipales*, 1988, núm. 21, p. 171.

objetivos fueron más bien escasos y, sin duda, no eran medios suficientemente eficaces para tales fines.⁸² En algunos casos, como señala Tonatiuh Guillén, la reforma del artículo 115 abrió un nuevo marco –más de necesidades que de recursos- para la acción de los gobiernos locales.⁸³

A pesar de los objetivos, las medidas propuestas mantenían control tanto de las autoridades federales como de las estatales sobre los gobiernos municipales. Se ha dicho que la reforma consistió en centralizar (políticamente) por medio de la descentralización (administrativa).⁸⁴ También que, a final de cuentas, la reforma sólo sirvió para consolidar al municipio como instancia administrativa.⁸⁵ A esto hay que agregar que, en muchos casos, el problema municipal no se refería sólo a las atribuciones que pudiera o no tener el municipio, sino a la capacidad administrativa de cada ayuntamiento. En otras palabras, la constitución –a partir de la reforma de 1983– decía claramente lo que el municipio debía hacer, pero su enunciado no era congruente con lo que, en el mundo real, el municipio mexicano podía hacer. Respecto a la estrategia de descentralización, de la cual la reforma municipal sólo era una parte, de 1982-1988, Pardo señala que,

Al definirse desde el centro cómo, cuándo, qué y cuánto descentralizar, primero se repite el diseño del centro y, segundo, se establecen patrones y fórmulas homogéneas, cuando la descentralización administrativa debe atender los requerimientos que cualitativa o cuantitativamente exigen los diversos casos que abarca. Tendrá que haber grados de descentralización en función de las

⁸² Dice Luis F. Aguilar: "El síntoma de los problemas mal estructurados es justamente la indeterminación –frecuentemente por razones valorativas más que cognoscitivas– acerca de cuáles son los componentes de la situación que se consideran han de ser modificados o removidos, y/o acerca de cuáles pueden ser los factores que los originan y en los que, por ende, habría que intervenir e incidir. Dicho más intencional que causalmente, no se sabe cuáles serán los fines y objetivos preferidos a realizar y/ o los medios para realizarlos. Las dudas sobre los mismísimos términos de la relación causal estructuran enfermizantemente el problema público. Si no se sabe lo que se quiere resolver o lo que puede resolverlo (el efecto y/o la causa), se está en la total incertidumbre, en la irresolución" (art. cit., p. 67).

⁸³ *Gobiernos municipales en México, entre la modernización y la tradición política*, México, Miguel Ángel Porrúa-Colegio de la Frontera Norte, 1996, p. 15.

⁸⁴ Rodríguez, *The Politics...*, op. cit., p. 3.

⁸⁵ Merino, *Fuera del centro...*, op. cit., p. 115.

características propias de estados y municipios. No se puede sujetar la evaluación de la capacidad local en la determinación del grado de descentralización necesario, al juicio subjetivo de los técnicos de la administración central.⁸⁶

CONCLUSIÓN: ALCANCE DE LOS OBJETIVOS

Como se señaló en el capítulo teórico, lo que distingue a las reformas institucionales de los demás tipos de cambio es la intención. En este sentido, el cambio constitucional de 1983 es, en efecto, producto de una intención, que coincide con la descripción según la cual una reforma implica una acción consciente, con un propósito y dirección. Todos estos elementos se han analizado en las páginas anteriores. En este último apartado se trata de sistematizar el contenido y los objetivos de la reforma al incluirlos en el cuadro bidimensional presentado en el capítulo previo (véase el cuadro 2).

En dicho cuadro son obvias, al menos, dos cosas: en primer lugar, que las reformas constitucionales se concentraron en la distribución de competencias dentro del juego de relaciones intergubernamentales: se transfirieron al municipio atribuciones legales, administrativas y de gestión hacendaria. Sin embargo, en segundo lugar, esto no estuvo acompañado de ajustes en los aspectos locales internos (salvo el criterio de representación proporcional y una reforma laboral de pocas implicaciones administrativas). Más allá de la factibilidad de los objetivos propuestos (principalmente ante la ausencia de mecanismos de cumplimiento) puede inferirse que no transformar aspectos locales podría llegar a ser, en el momento de implementación de la reforma, un serio impedimento.

⁸⁶ María del Carmen Pardo, "La descentralización administrativa: decisión para fortalecer el federalismo", en Torres (comp.), *op. cit.*, p. 132.

Cuadro 2

	ÁMBITO DE TRANSFORMACIÓN	
	<i>Ajuste en las relaciones intergubernamentales</i>	<i>Ajuste de aspectos locales internos</i>
<i>Cambios en la organización</i>		<ul style="list-style-type: none"> Medidas laborales para dar seguridad a trabajadores municipales
<i>Cambios en Aspectos decisionales</i>	<ul style="list-style-type: none"> Facultad reglamentaria para fortalecer al municipio Reglamentación de causas de suspensión para proteger jurídicamente a los ayuntamientos Especificar servicios públicos a cargo de municipios para definir un ámbito de acción propio Facultades en materia de desarrollo urbano para ampliar ámbito de acción Posibilidad de establecer convenios para mejorar gestión municipal 	<ul style="list-style-type: none"> Representación proporcional para ampliar la presencia de partidos de oposición en el cabildo
<i>Cambios en recursos financieros</i>	<ul style="list-style-type: none"> Se conceden ingresos propios (por servicios, por impuestos) para vigorizar la hacienda municipal Se elevan a rango constitucional las participaciones para garantizar su entrega a los municipios. 	

CONTENIDO

Fuente: Elaboración propia con base en el marco propuesto por Francesco Kjellberg, "Die Reformen der Kommunalen Gebietskörperschaften und Regionen in Dänemark, Norwegen und Schweden", en F. Zehetner (ed.), *Reformen der Kommunen und Regionen in Europa*, Viena-Munich, Jugend und Volk Verlag, 1983 (cit. por Dente y Kjellberg, art. cit., p. 11).

Cabe agregar también que, al igual que en otros casos de reforma del gobierno local estudiados por Dente, se trata de un asunto de legitimidad en el cual las medidas "son ambiguas tanto en sus objetivos como en sus efectos, y pueden ser fácilmente distorsionadas de varias maneras de acuerdo con los diferentes actores y su posición política relativa".⁸⁷

Como en toda reforma institucional, no sólo el diseño es importante; los mecanismos previstos para la implementación, así como el impulso que den los distintos actores y los obstáculos que pongan pueden ser los que definan, al final de cuentas, los logros y fracasos de la acción gubernamental. El tema del siguiente capítulo es, precisamente, la forma en que se puso en práctica la reforma constitucional al artículo 115 cuando, a partir del cambio constitucional, era necesario echar a andar un enorme ejército de personal, recursos y estrategias que pudieran realizar los objetivos de la reforma municipal.

⁸⁷ Dente, art. cit., p. 184.

LA REFORMA MUNICIPAL PUESTA EN MARCHA

Si bien es cierto que una ley establece la estructura legal básica dentro de la cual se desarrollan las políticas de implementación, también lo es que la implementación tiene un dinamismo inherente, impulsado cuando menos por dos procesos importantes: 1) la necesidad que un programa tiene de recibir infusiones consistentes y/o periódicas de apoyo político para poder superar la inercia y el retraso propios de toda búsqueda de cooperación entre una gran cantidad de personas: muchas de esas cooperaciones pueden sentirse afectadas en su interés por la implementación de los objetos normativos y 2) el efecto que producen los continuos cambios de las condiciones socioeconómicas y técnicas en las reservas de apoyo que el público, los grupos de interés y las autoridades brindan a los objetivos de la política. Además de esos cambios, suelen ocurrir también notables transformaciones en ciertas variables independientes cruciales, tales como la percepción de la gravedad del problema, las condiciones socioeconómicas y la opinión pública. Todas estas transformaciones ocurren en las diversas jurisdicciones gubernamentales en las que una misma ley se implementa.

Paul A. Sabatier y Daniel A. Mazmanian¹

Si fuera necesario seleccionar una sola lección del nuevo institucionalismo, probablemente sería la que señala que una institución es mucho más que la sola ley. Ésta podrá ser diseñada perfectamente y contar con todo el aval político y los recursos económicos y administrativos necesarios para ponerla en práctica, sin embargo, en determinado momento, deberá enfrentarse a las condiciones del entorno, que podrán reforzarla, contrarrestarla o, simplemente, dejarla pasar, pero que, en cualquiera de estos casos,

¹ "La implementación de la política pública: un marco de análisis", en Luis F. Aguilar (ed.), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2ª ed., 1996 (*Antologías de política pública*, 4), p. 346.

afectarán la aplicación real y, por tanto, los resultados finales de cualquier reforma institucional.

Una vez que se han expuesto y analizado los objetivos contenidos en la reforma institucional que implicó el cambio al artículo 115 de la constitución, en este capítulo se estudia la forma en que dicha transformación se puso en práctica en los estados de la federación y en los municipios, así como los primeros cambios reales. Para ello, se utilizan algunas propuestas de los estudios de implementación y se revisan, desde la perspectiva neoinstitucional, los fallos de implementación previsibles encontrados en la reforma de 1983. Por último, se estudian someramente las políticas "sucesoras" –por llamarlas de algún modo– de la reforma municipal delamadridista: el programa de *Solidaridad* y el *Nuevo Federalismo*.

No está de más recordar lo señalado en el capítulo primero respecto a considerar la reforma institucional como variable independiente y como variable dependiente. Es esto lo que se hace a continuación: se analiza cómo la reforma municipal alteró la realidad de los gobiernos locales y de las relaciones intergubernamentales en México, pero, al mismo tiempo, se observa cómo esta realidad alteró el funcionamiento previsto de la reforma y el alcance de las medidas tendiente al fortalecimiento municipal.

LA IMPLEMENTACIÓN: INSUFICIENCIAS PREVISIBLES

¿Para qué estudiar una decisión gubernamental si, se sabe ya, los resultados no se podrán equiparar con las expectativas? La respuesta, simplemente, es que las decisiones y acciones de un gobierno afectan, de un modo u otro, con mayor o menor intensidad, la forma en que individuos y organizaciones actúan. Los cambios institucionales no son ajenos a la realidad; por el contrario, son afectados por ella y, en determinado momento,

también la modifican.²

Los numerosos –y variados– estudios relacionados con la implementación muestran que una decisión gubernamental, en el momento de ponerse en práctica, “desata muchas oportunidades y expectativas, poderes e intereses en juego, cargas de trabajo y responsabilidades, operaciones y decisiones; la implementación se vuelve entonces un proceso muy complejo y elusivo, también conflictivo, y es casi imposible encontrar una fórmula de coordinación que integre las diferencias y configure una acción armónica y colectiva”.³

No sería sensato pretender que una reforma institucional fuera, automática y literalmente, transformada en una realidad concreta. Iniciar un proceso de cambio es relativamente sencillo; controlarlo es mucho más difícil, por la cantidad de variables que intervienen. Después del diseño técnico-legal, sigue el juego político, mucho más poderoso que el primero y, sin duda, más difícil de prever y controlar. Sin embargo, siempre es posible considerar algunos elementos necesarios para llevar a cabo una implementación exitosa.⁴

² Así, aunque Robert Putnam insiste en su libro en que los efectos de las acciones gubernamentales, incluso cuando son bien diseñadas y efectivamente implementadas, no alcanzarán lo que sus impulsores pretenden, también reconoce que, a pesar de ello, el desempeño institucional –la forma en que se pone en la práctica el diseño de una institución– es importante porque, de un modo u otro, se modificarán los patrones comunes de todos los afectados (*Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1994, p. 9). En esta investigación no se partió de un criterio *a priori* para estudiar la instrumentación de la reforma municipal; es decir no se diseñó este capítulo para averiguar cómo fue que se alcanzaron todos los objetivos de la reforma o, por el contrario, explicar cómo se entorpeció y se frustró la reforma en su conjunto. En lugar de ello, se partió de una posición más escéptica ante los defensores y los detractores de la reforma; simplemente se trató de saber qué se logró, qué no y por qué, en un análisis integral.

³ Luis F. Aguilar, “Estudio introductorio” a Aguilar (ed.), *op. cit.*, p. 17. Para un análisis institucional al respecto, puede verse Rodolfo Vergara, “Estudio introductorio” a James March y Johan P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, trad. Jorge Ferreiro Santana, México, Fondo de Cultura Económica-Universidad Autónoma de Sinaloa-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1997, p. 30.

⁴ Véase Laurence J. O’Toole Jr., “Recomendaciones prácticas para la implementación de las políticas que involucran a múltiples actores: una evaluación del campo”, en Aguilar (ed.), *op. cit.*, pp. 413-470; este artículo reseña todas las recomendaciones presentadas en más de 100 estudios de implementación. Véanse también las recomendaciones al final del artículo citado de Sabatier y Mazmanian.

Quien proponga una reforma institucional debe anticipar la infinidad de posibles resistencias, obstáculos, retrasos, oposiciones y rebeldías burocráticas y políticas que puede encontrar en el camino.⁵ Lo mejor que puede hacer es considerarlo desde el principio; sin confiar en que no ocurrirán o que podrán ser manejadas sobre la marcha. Por lo menos los problemas más obvios y previsibles deben tratar de eludirse, minimizarse o controlarse en el propio diseño. De lo contrario, son aún mayores las posibilidades de que los efectos reales sean sumamente distintos de los buscados.

En el caso del tema de esta investigación, la reforma municipal, más allá de los problemas o posibles contradicciones encontrados en los objetivos iniciales, es notable la ausencia de previsiones respecto a la puesta en práctica. Suponiendo que los objetivos fueran adecuados, certeros y alcanzables, puede decirse que la reforma no consideró mecanismos para hacerse cumplir. Establecer un cambio constitucional sin duda es una decisión política fundamental e indispensable para lograr los objetivos, pero claramente no es suficiente. De los estudios de implementación puede aprenderse que, además del diseño formal, debe haber mecanismos que permitan superar lo que Pressman y Wildavsky llaman –para el caso de implementación de políticas– la “complejidad de la acción conjunta” y “la multiplicidad de puntos de decisión y veto” inherentes a la instrumentación de cualquier política.⁶

De acuerdo con Sabatier y Mazmanian, una decisión que busca ser efectivamente

⁵ Por ejemplo, Eugene Bardach advierte que la implementación puede derivar en muy distintos “juegos de implementación”, como la simulación del compromiso con la política, resistencia masiva, entropía social, ofertas de “mejor gestión”, torpeza ante la política, defensa del territorio burocrático, el “no es nuestro problema”, la exclusión de quien está a cargo de implementar por ser ajeno al grupo burocrático, y la defensa de una reputación, entre otros. Estos juegos, que retrasan la política y limitan sus alcances, tienen como efectos adversos el desvío de recursos, la distorsión de los objetivos de la política, la resistencia a los esfuerzos por el control administrativo de la conducta y la disipación de energías personales y políticas en otras acciones (Eugene Bardach, *The implementation game*, Cambridge, Mass., Massachusetts Institute of Technology Press, 1977, pp. 66 y ss., cit. por Aguilar, art. cit., pp. 64, 69-72).

⁶ Véase Jeffrey L. Pressman y Aaron Wildavsky, *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, trad. Antonio Guzmán Balboa, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 171-216.

implementada ha de identificar los problemas que deben atacarse, estipular los objetivos a lograr y, *last but not least*, estructurar el proceso de ejecución.⁷ Esto último significa, por un lado, establecer claramente el papel que cada actor deberá desempeñar durante dicho proceso; y, por otro, diseñar los mecanismos institucionales que hagan que cada actor cumpla, en efecto, su papel (lo que Douglass North considera un componente esencial de las instituciones: los mecanismos de cumplimiento).⁸

Aunque quizá no de manera completa, la reforma al artículo 115 incluía los dos primeros componentes –problemas y objetivos–, pero, más allá del artículo transitorio que obligaba a los congresos federal y estatales a hacer las adecuaciones legales conducentes en el plazo de un año, no incluía mecanismos o instrumentos institucionales que permitieran superar problemas que, desde el momento del diseño, eran previsibles, como la difícil coordinación de acciones entre actores con intereses muy diversos; así como las posibles variaciones en el grado de obediencia, aceptación y compromiso de los actores –principalmente los gobernadores– hacia los objetivos de la reforma.

La aplicación real de las reformas institucionales rebasan por mucho el asunto del diseño; la fase siguiente –esto es, la puesta en práctica– es la que determina, a final de cuentas, los efectos concretos. Por ello, es indispensable conocer los problemas y obstáculos potenciales, a fin de prever medidas para contrarrestarlos o anularlos, así como los incentivos (positivos y negativos) que induzcan a los encargados de llevar a la práctica la reforma a cumplir efectivamente su misión.

⁷ Art. cit., p. 329.

⁸ Véase su libro *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, trad. A. Bárcena, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, pp. 76-84.

En síntesis: una decisión que –en un arranque de optimismo (o ingenuidad) gubernamental– ignora las posibles dificultades y omite establecer orientaciones institucionales para su cumplimiento queda, junto con sus objetivos, al vaivén del apoyo político que reciba (o no) en el momento de la instrumentación.

LOS IMPLEMENTADORES: ¿APOYO U OBSTÁCULO?

El sentido común aconsejaría que, para aplicar efectivamente una reforma institucional, su instrumentación se ponga en manos de autoridades o funcionarios comprometidos con los objetivos propuestos y con suficiente capacidad de decisión y recursos para incidir en los resultados finales.⁹

Ésta no es sólo una conclusión *a posteriori*; de hecho, respecto a la reforma municipal, una de las propuestas de la consulta popular realizada en octubre de 1983, una vez aprobado el cambio constitucional, se refería precisamente a la recomendación de institucionalizar, con la participación de federación, estados y municipios, un sistema permanente para dar seguimiento a la reforma y fomentar su instrumentación.¹⁰ Frente a esta demanda, el gobierno federal ofreció tomar medidas; la principal se refirió a la creación del Centro Nacional de Estudios Municipales (CNEM), organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.¹¹ La pregunta pertinente es: ¿qué hizo el CNEM para reforzar o impulsar el cumplimiento de la reforma? La respuesta no es halagadora: se

⁹ En relación con este tema, Sabatier y Mazmanian advierten que “[n]o será posible dar cumplimiento a los objetivos normativos que pretendan modificar significativamente el comportamiento del grupo objetivo, a menos que los funcionarios de las dependencias responsables estén profundamente comprometidos con el logro de los objetivos” (art. cit., p. 342).

¹⁰ Presidencia de la República, *Las razones y las obras. Crónica del gobierno de Miguel de la Madrid*, México, Unidad de la Crónica Presidencial-Fondo de Cultura Económica, 1988, t. 2, p. 232. Las memorias están en *Consulta Nacional para la Reforma Municipal*, México, Secretaría de Gobernación, 1984.

¹¹ Sobre las atribuciones y características de este centro, véase el decreto del 27 de abril de 1984 publicado en el *Diario Oficial de la Federación*.

limitó a establecer convenios para realizar estudios y a promover foros (convocó a un seminario sobre la reforma municipal en Jiquilpan y a un curso para funcionarios municipales en Lázaro Cárdenas, ambos en Michoacán; formó un grupo de trabajo para el análisis de las políticas e instrumentos de descentralización en Quintana Roo; llevó a cabo jornadas académicas sobre la reforma municipal en Querétaro y Ciudad Juárez; y, en colaboración con el Colegio de Ingenieros, realizó 32 foros profesionales de ingeniería civil para la reforma municipal).¹² Con esto, es posible que fomentara el debate y difundiera el contenido y alcance de la reforma, aunque definitivamente no tenía ni las características ni las atribuciones y posibilidades para convertirse en un instrumento real para hacer cumplir la reforma municipal. Esto, es claro, no puede recriminársele al CNEM, que, como su nombre lo indica, era –únicamente– un centro de estudios; pero sí deja a la vista la ausencia de una estrategia clara de seguimiento y aplicación efectiva de la reforma.

Evidentemente, como la postura oficial reconocía, la implementación de la reforma municipal estaba en manos de otras autoridades: los gobernadores. Formalmente, quienes modificarían la legislación aplicable, establecerían las reglas de operación de las nuevas atribuciones municipales y, con ello, fijarían las bases para el fortalecimiento municipal debían ser la legislaturas locales. No obstante, dadas las reglas –instituciones informales– del juego político en ese momento, estos órganos legislativos dependían, en gran medida, tanto en su composición como en sus decisiones, de la voluntad y los intereses del gobernador estatal.

Si bien los gobernadores reconocían públicamente el “gran esfuerzo” y el “profundo contenido revolucionario” de la reforma municipal, no es un secreto que, en realidad, ésta iba en contra de sus intereses políticos inmediatos. Dar autonomía a los ayuntamientos significaba restringir sus capacidades de control e influencia, mientras que

¹² Presidencia de la República, *op. cit.*, t. 2, pp. 232-233.

transferir recursos implicaba, obviamente, disminuir recursos propios. Incluso, en algunos casos, significaba fortalecer autoridades pertenecientes a grupos políticos distintos o en manos de partidos de oposición, a costa de los instrumentos clientelares y de dominación del ejecutivo estatal.

Al respecto, Victoria Rodríguez señala que

Administrativamente, la reforma municipal es una política ambiciosa y bien diseñada, pero su implementación est[uvo] condicionada por factores políticos que no pueden ignorarse. El más importante de estos factores es el hecho político real de que, aunque el gobierno federal sea bien intencionado en su deseo de redistribuir el poder político, éste no es el caso de los gobernadores estatales. Era imposible que los funcionarios federales trataran directamente con representantes de los 3 279 municipios del país, así que la responsabilidad de hacerlo recayó en los gobernadores estatales. Por tanto, el resultado final de la implementación de la reforma municipal fue que los estados se convirtieron en los agentes políticos más importantes en este tema.¹³

Sería sencillo calificar esto como un "error" en la reforma municipal. Empero, no estaba en manos de quien la diseñó modificar la situación legal y política del sistema político en México. La ejecución de la reforma no ocurrió en el vacío, sino que hubo de entrar en el complejo juego político existente. El entorno, tal como se dijo el primer capítulo, afecta de manera fundamental el modo de operar de las instituciones.

De esta forma, la puesta en práctica de la reforma estuvo inmersa en un intrincado proceso de negociación. Un análisis simplista indicaría que el poder presidencial podría haber superado los potenciales escollos, o que la fuerza de la ley sería suficiente para imponer la voluntad del legislador; no obstante, la evidencia muestra que la capacidad de

¹³ *The Politics of Decentralization in Mexico: Divergent Outcomes of Policy Implementation*, tesis doctoral, University of California, Berkeley, 1987, p. 209.

los estados para influir en el proceso de implementación es amplio.¹⁴ Las complejas relaciones intergubernamentales se basaban en percepciones, intereses y estrategias no sólo no coincidentes sino, en muchos casos, claramente opuestos,¹⁵ y el ámbito discrecional de los gobernadores en cuanto a la reforma municipal fue muy amplio,¹⁶ mucho más de lo que pudo haberse creído previamente. Una autora dice al respecto, "el presidente puede distribuir fondos, pero el gobernador decide quién los obtiene y quién no; el gobernador puede estar obligado a seguir lineamientos generales de una política establecidos por el presidente, pero él o ella son quienes deciden cómo y dónde lo

¹⁴ Véanse, al respecto, Arturo Alvarado, "Los gobernadores y el federalismo mexicano", *Revista Mexicana de Sociología*, 58 (1996), pp. 39-71; Carlos Martínez Assad y Álvaro Arreola Ayala, "El poder de los gobernadores", en Soledad Loaeza, *La vida política mexicana en la crisis*, México, El Colegio de México, 1987, pp. 107-129; Rodríguez, *The Politics...*, *op. cit.*, *passim*. Éstos y otros autores refutan a aquellos que sostienen que los gobernadores son sólo una suerte de virreyes del poder central o prefectos designados desde el centro y absolutamente subordinados al presidente.

¹⁵ Acerca de este tema, Cabrero y Mejía, señalan que "[l]a disciplina de la administración pública ha pasado mucho tiempo –demasiado, podríamos decir– suponiendo que el desdoblamiento de las políticas públicas es casi mecánico, en una idea planificadora y jurídica muy alejada de la realidad" (Enrique Cabrero Mendoza y José Mejía Lira, "Marco teórico-metodológico para el estudio de políticas descentralizadoras en México", México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, documento de trabajo, 1992, p. 7. Véase también Enrique Cabrero, "La ola descentralizadora. Un análisis de tendencias y obstáculos de las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional", en Enrique Cabrero (coord.), *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*, México, Miguel Ángel Porrúa-Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1998, pp. 17-54). Una forma de superar este rezago, por lo menos en el tema de esta investigación, es utilizando una perspectiva de relaciones intergubernamentales, que, como se apuntó en la introducción, prefiere un análisis que vaya más allá de contenidos formales y estudie la interacción real entre distintas autoridades. Véase Dell S. Wright, "Federalism, Intergovernmental Relations, and Intergovernmental Management: Historical Reflections and Conceptual Comparisons", *Public Administration Review*, 1990, así como su libro *Para entender las relaciones intergubernamentales*, trad. María Antonia Neira Bigorra, estudio introductorio de José Luis Méndez, México, Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma de Colima, 1997; y Robert Agranoff, "Marcos para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales", en Mauricio Merino (coord.), *Cambio político y gobernabilidad*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Conacyt, 1993, pp. 179-215. Para bibliografía relacionada con el tema, consúltese Héctor Martínez y Alejandro Méndez, "El estudio de las relaciones intergubernamentales. Una revisión bibliográfica", México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, documento de trabajo, núm. AP45, 1997. Esta perspectiva es la que sirve de soporte para la investigación, que, al mismo tiempo, pretende demostrar la pertinencia del enfoque de relaciones intergubernamentales para el análisis del gobierno en México, donde, como en cualquier otro lugar, las decisiones legales no son sino un primer paso, la interacción de los niveles de gobierno –las RIG– es lo que determina los resultados de las acciones gubernamentales.

¹⁶ Rodríguez añade que las prácticas informales en el PRI fueron algo determinante en este sentido (*The Politics...*, *op. cit.*, pp. 207-208). En otro libro, (*Decentralization in Mexico. From Reforma municipal to Solidaridad to Nuevo Federalismo*, Boulder, Westview Press, 1997) dice que, a fin de cuentas, la reforma fue "secuestrada por los gobernadores estatales; pocos presidentes municipales prístas se sentían en posibilidades de asumir los nuevos poderes y oportunidades establecidos por la ley" (p. 147).

implementan".¹⁷

En este sentido, Sidney Tarrow¹⁸ ha demostrado que, incluso en países centralizados, las élites e instituciones locales tienen gran capacidad para desviar o alterar las reformas en las relaciones centro-periferia; pueden inhibir o acelerar el cambio, de acuerdo con sus propios intereses. Las élites locales desarrollan redes de relaciones con funcionarios centrales que pueden ser muy difíciles de sustituir si las rutinas institucionales son alteradas de forma considerable, principalmente cuando no hay consensos sobre procedimientos y metas.¹⁹ En pocas palabras, las élites locales no son meras receptoras pasivas de las políticas del centro.

Estos argumentos sirven para sostener la idea de que la posición de los gobernadores estatales no fue inesperada ni desleal. Sus acciones no fueron sólo ataques desesperados o de defensa a ultranza de privilegios; por el contrario, se enmarcaban en un esquema de racionalidad, en el que intentaban preservar sus intereses y, por ello, encaminaban sus estrategias con ese fin. Si las autoridades municipales estaban limitadas por los gobernadores, es posible decir también que éstos estaban en la misma situación respecto a la federación.²⁰ Federalismo y municipalismo, a pesar de lo expresado en retóricas simplificadoras, no son necesariamente complementarios; cada ámbito de gobierno tiene que competir por el poder, las atribuciones y los recursos.²¹

¹⁷ *Ibid.*, p. 26.

¹⁸ "Local Constraints on Regional Reform. A Comparison of Italy and France", *Comparative Politics*, 7 (1974), pp. 1-36.

¹⁹ *Ibid.*, pp. 8-9. Existe un caso similar en Brasil, al respecto, véase David Julian Samuels y Fernando Luiz Abrucio, "The 'New' Politics of Governors: Federalism and the Brazilian Transition to Democracy", manuscrito, 1998; por aparecer en *Comparative Politics*. Estos autores demuestran que la política estatal sigue siendo el obstáculo más grande para las políticas del centro.

²⁰ "A esta paradoja se agrega que si bien el gobernador tiene facultades casi omnímodas, en materia federal resulta un actor prácticamente sin atributos; no tiene ninguna intervención para promover leyes nacionales o vetarlas (excepto en el ejercicio limitado de su jurisdicción territorial); como tampoco en materia de política económica; le quedan así sólo algunos rubros de política social y, finalmente, un resquicio de acciones políticas nada renunciables" (Alvarado, art. cit., p. 59).

²¹ "Se ha llegado incluso a decir que el federalismo y el municipalismo son una vocación de los mexicanos y que representa una variable determinante para el desarrollo del país. Sin embargo, poco se ha

El problema, entonces, es que la reforma municipal no previó mecanismos para hacer frente a estas estrategias. El dilema de agente-principal, tan socorrido por los neoinstitucionalistas, aplica muy bien a esta circunstancia.²² Un principal –la federación– establece metas precisas y otorga autoridad y recursos al agente –los gobernadores– para que las lleve a cabo, pero no ofrece una estructura de incentivos (recompensas o sanciones) que obliguen al agente a poner todo de su parte para conseguirlos.

Por el contrario, en este caso, los gobernadores, como se ha apuntado, tienen incentivos a no cooperar. Como indica Cohen, “las circunstancias políticas [...] militan contra el hecho de compartir autoridad en la vida pública [...]; podría aventurarse la hipótesis de que la escasez de recursos, políticos y económicos [...] puede llevar a una tendencia a concentrarlos, y ser menos que generoso en compartirlos”;²³ sobre todo, si se trata de hacerlo con autoridades de partidos o grupos políticos distintos.

En resumen, la ejecución de la reforma municipal quedó, en la práctica, en manos de los gobernadores, quienes eran autoridades cuyo poder se fundaba, en buena medida, en el control que ejercían sobre los municipios; dotar a éstos de autonomía significaba, en la mayoría de los casos, perder recursos políticos y económicos. Al mismo tiempo, no

dicho sobre la tensión operativa que sin duda existe, y que se presenta reiteradamente entre los tres niveles del gobierno. Esta tensión es de carácter político institucional, ya que surge de la discrepancia de los intereses propios de los actores en cada nivel gobierno y de la necesidad de cumplir con los objetivos subyacentes al pacto federal. Esta tensión se operacionaliza en conflictos que se manifiestan en la esfera política, económica y jurídica, donde se definen las reglas de convivencia entre los actores soberanos. No siempre se produce una correspondencia positiva entre federalismo y municipalismo”. Alberto Díaz Cayeros y Jacqueline Martínez Uriarte, “Federalismo y municipalismo: dos lógicas políticas en tensión”, *Diálogo y debate*, 1998, núm. 4, p. 88.

²² Las referencias a la teoría de la delegación (*delegation theory*) son numerosas; es recomendable consultar D. Roderick Kiewiet y Mathew D. McCubbins, *The Logic of Delegation. Congressional Parties and the Appropriation Process*, Chicago, The University of Chicago Press, 1991; así como Joseph P. Kalt y Mark A. Zupan, “The Apparent Ideological Behavior of Legislators: Testing for Principal-Agent Slack in Political Organization”, *Journal of Law and Economics*, 33 (1990), pp. 103-131; y Terry Moe, “The New Economics of Organization”, *American Journal of Political Science*, 28 (1984), pp. 739-777. Análisis más vinculados con administración pública pueden encontrarse en Jonathan Bendor, “Review Article: Formal Models of Bureaucracy”, *British Journal of Political Science*, 18 (1988), pp. 353-395; y en Murray Horn, *The Political Economy of Public Administration*, Nueva York, Cambridge University Press, 1995.

²³ Stephen S. Cohen, *et al.*, *Decentralization: A Framework for Policy Analysis*, Berkeley, University of California, 1981, pp. 147-148; cit. por Rodríguez, *The Politics...*, op. cit. p. 370).

había un mecanismo que obligara al cumplimiento de las medidas establecidas por la reforma municipal. Este hecho, poco estudiado hasta ahora, es un importante factor explicativo del proceso de instrumentación concreta de la reforma al artículo 115 constitucional.

LOS PRIMEROS PASOS

De acuerdo con lo señalado en el decreto que reformaba el artículo 115, el primer paso después de la reforma constitucional era la adecuación de las constituciones y las leyes estatales para incorporar los nuevos contenidos de dicho artículo. Como se apuntó en el capítulo anterior, tras la reforma se realizaron "foros de consulta popular", de los cuales la Secretaría de Gobernación preparó unas memorias que entregó a las legislaturas de los estados, con el fin de que sirvieran como base para las modificaciones a las constituciones estatales.

Los estados cumplieron con la forma: todos modificaron, en tiempo, sus constituciones –prácticamente reproduciendo el artículo de la constitución federal– y las leyes reglamentarias en materia municipal. Pero esto era claramente insuficiente, el contenido de las reformas constitucionales afecta otros ordenamientos (no sólo las leyes orgánicas municipales). Por ello, algunos estados sí modificaron otras normas; como ejemplo, Tabasco incluyó en su Ley General de Planeación un capítulo relativo a la planeación municipal; en Aguascalientes se expidieron reglamentos para la administración pública municipal; y en Zacatecas se promulgó una Ley de Coordinación estado-municipios para regular la distribución de participaciones fiscales.²⁴ En contraste, otros nueve estados

²⁴ Ulises Beltrán y Santiago Portilla, "El proyecto de descentralización del gobierno mexicano (1983-1984)", en Blanca Torres (comp.), *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México, 1986, p. 98.

no habían modificado su legislación fiscal para establecer la prohibición de hacer exenciones del impuesto predial.²⁵

Más de un año después de aprobado el cambio constitucional, el 8 de marzo de 1984, se celebró en el Teatro Morelos de la ciudad de Aguascalientes una ceremonia con la que concluían los trabajos sobre reforma legislativa municipal en todo el país.²⁶ En julio de 1985, durante una reunión realizada en la residencial oficial de Los Pinos, se hizo hincapié en que la reforma tenía tres fases: *i*) la reforma al artículo 115 en 1982; *ii*) la adaptación de las constituciones y leyes estatales; y *iii*) la etapa de reglamentación municipal. Las dos primeras fases se supusieron agotadas (no obstante las insuficiencias en la segunda). La tercera, se esperaba, sería la que reglamentara la implementación de la reforma.²⁷ Sin embargo, en la segunda etapa ya se habían puesto los primeros obstáculos para la ejecución efectiva de la reforma municipal. Las constituciones estatales hicieron suyo el contenido del artículo 115, pero, adicionalmente, incluyeron disposiciones que, si bien en algunos casos podían actuar a favor del mejor cumplimiento de los objetivos, en la mayoría iban claramente en contra de éstos (véase el cuadro 1).

²⁵ Rodríguez, *The Politics...*, *op. cit.*, p. 250.

²⁶ Beltrán y Portilla, *art. cit.*, pp. 97-98. De igual modo, como lo señalaba el artículo segundo transitorio, se habían llevado a cabo adecuaciones a leyes federales. Por ejemplo, se reformaron los artículos 6 y 9 de la Ley de Coordinación Fiscal para instituir la obligación de los gobiernos estatales de dar a conocer a la población el monto de las participaciones que corresponden a los municipios, además de algunos programas federales de fortalecimiento municipal (Presidencia de la República, *op. cit.*, t. 2, pp. 232-237).

²⁷ Véase Raúl Olmedo, "La reglamentación municipal", *Estudios municipales*, 1985, núm. 5, pp. 19-25.

CUADRO 1
CAMBIOS INICIALES EN LAS CONSTITUCIONES ESTATALES
(ejemplos)

<i>Objetivo</i>	<i>Normas establecidas</i>	<i>Cambios favorables para los objetivos de la reforma*</i>	<i>Cambios desfavorables para los objetivos de la reforma</i>
<i>Fortalecimiento jurídico-político</i>	Reglamentación de causas de suspensión de ayuntamientos	La propia constitución establece las causas de desaparición de ayuntamientos (San Luis Potosí, art. 84)	La desaparición de ayuntamientos procede sólo por iniciativa del Ejecutivo estatal (Tamaulipas, art. 132) Las autoridades municipales tienen el carácter de "agentes del ejecutivo del estado" y deben cumplir sus órdenes, como superior jerárquico (Chihuahua, art. 140; Sonora, art. 37; Oaxaca, art. 95) Los delegados municipales serán nombrados por el ayuntamiento con base en la terna que proponga el gobernador (San Luis Potosí, art. 86)
	Facultad reglamentaria	Los ayuntamientos están facultados para presentar iniciativas de ley en el congreso estatal (Yucatán, art. 79)	Cuando un acuerdo del ayuntamiento sea "ostensiblemente violatorio de la Constitución" el gobernador dará cuenta al Congreso, para que resuelva lo conducente (Tamaulipas, art. 134)
	Representación proporcional en los ayuntamientos	Los ayuntamientos califican las elecciones municipales (Sinaloa, art. 113; Querétaro, art. 136) Todos los regidores son electos por representación proporcional (Guanajuato, art. 109) Los agentes municipales, que son electos, son a la vez regidores y forman parte del cabildo (Tlaxcala, art. 87)	En ningún estado, el número total de regidores de representación proporcional es mayor a 25% de los miembros del ayuntamiento** Los regidores no tendrán mando directo sobre los empleados municipales (Michoacán, art. 126) Los ayuntamientos son cuerpos "meramente deliberantes"; el único con capacidad de ejecución es el Presidente Municipal (Estado de México, art. 135)

CUADRO 1
CAMBIOS INICIALES EN LAS CONSTITUCIONES ESTATALES
(ejemplos)

Continuación

<i>Objetivo</i>	<i>Normas establecidas</i>	<i>Cambios favorables para los objetivos de la reforma*</i>	<i>Cambios desfavorables para los objetivos de la reforma</i>
Fortalecimiento administrativo	Especificación de servicios públicos a cargo de municipios	Los ayuntamientos pueden prestar los servicios públicos en forma directa, asociada, descentralizada o concesionada	<p>Para celebrar contratos por plazos mayores a un año, los ayuntamientos requieren la aprobación del Congreso (Tamaulipas, art. 133)</p> <p>Cada mes, el ayuntamiento rendirá un informe de su gestión al gobernador (Nuevo León, art. 130; Chihuahua, 139 [en este caso, cada semestre])</p> <p>Los ayuntamientos no pueden celebrar contratos relacionados con los servicios públicos sin autorización del Congreso (San Luis Potosí, art. 89)</p>
	Facultades en materia de desarrollo urbano	En casi todos los casos, sólo se reproduce el contenido del artículo 115 de la constitución federal	
	Medidas laborales para trabajadores municipales	En casi todos los casos, sólo se reproduce el contenido del artículo 115 de la constitución federal	
	Posibilidad de establecer convenios con otros municipios y con los estados	En casi todos los casos, sólo se reproduce el contenido del artículo 115 de la constitución federal	

CUADRO 1			
CAMBIOS INICIALES EN LAS CONSTITUCIONES ESTATALES			
<i>(ejemplos)</i>			
Continuación			
<i>Objetivo</i>	<i>Normas establecidas</i>	<i>Cambios favorables para los objetivos de la reforma*</i>	<i>Cambios desfavorables para los objetivos de la reforma</i>
<i>Fortalecimiento económico</i>	<p>Determinación de ingresos propios (por servicios, por impuestos) y posibilidad de aprobar sus presupuestos</p> <p>Elevación a rango constitucional de las participaciones federales</p>		<p>Los municipios deben presentar su ley de ingresos y rendir sus cuentas por conducto del Ejecutivo Estatal (Tamaulipas, art. 132; Nuevo León, art. 128)</p> <p>Los ayuntamientos no pueden acordar remuneración alguna para sus miembros sin aprobación del Congreso (Nuevo León, art. 129)</p> <p>Los ayuntamientos no pueden dejar créditos pasivos al final de su gestión (Chihuahua, art. 136)</p> <p>Las tesorerías municipales quedan sujetas a revisión por los inspectores que nombre el gobernador (Chihuahua, art. 137).</p>

Fuente: Elaboración propia con base en las constituciones estatales reformadas después del cambio constitucional de 1983; se utilizó para ello la serie *Legislación pública estatal. Constitución, leyes orgánicas, municipal, de hacienda y de desarrollo urbano*, México, Escuela Libre de Derecho-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología-Instituto Mexicano del Seguro Social, 1986 [un tomo por cada estado de la Federación].

* En esa columna sólo se recogen las disposiciones que vayan más allá de la simple reproducción del contenido de la constitución federal, pues esto era un requisito mínimo, que no podían dejar de cumplir.

** La fuente de este dato es Jorge Madrazo, "La representación proporcional en los ayuntamientos de la república mexicana", en Miguel Acosta Romero *et al.*, *La reforma municipal en la constitución*, México, Porrúa, 1986, p. 114.

La tercera etapa, supuestamente, convertiría los poderes abstractos atribuidos al municipio en facultades concretas, que facilitarían su ejercicio y cumplirían mejor con los objetivos de la reforma. Nuevamente, el diseño del proceso no fue óptimo; en principio, las leyes estatales ya eran una complicación para la reglamentación municipal;²⁸ y, además, de manera más importante, la diversidad municipal provocaría distintas respuestas en esta fase: desde el municipio cuya capacidad reglamentaria es insuficiente para administrarse, hasta aquel que, a pesar de sus necesidades, no es capaz de darse reglamentos adecuados y oportunos por la falta de capacidad técnica y administrativa.

Todos estos elementos, así como los señalados en el apartado anterior, hicieron que el proceso de implementación de la reforma municipal fuera lento, complejo y que adoptara distintos matices en cada estado (e, incluso, en cada municipio); ante todo, provocaron que alcanzar los objetivos de la reforma fuera mucho más difícil que lo planeado inicialmente.

LA EJECUCIÓN: TRABAS E IMPULSOS

Como es previsible, la aplicación de la reforma necesariamente tuvo que ser lenta; las difíciles negociaciones y los numerosos obstáculos que podían presentarse retrasaban el proceso. Más aún, las reformas de 1983 "requirieron un proceso de maduración que transcurrió a la largo de la década. En principio, esa duración podría explicarse por las implicaciones operativas del nuevo marco legal al incorporar funciones nuevas a los ayuntamientos, pues deben ir acompañadas de cierta capacidad administrativa y determinadas bases organizacionales".²⁹

²⁸ Véase Efrén Ortiz Villaseñor, "Las bases normativas, su evolución e interpretación", *Estudios municipales*, 1986, núm. 8, pp. 51-71.

²⁹ Tonatiuh Guillén, "El marco legal del municipio en México: hacia una evaluación del artículo 115 constitucional", en *El municipio en México*, México, Archivo General de la Nación-Centro Nacional de Desarrollo Municipal, 1996, p. 105.

Incluso la crónica oficial reconocía que, a finales de 1986, mientras algunos estados habían asumido con optimismo los cambios derivados de la reforma y habían modernizado la legislación relativa a los municipios, en otros las modificaciones legales se limitaron a adecuar las constituciones locales al principio general, sin establecer mecanismos que permitieran acelerar el fortalecimiento municipal. Así, "tres años después de reformado el artículo 115, la reforma municipal apenas iniciaba su camino".³⁰

Fortalecimiento jurídico-político

La reforma pretendía fortalecer políticamente a los municipios con, al menos, tres medidas que quedaban en manos de las legislaturas estatales (entiéndase los gobernadores): establecer de manera precisa las causas y el procedimiento para suspender, desaparecer o revocar ayuntamientos, sentar las "bases normativas" para la expedición de reglamentos municipales, e introducir el principio de representación proporcional en la conformación de todos los ayuntamientos.

Respecto a la primera, la atribución de las legislaturas se ejerció de manera diversa en cada entidad.³¹ La constitución federal señalaba tres vías: suspensión, desaparición o revocación de ayuntamientos; sin embargo, según apunta González Oropeza,

El primer punto por dilucidar [fue] encontrar la justificación para separar las tres medidas que la Constitución Federal estableció. Pocas leyes orgánicas dieron definiciones y la mayoría trató, sin éxito, de enunciar causales para que procediera

³⁰ Presidencia de la República, *op. cit.*, t. 4, p. 49.

³¹ Debe hacerse una acotación respecto a las prácticas políticas prevalecientes en las relaciones entre gobernador y presidentes municipales. Hasta las primeras derrotas importantes del PRI en los gobiernos locales, era práctica común que los candidatos a presidente municipal fueran designados mediante negociaciones entre autoridades partidistas, diputados y senadores federales y el gobernador, como líder máximo del partido en la entidad. Ante ello, existía una lógica de acuerdo con la cual, si el gobernador intervenía en la designación de candidatos a los ayuntamientos, era también su derecho intervenir para destituirlo cuando lo considerara conveniente. Sobre esto puede verse Rodríguez, *Decentralization in México...*, *op. cit.*, p. 26, y también Alvarado, *art. cit.*, *passim*.

diferenciadamente la suspensión, la desaparición o la revocación de ayuntamientos: algunas de ellas aumentaron incluso las medidas de intervención como la inhabilitación (Baja California Sur, Campeche, Estado de México y Querétaro), desintegración (Jalisco), acción popular (Guerrero y Guanajuato) y la sustitución (Tlaxcala), todo lo cual da un panorama de siete procedimientos vagos para la remoción de un ayuntamiento.³²

En algunos estados, la vaguedad de las causales era tan amplia que dejaba abierta la posibilidad de que, si la legislatura o el gobernador decidían, un ayuntamiento podía ser sujeto de cualquiera de estos procedimientos incluso sin un motivo claro. Tal vaguedad en las causales y los diversos procedimientos generan una confusión que, sin duda, va en contra del afán homogeneizador de la reforma en este aspecto.³³

En este sentido, también puede afirmarse que de poco servía la exigencia plasmada en el artículo 115 respecto a que, para llevar a cabo estos procedimientos, se conocieran los argumentos de las autoridades municipales afectadas; a fin de cuentas, sería la legislatura que los escuchara la misma que los acusaría y juzgaría. Simbólicamente, la defensa de los ayuntamientos ya tenía cabida, pero no posibilidades de cambiar una decisión. Ante esto, no es exagerada la afirmación de varios juristas respecto a que la reforma constitucional que, en realidad, otorgó la personalidad jurídica y la garantía de ser escuchados fue la que dio origen a la reestructuración del Poder Judicial de la Federación en 1994, a partir de la cual el municipio es, ahora sí, sujeto activo en el procedimiento de controversia constitucional, de acuerdo con el artículo 105 de la constitución.³⁴

³² Manuel González Oropeza, "La autonomía municipal en las legislaturas locales", *Estudios municipales*, 1986, núm. 10, p. 44; véase también Virginia Alcántara, "Perfil jurídico del municipio en México", *Examen*, 1999, núm. 12, p. 62.

³³ Cf. Elsur Arteaga Nava, *Derecho constitucional. Instituciones Federales, Estatales y Municipales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, t. 2.

³⁴ Véase Carlos Francisco Quintana Roldán, "La autonomía municipal y el nuevo federalismo", en *El municipio en México...*, op. cit., p. 140. Véase también María Emilia Janetti Díaz y Arturo Pontífes Martínez, *La*

Con relación a la reglamentación municipal, considerada el "tercer escalón de la reforma municipal", el artículo 115 especificaba que los municipios ejercerían su facultad reglamentaria con fundamento en las "bases normativas" que debían establecer las legislaturas estatales; es decir, una ley general que enmarcara la expedición de los reglamentos municipales. A este respecto, el término usado por el Congreso de la Unión generó incertidumbres; no se conocía el significado real de "bases normativas". En todo caso, dio lugar a interpretaciones diversas. Según Efrén Ortiz Villaseñor, para 1986, dichas bases no se habían expedido en todos los estados, lo cual generaba una severa limitación a la reglamentación municipal: "el hecho de que un número mayoritario de legislaturas no hayan proveído lo necesario para cumplir con el mandato del Constituyente Permanente".³⁵

Nuevamente, algunas legislaturas excedieron sus atribuciones en perjuicio de los municipios.³⁶ A manera de ejemplo baste citar el caso de Tamaulipas, donde se vulnera el principio establecido en la constitución federal sobre posibilidad de los ayuntamientos para darse sus propios reglamentos, ya que establece que, para que los bandos y reglamentos municipales tengan validez, requieren la aprobación previa del gobernador.³⁷

Los problemas en el establecimiento de las bases normativas fueron una explicación común para justificar las dificultades para poner en práctica de la reforma.

Raúl Olmedo, vocal ejecutivo del CNEM, afirmaba que

[s]i la transferencia de atribuciones del estado hacia el municipio no se ha

protección jurisdiccional y administrativa del municipio. El reencuentro con la reivindicación de los derechos del municipio mexicano, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996.

³⁵ Ortiz Villaseñor, art. cit., p. 69.

³⁶ "De acuerdo con los estudios realizados por el Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CENADEM), la motivación de la reforma no ha sido cabalmente cumplida dado que algunas de las leyes orgánicas municipales de los estados no mencionan con precisión cuáles son dichas bases normativas, además de que se somete a los ayuntamientos a una tutela estatal en su facultad reglamentaria" (Aicántara, art. cit., p. 63).

³⁷ Ortiz Villaseñor, art. cit., p. 65.

efectuado con la rapidez que requiere el momento que vivimos, es porque, debido al corto tiempo que lleva vigente el artículo 115, todavía no se han llegado a establecer todas las reglas claras y definidas para que, por un lado, el gobierno estatal transfiera las atribuciones con la seguridad de que el gobierno municipal las asumirá de manera responsable y, por otro lado, para que el propio gobierno municipal las pueda aceptar y asumir sin correr el riesgo de verse desbordado por las nuevas responsabilidades.³⁸

Esta posición continuaba el énfasis legalista en el diseño e implementación de la reforma municipal,³⁹ que suponía que el cambio legal era suficiente para transformar la realidad. El colofón lógico de esta postura era que, si las cosas no funcionaban, se debía, en todo caso, a problemas en la ley; el factor político –fundamental para entender los procesos gubernamentales– se hacía a un lado, lo que impedía buscar mejoras en ese sentido. Por todo ello, buena parte de los ayuntamientos están rezagados en el ejercicio de su facultad reglamentaria,⁴⁰ con las consecuentes deficiencias y problemas en el ejercicio de sus atribuciones.

El tercer elemento de fortalecimiento político, la instauración del principio de representación proporcional en la integración de todos los ayuntamientos, como ya se dijo, está ligado con el tema del reconocimiento del pluralismo en la vida pública mexicana. Pero este vínculo no sólo significa que la instauración de este principio haya

³⁸ Olmedo, "La reglamentación...", art. cit., p. 21. Cf. con lo dicho por el secretario de Gobernación: "La Reforma Municipal está en marcha porque su base legal está siendo concluida y la voluntad política de impulsarla es evidente"; Manuel Bartlett Díaz, "La reforma municipal está en marcha", *Estudios municipales*, 1985, núm. 5, p. 18.

³⁹ Hay un reflejo en las palabras de Raúl Olmedo: "Como usted lo ha concebido, señor Presidente [refiriéndose a De la Madrid], del Reglamento General pueden derivarse, posteriormente, reglamentos específicos para detallar el cómo ejercer las distintas atribuciones. De los reglamentos específicos se derivará, a su vez, la necesidad de elaborar los manuales instructivos para aplicarlos, administrativamente" ("La reglamentación...", art. cit., pág. 23).

⁴⁰ Baste señalar, a reserva de que en el siguiente capítulo se presenten datos específicos, que, en 1995, de 2 395 municipios existentes en el país, sólo 1 440 tenían un Bando de Policía y Buen Gobierno actualizado (dato obtenido de los resultados de la encuesta Cedemun-INEGI, realizada en septiembre de 1995, en "Los municipios de México en Cifras", en Cedemun, *Los municipios de México. Información para el Desarrollo*, disco compacto, México, Secretaría de Gobernación, 3a. ed., 1998).

sido una consecuencia del pluralismo, sino que, asimismo, ha sido una causa de su ampliación. El cambio permitió, en su momento, que los partidos políticos de oposición tuvieran mayor posibilidad de participar en los órganos de gobierno, lo que, sin duda, fue fundamental para su crecimiento y consolidación en la vida política nacional.

Como en el resto del país, la mayor apertura política generó muchas expectativas, pero también algunos desencantos. Para empezar, el hecho de que las elecciones para ayuntamientos fueran por planillas impedía que, en la realidad, la presencia de la oposición en el cabildo fuera de mayor trascendencia. De cualquier modo, poco a poco los municipios comenzaron a ser codiciados por los partidos como un primer escalón en la lucha por el poder.⁴¹

Por su parte, la presencia creciente de diversos partidos en los gobiernos locales ha permitido que los ciudadanos comiencen a exigir más de sus ayuntamientos. Esto, por supuesto, con variaciones considerables.⁴² En algunos casos, existe entre la población el temor a pertenecer abiertamente a un grupo político opositor, por las posibles represalias;⁴³ en otros, la participación social es tan amplia que llega a rebasar a las instituciones municipales. Además, las respuestas de los ayuntamientos no siempre han sido las mejores, lo que ha llegado a minar su credibilidad.

En este sentido, es notable la paradoja existente en el hecho de que, al tiempo que se descentralizan funciones y recursos de la federación y los estados a los municipios, ocurre simultáneamente una fuerte centralización dentro del ayuntamiento. Las reglas electorales favorecen la supremacía de la figura del presidente municipal sobre la de los

⁴¹ Esto se ha reflejado en que los partidos parecen más interesados en los municipios; el PRD cuenta con una Secretaría de Asuntos Municipales; el PAN ha creado la Asociación de Municipios, y el PRI tiene una Comisión de Asuntos Municipales (Ricardo Millán Suárez, "Formación de la Asociación Mexicana de Ayuntamientos", en *El municipio en México...*, op. cit., p. 18).

⁴² Véanse los estudios de caso contenidos en Mauricio Merino (coord.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México, 1994.

⁴³ Miguel Bazdresch, "Gestión municipal y cambio político", en *ibid.*, p. 41.

demás integrantes del cabildo. Es él, en muchos casos, quien nombra directamente a los funcionarios municipales; quien dialoga con el gobernador y con los delegados de las dependencias federales. Desde la campaña, el candidato a presidente municipal asegura la lealtad de los futuros regidores y, en consecuencia, su posición hegemónica en el cabildo.⁴⁴ Los regidores tienen, en el mejor de los casos, facultades sólo de supervisión y deliberación, pero sin capacidades administrativas reales.

Claro está, estos problemas van más allá del ámbito de la reforma, porque, como señala Tonatiuh Guillén, en el fondo, el problema no es de índole electoral; es un problema de origen en el diseño de los ayuntamientos.⁴⁵ Lo que probablemente sí podría achacársele a la forma en que se implantó la reforma en las leyes estatales tiene relación con el número de regidores, ya que éste no necesariamente se ha determinado con criterios demográficos, financieros o de pluralidad, sino por razones políticas.⁴⁶

Podría haberse esperado que, cuando los ayuntamientos tuvieran una composición más plural –y, por lo tanto, fueran representativos de sus comunidades–, las autoridades municipales tendrían mayor legitimidad y autonomía en sus relaciones con los poderes estatales y federales. En algunos casos ocurrió así; cuando los ayuntamientos tenían el apoyo de sus comunidades era más fácil exigir y gestionar, siempre que se tuviera la

⁴⁴ Tonatiuh Guillén, *Gobiernos municipales en México, entre la modernización y la tradición política*, México, Miguel Ángel Porrúa-Colegio de la Frontera Norte, 1996, p. 180. Esto se refuerza por lo que el autor llama límites estructurales: "El primero y más decisivo procede de las reglas de integración del cabildo que favorecen la posición dominante del presidente municipal y la carencia de representatividad y autonomía políticas de los regidores. El segundo nivel es interno al cabildo y las condiciones operativas de las comisiones, que no tienen la infraestructura apropiada: información, sistemas de evaluación y, más importante aún, insumos a las políticas de gobierno procedentes de la sociedad local. El tercer nivel es normativo, pues la reglamentación municipal orienta las actividades de las comisiones hacia funciones de 'supervisión' o 'inspección', las cuales además de suponer una instancia creativa y activa diferente convierten a las comisiones en meros detectores y seguidores de disfunciones evidentes o quejas ciudadanas, lo que vincula superficialmente a las comisiones con las dependencias de la administración. El cuarto nivel es de cultura política, e involucra las inercias de valores tradicionales acerca del papel de los miembros del cabildo, quienes ratifican con sus actitudes y conductas la estructura institucional presidencialista y, en gran medida, los rasgos autoritarios del sistema político con todo y la transición democrática en curso" (*ibid.*, p. 193).

⁴⁵ *Ibid.*, p. 183.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 177.

capacidad administrativa y financiera para hacerlo. Sin embargo, en muchos casos, de poco servía la representatividad de los ayuntamientos ante la fuerte dependencia económica y administrativa frente al ámbito estatal. Aún más, las relaciones entre autoridades municipales y estatales de diferentes partidos suelen ser tensas.⁴⁷

A este respecto, el diagnóstico de Arturo Alvarado es preciso:

El gobernador tiene [...] un claro predominio sobre los ayuntamientos; a pesar de las reformas al artículo 115 constitucional, sigue siendo un poder político y administrativo mayor. La relación entre el gobernador y los ayuntamientos es una de las más difíciles y controvertidas en el debate político y constitucional. El problema ha surgido en parte por el desarrollo municipal, en parte por el crecimiento urbano y la conurbación, en parte por los distintos procesos de descentralización, desincorporación y reformas de los poderes federales, así como por el incremento de la competencia electoral y la integración de ayuntamientos "plurales".⁴⁸

Respecto a este punto, vale la pena citar la experiencia de una presidenta municipal del PAN, en Gutiérrez Zamora, Veracruz, cuyo relato demuestra que la relación con el gobernador es esencial para definir la capacidad de gestión de cada municipio:

[Poco después de tomar posesión]... yo veía que pasaban los días y me seguían cobrando [deudas del ayuntamiento anterior], y sentía que me iban a embargar todo el municipio. Fue horrible [...] Si me puso el pueblo fue para lograr algo. Fui a hablar con el señor gobernador [del PRI], que es una persona divina [*sic*], y me dijo 'No te preocupes, yo sé que tú tienes muchas presiones, porque todo se sabe acá. Para dentro de una semana te vamos a dar el subsidio de esa deuda y no te preocupes por eso'. *Y así fue.*⁴⁹

⁴⁷ Un caso de presidentes municipales priistas frente a un gobernador panista se relata en Carlos A. Gadsden, "Guanajuato y la lucha por una coherente arquitectura de gobierno", *Diálogo y debate*, 1998, núm. 4, p. 39-60.

⁴⁸ Alvarado, art. cit., p. 58.

⁴⁹ Aidé Bacre Vicencio, "Del PRI al PAN: Una oportunidad para gobernar", en Dalia Barrera Bassols y Alejandra Massolo, *Mujeres que gobiernan municipios*, México, El Colegio de México, 1998, p. 153; cursivas mías.

Es claro que, en otros casos el gobernador pudo haberse portado de manera distinta y, de esa forma, ejercer mayor control sobre los ayuntamientos. Así, esta situación deja a los municipios, nuevamente, a merced de la voluntad política del gobernador, sin importar el carácter representativo de sus autoridades.

Es necesario tomar en cuenta que no todos los estados tuvieron actitudes hostiles ante la reforma municipal (aunque esto dependió más de la voluntad de los gobernadores que de prácticas institucionales). Por ejemplo, con el propósito de fortalecer políticamente a los ayuntamientos, en 1985 el entonces gobernador de Tabasco, Enrique González Pedrero, promovió la descentralización del poder municipal hacia comunidades más pequeñas, los "centros integradores", que, de acuerdo con la reforma a la constitución estatal, tenían capacidad de autogobierno y atribuciones propias.⁵⁰ Tlaxcala, en este sentido, tuvo una experiencia similar; de hecho, en este estado se hizo evidente un compromiso claro con los objetivos de la reforma.⁵¹ Más allá de los resultados concretos de estas –y muchas otras– experiencias, puede colegirse que, en el tema de fortalecimiento político, la reforma contenía mecanismos de implementación tan vagos que cada gobierno estatal, de acuerdo con sus intereses y preferencias, interpretaba –y

⁵⁰ Raúl Olmedo, "Teoría y práctica de la descentralización y el federalismo", en *El municipio en México...*, *op. cit.*, p. 32.

⁵¹ Tlaxcala es un estado donde el gobierno estatal, en varios periodos de gobierno, ha tenido una posición favorable frente al municipio. Baste mencionar que, en el mismo año en que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma a la constitución, 1983, el gobierno estatal transfirió la administración y cobro del servicio de agua potable. Además, en 1986, el municipio de Tlaxcala "suscribió un convenio con el Gobierno del Estado que tiene por objeto descentralizar, a favor del primero, el ejercicio de los servicios de salud del primer nivel, que consisten en atención médica, salud pública y asistencia social, así como la regulación, el control y el fomento sanitario en el ámbito local" (Cesáreo Teroba, "El caso del municipio de Tlaxcala", en *El municipio en México...*, *op. cit.*, p. 259). Una de las acciones novedosas realizadas por el gobierno de Tlaxcala se refirió a que, además de la reforma en la constitución, se hicieron adecuaciones a la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del estado para que los agentes municipales –que son las autoridades en las comunidades que no son cabecera municipal– fueran electos el mismo día que los ayuntamientos; en concordancia, la Ley Orgánica Municipal establecía que estos agentes municipales pasarían a formar parte del ayuntamiento respectivo como regidores, en representación de su comunidad. Esta y muchas otras acciones demuestran que, en este caso, el margen de maniobra que permitía la reforma municipal podía actuar a favor de los municipios, aunque no siempre fuera así.

actuaba— de manera distinta.⁵² Por consiguiente, la ausencia de límites institucionales a la discrecionalidad de los gobernadores —más allá del control partidista y la subordinación al poder federal, que no fueron suficientes— iba claramente en contra de la autonomía municipal.

Fortalecimiento administrativo

Como se señaló, en materia administrativa, la reforma preveía el fortalecimiento municipal en dos sentidos: nuevas atribuciones y responsabilidades, y nuevas herramientas de gestión. Respecto a lo primero, lo más destacable se refiere a los servicios públicos. La

⁵² Así, por ejemplo, en contraste con lo relatado sobre el caso de Tlaxcala, la experiencia de Sonora es un caso paradigmático de un gobierno estatal que, dentro de los márgenes formales permitidos por la reforma, actuaba claramente en contra de los propósitos de la misma. En este estado, para 1987, Jorge L. Ibarra señalaba que: el discurso justificador de la reforma municipal muestra algunas incongruencias con una gran cantidad de contenidos normativos que, en el caso de Sonora al menos, siguen manteniendo anacrónicos mecanismos de subordinación política, económica y administrativa de los municipios a los poderes del Estado. En efecto, las formas de control de los gobiernos federal y estatal sobre el municipio aún no han sido completamente eliminadas y en algunos aspectos, a contrapelo del propósito descentralizador, se han reforzado (Jorge Luis Ibarra, "Centralismo y reforma municipal en Sonora", *Estudios municipales*, 1987, núm. 17, p. 187). La posición del gobernador había sido clara desde un año antes de la reforma federal, pues, en 1982, el congreso del estado, por instrucciones del gobernador, redujo el presupuesto de ingresos de los ayuntamientos panistas de Hermosillo y San Luis Río Colorado, y se inició un juicio de inhabilitación política contra Adalberto Rosas, ex presidente municipal panista en Cajeme, por enfrentamientos con el gobernador. Éste es el escenario en el que ocurren las adecuaciones a la constitución y las leyes estatales en función del cambio al artículo 115. A este respecto, se recogieron los principios generales de la reforma municipal, pero se establecieron mecanismos que impidieran una pérdida de control hacia los ayuntamientos por parte de las autoridades estatales. Así, la Ley Orgánica de la Administración Municipal de 1984 concedía al gobernador la jefatura suprema de las fuerzas públicas de la entidad; el derecho de opinar antes de que el Congreso resuelva la desaparición o suspensión de un ayuntamiento; la facultad de nombrar representantes en las visitas de inspección que realice el Congreso; aprobar —con anticipación al Congreso— la enajenación de bienes de dominio público de los municipios, y declarar instalados en los ayuntamientos y consejos municipales, entre otras. La visión del tipo de relaciones intergubernamentales que se esperaba hubiera entre estado y municipios se refleja explícitamente en la fracción XLVI del artículo 37 de la misma ley, que señala: "Será causa de responsabilidad [para los ayuntamientos], en los términos que fije la Ley de la Materia, la falta de cumplimiento de las órdenes legítimas que reciban de los Poderes del Estado". No sólo eso, la ley establece también la prohibición expresa de que los municipios traten directamente con autoridades federales (deben hacerlo sólo en coordinación con el gobernador). El gobernador tiene, asimismo, la posibilidad de establecer "Juntas para el Progreso y Bienestar" en las cabeceras municipales que estime conveniente, las cuales son entidades paralelas que cuentan con recursos propios y cuyo presidente es nombrado por el gobernador. Respecto a la prestación de servicios públicos, esta ley señala que, "en el caso de que alguno o algunos de estos servicios no se presten eficazmente, el Congreso del Estado intervendrá para resolver lo conducente" (art. 37, fracción XI). En materia de seguridad pública, los presidentes municipales sólo pueden nombrar al personal de menor categoría, y, en todo momento, deben evitar emitir órdenes que contravengan u obstaculicen las disposiciones dictadas por el gobernador. En definitiva, la aplicación de la reforma municipal en Sonora estuvo condicionada por la voluntad del gobernador; por lo cual, ante la intención estatal de no perder el control, los ayuntamientos quedaron prácticamente subordinados al ejecutivo estatal.

reforma pretendía asegurar un espacio mínimo de competencia municipal exclusiva –que, al mismo tiempo, no fuera limitativo. Sin embargo, de nuevo, dejaba abierta la posibilidad de que el gobierno estatal participara en ese espacio, “cuando fuera necesario” y así lo determinarían las leyes estatales.

Esta ventana de discrecionalidad, presente al igual que en el apartado anterior, provocó una situación similar. Los gobiernos estatales tenían en su poder la facultad de decidir los alcances definitivos de la reforma. Así, por ejemplo, mientras Tlaxcala (en 1983) y Campeche (en 1984) transfirieron inmediatamente el cobro y manejo de un servicio tan importante como el agua potable,⁵³ los municipios fronterizos –cuya capacidad financiera y administrativa destaca sobre el promedio nacional– no han recibido, según un estudio reciente, la administración del servicio de agua (incluso en un municipio de gran tamaño como Tijuana).

Los argumentos de los gobiernos estatales se bifurcan en dos vertientes: *i*) la incapacidad técnica de los municipios para llevar a cabo proyectos de largo plazo o para controlar empresas paramunicipales; y *ii*) el pretexto financiero. Sobre este último, en algunos casos se arguye que, dado el alto costo de los servicios, serían más una carga que un aliento para los municipios (principalmente en caso de municipios de escasos recursos económicos y administrativos).⁵⁴ Por el contrario, hay experiencias en que la razón para no transferir algunos servicios se debe, en el caso del agua como en otros, a que, en regiones

⁵³ Presidencia de la República, *op. cit.*, t. 2, pp. 238-241.

⁵⁴ Acerca del dominio real que los gobernadores ejercen sobre los municipios en este tema, Merino señala que: “Los servicios descritos en la Constitución son caros y más aún su creación; generalmente, los recursos municipales son tan insuficientes para atenderlos como la capacidad de pago de los usuarios. Prestarlos a cambio del costo real es prácticamente imposible: al margen de los problemas técnicos que supone su administración, se trata de servicios, casi siempre, subsidiados. ¿De dónde obtendría recursos el municipio para afrontar ese cuadro constitucional? La respuesta es una sola: del presupuesto general del estado. En consecuencia, la virtud se volvió vicio: paradójicamente, para hacer uso de la autonomía que les confiere la Constitución, los municipios se ven obligados a firmar convenios ejecutivos con los gobiernos locales, por los cuales obtienen medios para la prestación de los servicios indispensables, pero a cambio de un nuevo esquema de sujeción” (*Fuera del Centro, Xalapa, Universidad Veracruzana, 1992 (Estudios jurídicos y políticos)*, p. 119).

más desarrolladas, el gobierno estatal no considera siquiera la posibilidad de renunciar a los ingresos derivados de sus empresas operadoras de servicios, cuando son superavitarias (como en las entidades fronterizas en el tema del agua potable) y, además, le significan crédito político por extender el servicio a zonas marginales o por mejorarlo en las áreas donde ya existe.⁵⁵

De la misma manera, existen casos que muestran situaciones intermedias entre la transferencia y el control directo estatal. Éstas se caracterizan por un traslado formal de las atribuciones en servicios públicos, pero cuya operación se basa en un modelo en el cual el ejecutivo estatal tiene participación importante e, incluso, decisiva, dejando al ayuntamiento como simple agencia de campo, encargada de desarrollar las políticas estatales de servicios públicos urbanos.

Un segundo elemento que ha limitado la aplicación de la reforma en este tema se vincula con la capacidad administrativa de cada ayuntamiento. Más allá de las posibilidades legales, existía una clara limitante en las herramientas de gestión disponibles para muchos municipios, que no contaban con recursos –ni financieros ni administrativos– que les permitieran encargarse de la prestación de servicios públicos. Los contrastes son evidentes. Por ejemplo, para 1985, Monterrey ya contaba con una empresa industrializadora de la basura, que era propiedad del municipio y que comercializaba la composta obtenida, alcanzando buenas ganancias. Empero, al mismo tiempo, muchos municipios concebían el servicio de limpia –si es que lo tenían– como simple recolección de basura de calles y casas, para llevarla a un tiradero que, con el tiempo, generaría problemas ecológicos.

Aún más, para los municipios de escasos recursos, era más fácil dejar los problemas asociados a la prestación de servicios en manos de los gobernadores; así, la

⁵⁵ Guillén, *op. cit.*, p. 107.

puesta en práctica de la reforma en materia de servicios estuvo constreñida por aquellos municipios no interesados en asumir compromisos que no estaban seguros de poder cumplir con comodidad, y sin obtener ninguna ventaja a cambio.⁵⁶ En este sentido, “[I]a prestación de servicios municipales, en términos de calidad, cobertura, eficiencia y eficacia es el reflejo de las capacidades financieras, de planeación y gestión de la administración municipal”.⁵⁷

Por lo anterior, es posible advertir que la implementación de la reforma municipal, en lo correspondiente a los servicios públicos urbanos, estuvo limitada por i) los costos administrativos, políticos y financieros de la transferencia desde los estados a los municipios; ii) la capacidad administrativa con que cada municipio podía llegar a encargarse de estos servicios; y iii) la intención del poder estatal (aceptación o negación de la transferencia de servicios, con las implicaciones de control e imagen que representa).⁵⁸ La combinación de estos tres elementos ha provocado resultados sumamente heterogéneos, pero que siguen un patrón claro: los municipios con mayores capacidades, recursos y apoyo estatal fueron los que pudieron hacerse cargo, en mejores condiciones, de los nuevos servicios que se le atribuían (los ayuntamientos con estas características generalmente eran los grandes municipios urbanos) mientras que los municipios más sometidos no podían reforzar su autonomía, como lo pedía la reforma. Así, los municipios con mejores condiciones relativas tuvieron más posibilidades de aprovechar los nuevos espacios que les asignó el artículo 115, en tanto que los municipios en

⁵⁶ *Ibid., passim.*

⁵⁷ Rodolfo García del Castillo, “Análisis del municipio mexicano: diagnóstico y perspectivas”, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, documento de trabajo, núm. AP32, 1996, parte 1, p. 17.

⁵⁸ Debe advertirse, por supuesto, que el peso de estos tres elementos no fue el mismo en todos los casos.

desventaja no pudieron hacerlo. Lo que se homogeneizó en la constitución, se hizo más contrastante en la realidad.

La otra nueva responsabilidad que otorgó a los ayuntamientos el artículo 115 fue en materia de desarrollo urbano. Como el propio nombre lo indica, esta medida estuvo dirigida, esencialmente, a los municipios urbanos, muchos de los cuales, dada su complejidad, rebasaban las medidas tomadas en dicho artículo, mientras que para la mayoría –por lo general rurales– eran simplemente inaplicables.

Un aspecto criticable –imputable a los ayuntamientos– es que no se han aprovechado a cabalidad las oportunidades en la planeación del desarrollo urbano.

Por ejemplo –señala Tonatiuh Guillén–, en la capacidad de regulación del uso del suelo que tienen los gobiernos municipales se encuentra una de sus principales herramientas para estimular y orientar el desarrollo socioeconómico. Desafortunadamente, y como muestra la experiencia de los municipios fronterizos estudiados, todavía esa capacidad se ha orientado más hacia propósitos fiscales que a la planeación del desarrollo integral y de largo plazo.⁵⁹

De esta forma, las políticas de los ayuntamientos están condicionadas por el entorno socioeconómico, demográfico y político, por lo que su capacidad real está limitada por factores externos, la mayoría de las veces fuera de su alcance.

Para lidiar con estas nuevas responsabilidades –ya se ha señalado– los municipios contarían, de acuerdo con el plan de la reforma, con dos nuevas herramientas de gestión: la posibilidad de coordinarse entre sí, con los estados y con la federación, así como el deseo –pues no fue un instrumento real, porque carecía de medios concretos para realizarse– de fortalecer la administración así como los funcionarios municipales.

⁵⁹ Guillén, *op. cit.*, p. 8.

Respecto a lo primero, las posibilidades de coordinación, aunque fueron útiles como justificación constitucional de los convenios únicos de desarrollo, entre federación, estados y municipios, fueron el pretexto legal para que los estados "coordinaran" a los municipios en sus nuevas atribuciones. Los gobernadores tenían base legal para exigir a los municipios que decidieran coordinarse con el gobierno estatal para prestar servicios o cobrar impuestos. Gracias a ello, y en contra de los objetivos de la reforma, el gobernador puede supervisar, vigilar y coordinar el desempeño de las tareas municipales; se convierte, como explícitamente lo señalan algunas constituciones estatales, en el superior jerárquico de los ayuntamientos.⁶⁰ Los ayuntamientos, en su mayoría, quedaban impedidos, política o legalmente, para coordinarse con otros municipios (por los temores del gobernador a "alianzas" en su contra), además de que los estados no los consideraban interlocutores de suficiente nivel para llegar a acuerdos con ellos.

En relación con el deseo contenido en la reforma de que las administraciones municipales se fortalecieran y pudieran funcionar efectivamente como una instancia de gestión, los cambios ocurridos –que no fueron muchos en la mayoría de los municipios– se debieron más a factores externos a la reforma, como la posibilidad de alternancia política (que obligaba a los ayuntamientos a rendir mejores cuentas de su gestión), la mayor exigencia ciudadana, e iniciativas de innovación de las propias autoridades.⁶¹

No obstante, en muchos municipios persistieron las viejas inercias burocráticas, el patrimonialismo, la centralización en manos del presidente municipal y la baja calificación de los funcionarios para asumir nuevas atribuciones. Incluso en municipios más

⁶⁰ Alvarado, art., cit., p. 58. Este autor describe cómo, en varios estados, el gobernador tiene facultades amplias en asuntos de seguridad pública, servicios públicos, administración municipal y planeación, entre otros.

⁶¹ Véase Enrique Cabrero *et al.*, *La nueva gestión municipal en México: análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas-Miguel Ángel Porrúa, 1995.

desarrollados, "el diseño y el contenido de sus políticas siguen siendo ligados al corto plazo,⁶² a las necesidades inmediatas, a responder a intereses de campaña electoral o a atender demandas urgentes. [...] Las administraciones municipales carecen de políticas e instrumentos de continuidad,⁶³ lo que se manifiesta incluso en la ausencia de memoria documental y, en no pocas ocasiones, hasta en el escaso control de los recursos materiales".⁶⁴

Así, la evolución organizacional de los ayuntamientos, que, como se mencionó, no fue considerada explícitamente como parte de la reforma,⁶⁵ es ciertamente un catalizador esencial del proceso de fortalecimiento municipal. En realidad, la fortaleza de un municipio no se mide por las cosas que debe hacer –las facultades–, sino por lo que puede hacer –las capacidades. En este sentido, los magros resultados de la reforma son evidentes, salvo contadas excepciones.⁶⁶

Fortalecimiento económico

El tema del fortalecimiento económico es, probablemente, uno de los más estudiados en la literatura sobre municipio en México.⁶⁷ No obstante, muchos de los análisis se centran en la evolución de las participaciones federales, cuando, en realidad, los ingresos municipales

⁶² Respecto a este tema, claramente no puede atribuirse a los municipios toda la culpa; muchas constituciones y/o leyes orgánicas municipales no permiten que los ayuntamientos comprometan recursos, se endeuden o concesionen servicios por plazos mayores al periodo de gobierno de cada ayuntamiento.

⁶³ Varios autores han dicho que el problema se debe, entre otras cosas, a la cláusula de no reelección.

⁶⁴ Guillén, *op. cit.*, p. 22. Este diagnóstico lo hace para municipios de la frontera, pero puede extrapolarse a los demás.

⁶⁵ Véase el cuadro 2 del capítulo anterior.

⁶⁶ Véanse los casos analizados en Cabrero *et al.*, *op. cit.*, así como en Alicia Ziccardi (coord.), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1995.

⁶⁷ Algunos ejemplos son Jaime Sempere y Horacio Sobarzo (coords.), *Federalismo fiscal en México*, México, El Colegio de México, 1998; Rogelio Arellano Cadena (comp.), *México: hacia un nuevo federalismo fiscal*, México, Fondo de Cultura Económica-Gobierno del Estado de Puebla, 1996; del mismo autor, como coordinador, *Federalismo fiscal*, México, Fundación Cambio XXI, 1994; y Alberto Díaz Cayeros, *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México*, México, Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C.-Miguel Ángel Porrúa, 1995.

se componen de varios elementos, cada uno con carices distintos, y enmarcados por una farragosa complejidad legal.⁶⁸

En este aspecto de la reforma, de nuevo, muchos gobiernos estatales no han aplicado efectivamente el contenido económico y fiscal del cambio constitucional. Muchos han guardado para sí las potestades tributarias asignadas al municipio o, en otra modalidad, han establecido "convenios" con los ayuntamientos para coordinarse en este sentido, sin considerar, necesariamente, la capacidad administrativa de los ayuntamientos. Ante la escasez de recursos, la oportunidad de apropiarse de –por lo menos– las comisiones por administrar los ingresos municipales es una gran tentación para los estados, que pueden bloquear la transferencia del cobro y administración del impuesto predial o, con el mismo propósito, no entregar al municipio información que sirva para crear o actualizar los catastros o el registro de propiedad. También puede ocurrir que los estados, al administrar este impuesto, cobren "comisiones" a los ayuntamientos, con lo que minan sus ingresos.

La capacidad administrativa de los municipios ha sido un factor central en la evolución de los ingresos municipales, al igual que en los otros aspectos de la reforma. Los municipios con cierta ventaja pueden aprovechar la reforma; los que no la tienen no podían ejercer sus nuevas prerrogativas y quedaban a expensas de los poderes estatales.⁶⁹ Se generaba así un círculo vicioso: los municipios "ricos" podían aumentar sus

⁶⁸ Además de la Constitución, en la Ley de Coordinación Fiscal se definen las características y las fórmulas de distribución del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal, así como las restricciones al municipio en materia impositiva. Las abundantes leyes estatales también inciden en las haciendas públicas de los municipios: Constitución Política del Estado, Ley Orgánica del H. Congreso Local, Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, Ley de Catastro, Ley de Deuda Pública, Ley Orgánica Municipal, Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos, Ley de Obras Públicas, Ley de Catastro, Ley de Hacienda Municipal, Ley de Ingresos Municipal y el Código Fiscal Municipal.

⁶⁹ En este sentido, Adriana Rubio Aceves señala que "el manejo de la hacienda pública municipal es una labor cien por ciento técnica. La actividad financiera que se tiene que desarrollar implica que las personas responsables de llevar a cabo los asuntos hacendarios del municipio cuenten con cierta formación profesional (o con experiencia en la materia) que les permita: interpretar y aplicar correctamente las leyes correspondientes; diseñar y desarrollar sistemas y procedimientos administrativos, presupuestarios, financieros

ingresos, en tanto que los otros no.

Por todo ello, puede hablarse del no ejercicio de las potestades tributarias de los municipios, en diversas modalidades, desde los impuestos inmobiliarios (que, como se apuntó, en algunas entidades son administrados por el gobierno estatal, que cobra comisión, o, en otros casos, los procedimientos establecidos por las legislaturas son demasiados complejos y someten al ayuntamiento a la autoridad estatal), hasta el cobro por servicios públicos (limitado por la capacidad técnica o restricciones legales), agravados por la falta de una cultura fiscal entre la población. No puede dejar de mencionarse el caso de las participaciones federales que, en muchos estados, apenas están empezando a contar con fórmulas de asignación estatal que funcionen de manera adecuada y con criterios claros y equitativos.⁷⁰

En todo caso, ha habido una evolución que ha significado un aumento en los ingresos de los municipios,⁷¹ a pesar de crisis económicas y vaivenes políticos.⁷² En total, en los quince años que abarca este estudio, los ingresos municipales aumentaron, en términos reales más de 300%. Empero, esta cifra puede dar impresiones equivocadas; en

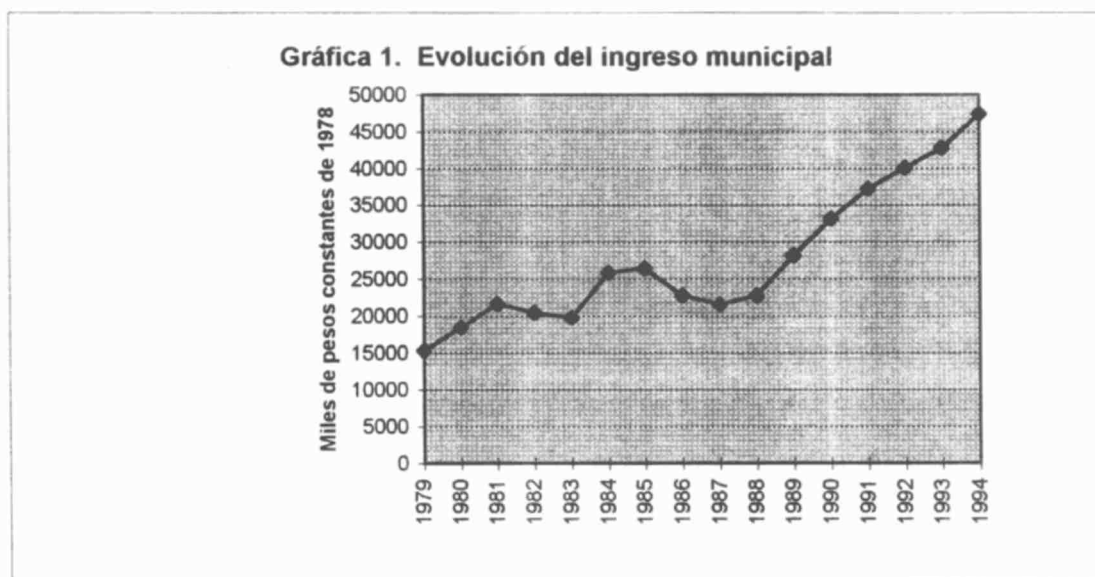
y contables; analizar y evaluar de manera objetiva el estado que guarda la situación financiera del municipio; analizar y evaluar objetivamente, y en términos de la ley, los alcances y los avances de los programas de trabajo y de sus acciones, así como instrumentar las medidas pertinentes para alcanzar mejores resultados" (*El quehacer hacendario del tesorero municipal*, Guadalajara, Indetec, 1996, pp. 76-77). Ante esto, hay que preguntarse ¿cuántas personas con tales capacidades hay en cada uno de los más de 2 400 municipios? Más aún, ¿cuántas de esas personas están dispuestas a trabajar a cambio de los exiguos salarios de los funcionarios municipales?

⁷⁰ Aún así, la creación de estas leyes ha generado fuertes discusiones. Sobre un caso concreto —el estado de Puebla y la llamada Ley Bartlett— véase Juan Pablo Guerrero, "La descentralización de los fondos de aportaciones federales (ramo 33). Análisis preliminar de sus efectos y riesgos", México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1998 (mimeo.).

⁷¹ Enrique Cabrero, "Tendencias financieras y estrategias innovadoras en las haciendas municipales. Una aproximación metodológica para su estudio", en Enrique Cabrero (coord.), *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, México, Miguel Ángel Porrúa-Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1996, pp. 21-22.

⁷² Roberto Ortega Lomelín, "Federalismo y finanzas públicas municipales", en Sergio Mancilla, Eduardo A. Sandoval, Rogelio Tinoco y Luis René Martínez (coords.), *El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México-Coordinación General de Apoyo Municipal del Gobierno del Estado de México, 1996, p. 127.

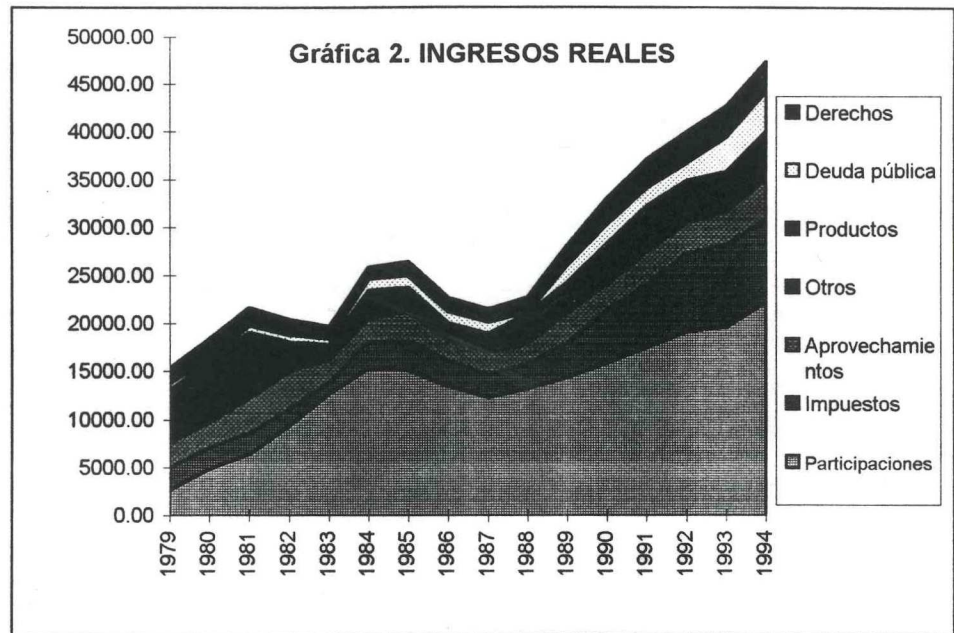
primer lugar, debe decirse que, si bien los ingresos han aumentado, el punto de inicio era sumamente bajo, por lo que el incremento porcentual no es tan impresionante como aparenta (véase la gráfica 1).



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática.

En segundo término, el aumento ha sido diferenciado, porque no todos los municipios han aumentado sus ingresos en la misma proporción. Finalmente, los componentes de los ingresos municipales han crecido de forma tal que evidencian una dependencia mayor de las participaciones federales (véase la gráfica 2).⁷³

⁷³ Con base en los datos disponibles del INEGI para los años que van de 1979 a 1994, los incrementos —en términos reales— de los ingresos municipales se han distribuido de la siguiente forma: impuestos, 374%; productos, 124%; deuda pública, 630%; participaciones, 835%; derechos, 202%; aprovechamientos, 163%; y otros, 78%; lo cual da un total para ese periodo de 309% en pesos constantes. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1979-1988*, Aguascalientes, INEGI, 1991; *Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1989-1990*, Aguascalientes, INEGI, 1993; y *Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1990-1994*, Aguascalientes, INEGI, 1996.

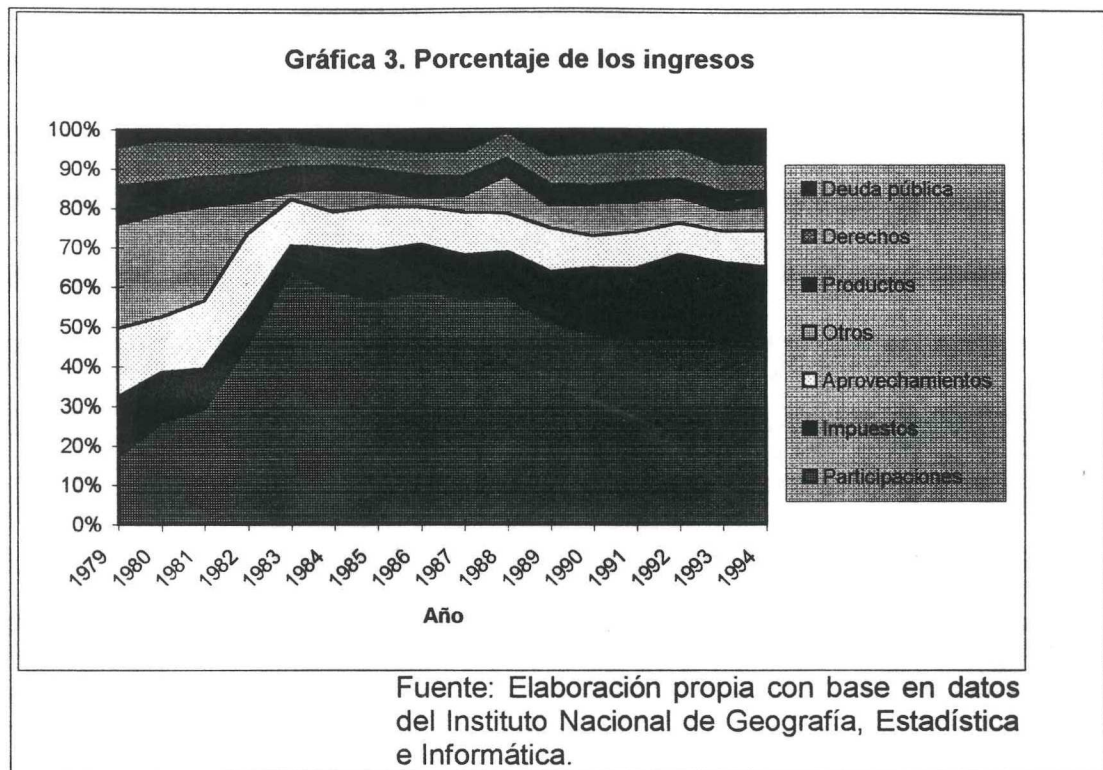


Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática.

Los ingresos del municipio han aumentado principalmente debido al incremento en las participaciones. De hecho, las oscilaciones en el nivel de ingresos se han debido a cambios en estas participaciones. Debe añadirse que tales participaciones dependen, como se ha mencionado, de las legislaturas estatales, que, si bien deben respetar el criterio de entregar al municipio al menos 20% de lo que reciban de la federación, tienen libertad para decidir la fórmulas de asignación.⁷⁴ En todo caso, las participaciones aumentan la noción de dependencia tanto hacia el estado como la federación (véase la gráfica 3).⁷⁵

⁷⁴ Véase Sergio Ramírez Gómez, "Criterios de distribución de participaciones federales a municipios de las entidades federativas", México, <http://www.cedemun.gob.mx/docs/part97.txt>, 1997.

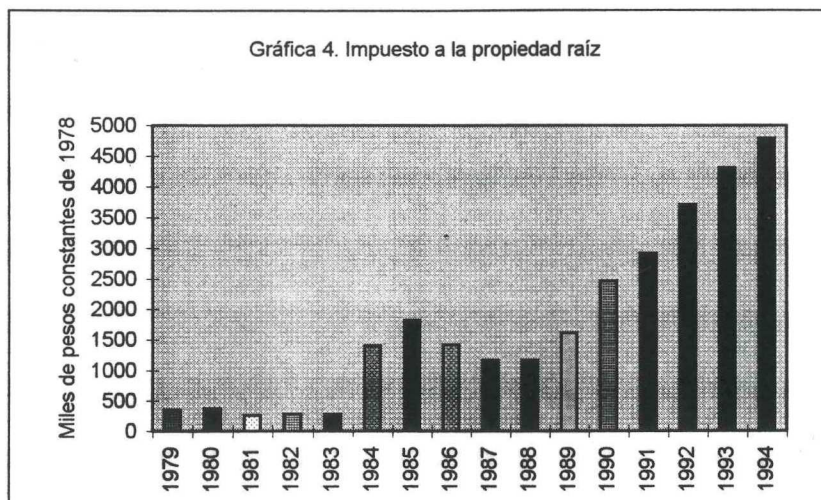
⁷⁵ Esta dependencia ocasiona que los gobiernos locales estén sujetos a factores fuera de su control para manejar sus ingresos, su presupuesto y, a partir de ello, todas sus actividades. En este sentido, el Banco



Otro elemento que ha crecido como proporción de los ingresos municipales son los impuestos; particularmente el predial –a pesar de los obstáculos ya señalados. Ésta ha sido una de las fuentes de ingreso que más han crecido (véase la gráfica 4); de hecho, entre los llamados ingresos propios de los municipios, éste se ha consolidado como el principal componente. Empero, la distribución entre municipios no es equitativa, ya que recolectar el impuesto predial requiere sistemas catastrales modernos, que no están al alcance de los municipios más rezagados. Estos últimos, por otra parte, suelen carecer de

Mundial, así como muchos expertos, han señalado la conveniencia de privilegiar los ingresos propios frente a las participaciones o transferencias, pues éstas “por su misma naturaleza [...] tienden a establecer una separación entre los gastos locales y los recursos locales y entre los beneficios resultantes de la prestación de servicios públicos locales y sus costos” (Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1997; el Estado en un mundo en transformación*, Washington, The World Bank, 1997, p. 144).

una base gravable de importancia.



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática.

Algo similar sucede con la deuda pública municipal. La reforma permitía que las legislaturas establecieran los criterios para que los ayuntamientos contrajeran deudas, ya fuera con la banca de desarrollo (como Banobras) o la banca comercial. Esta oportunidad, abierta en la ley para todos los municipios, no está al alcance de los municipios rurales, que no pueden ni gestionarla ni garantizar pagos.⁷⁶ Los municipios que sí pueden endeudarse se benefician no sólo de la deuda, sino de los recursos que el gobierno federal invierte tanto para ofrecer tasas preferenciales como para "reestructurar adeudos". Al igual que en los otros temas, en materia de deuda el elemento político es fundamental, ya que en muchos estados los municipios requieren del aval del gobierno estatal o la autorización del congreso local para poder contraer deuda.

⁷⁶ Cinco entidades federativas mantienen 54% del total de la deuda municipal (Nuevo León 17%, Jalisco 13.7%, Sinaloa 10.1%, Chihuahua 8% y Puebla 5%), en tanto que los municipios del resto de entidades adeudan el otro 46% (Ortega Lomelín, art. cit., 127).

Finalmente, en materia de cobro por prestación de servicios, sólo es necesario recalcar el hecho de que pocos estados pueden hacer realmente de ésta una actividad lucrativa.

Los rasgos que se han descrito en materia de ingresos municipales se reflejan en la contraparte, el gasto municipal. Éste se enfoca, principalmente, en gasto corriente, y deja sólo para algunos municipios con recursos el gasto en inversión. La desigualdad que se ha expuesto tantas veces en este capítulo se repite: en 1991, por ejemplo, los municipios urbanos más grandes ejercían, sólo ellos, 80% del gasto a nivel municipal.⁷⁷

En conclusión, los diversos matices de cada aspecto de la reforma y las diferentes realidades que encontró en el momento de ponerse en práctica arrojaron un proceso de implantación no sólo extremadamente complejo sino, sobre todo, claramente diferenciado tanto por tema como por estado (e incluso municipio). Así, en definitiva, es posible concluir que, no obstante las buenas intenciones de la reforma, por un lado, las debilidades estructurales del municipio impidieron que se aprovecharan al máximo las oportunidades generadas y, por el otro, los obstáculos que los gobiernos o las legislaturas estatales pusieron para el logro de los objetivos de la reforma complicaron aún más las posibilidades de los municipios.

CONCLUSIÓN: EL DISEÑO AFECTA LA IMPLEMENTACIÓN Y ÉSTA LOS RESULTADOS

En contra de la perspectiva oficial, que tendía a considerar todo como un gran avance en la reforma municipal, en este capítulo se ha analizado cómo, no obstante las buenas intenciones de quienes impulsaron el cambio, la amplia discrecionalidad dejada a los gobernadores fue un gran riesgo para la implementación. Desde luego, esta

⁷⁷ *Ibid.*, p. 131.

discrecionalidad, en algunos casos, resultó benéfica para los municipios, ya que los gobernadores que decidieron impulsarlos tenían la libertad para hacerlo; pero, como se deduce de esta investigación, no siempre sucedió así.

Lo que el nuevo institucionalismo advierte acerca de la necesidad de los mecanismos de cumplimiento y lo que los estudios de implementación señalan sobre las numerosas vías para bloquear una decisión gubernamental encuentran en la reforma municipal un caso ejemplar.

Los temas señalados en el capítulo anterior: el predominio de las legislaturas estatales, la desatención hacia la diversidad estatal y la ausencia de mecanismos de cumplimiento, condicionaron el desarrollo y aplicación real de la reforma. Por consiguiente, también afectaron los resultados finales, que se analizarán en el siguiente capítulo.

Más allá de la buena –o mala– intención de la reforma, es importante considerar que para este caso, así como para cualquier decisión gubernamental, no es posible confiar la implementación a la voluntad de quienes llevarán a la práctica dicha decisión. Los resultados, sin duda alguna, serán más cercanos a los objetivos si el diseño inicial considera incentivos o mecanismos que favorezcan el cumplimiento por parte de los encargados. Creer que la ley es suficiente para cambiar la realidad es poco más que una quimera; el cambio formal es un elemento fundamental, pero no suficiente.

En suma, al hacer un balance de lo ocurrido tras la reforma a la constitución federal, se advierte que la reforma encontró escenarios muy diversos en cada estado y en cada municipio, lo que derivó en aplicaciones muy distintas, que dependían, en gran medida, de los matices políticos que introdujeran los poderes estatales, pero también de las condiciones preexistentes en cada municipio. Lo que no puede negarse, por otra parte, es que la reforma municipal originó nuevas posibilidades (no todas concretadas) para los

municipios mexicanos y fue el inicio de una transformación importante en las relaciones intergubernamentales, la cual continúa hasta ahora.

LOS RESULTADOS: EL MUNICIPIO A QUINCE AÑOS DE LA REFORMA MUNICIPAL

La reforma institucional encarnada en el cambio al artículo 115 constitucional ha sido, sin duda, el intento más serio y completo para transformar a los gobiernos locales mexicanos. Es innegable que, a partir de 1983, el municipio ha formado parte de los debates políticos en México. En el ámbito académico, los municipios son, cada vez más, un objeto de estudio que se analiza desde muy diversos enfoques. En este capítulo se comparan los objetivos de la reforma municipal –enunciados en el capítulo segundo– con algunos rasgos del municipio actual, con el propósito de poder hacer una evaluación de los resultados de la reforma institucional, objetivo de esta investigación.

Si en el capítulo anterior se trató la forma en que la realidad afectó la aplicación de la reforma (en otros términos, cómo las reglas informales del juego político incidieron en la regla formal), en éste el análisis se invierte. Ahora la reforma municipal se analizará como la variable independiente que afecta a una –o más bien muchas– realidad(es) concreta(s). Se analizan también otras variables (las constituciones estatales, el giro gradual hacia prácticas democráticas y el carácter urbano o rural de los municipios) que han afectado el desempeño de los ayuntamientos y, por consiguiente, la realidad municipal.¹

¹ Siguiendo a José Luis Méndez –quien se refiere a políticas públicas– debe afirmarse que si bien una acción gubernamental está diseñada para alterar la realidad (y ser, por tanto, una variable independiente), también debe estudiarse cómo distintos factores la convierten en una variable dependiente

Desde luego, no puede suponerse que el municipio de la actualidad es resultado, únicamente, de la reforma municipal iniciada en 1983. Sería absurdo pensar que las características que, más de quince años después, tienen los municipios de México son producto exclusivamente de la reforma municipal de 1983. Si bien ésta sentó las bases para la edificación de un gobierno local con mayores posibilidades, es claro que, dados los rasgos del sistema político mexicano, una vez concluido el periodo presidencial de Miguel de la Madrid, se iniciarían nuevas políticas, como fue el caso del Programa Nacional de Solidaridad² durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), y el Programa

de ellos ("La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas", *Foro Internacional*, 33 (1993), pp. 111-144).

² El Programa Nacional de Solidaridad era un ambicioso plan de combate a la pobreza que, poco a poco, aumentó su ámbito de acción. Oficialmente, se decía que, con Solidaridad, se descentralizaba a los estados, los municipios y, después, a la población en general (Véase Felisa Ayala Sánchez, *El federalismo y la política social: Programa Nacional de Solidaridad, su impacto en el municipio*, tesina, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 1993, *passim*. La posición oficial puede encontrarse en Roberto Ortega Lomelín, *Federalismo y municipio*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994 (Colección *Una visión de la modernización de México*), pp. 67-78). No es posible hacer aquí un análisis exhaustivo de este programa, baste con señalar que varios autores han afirmado que su forma de operación contribuyó muy poco a la descentralización, al menos por dos motivos (Véase Merino, "La (des)centralización en el sexenio de Salinas", *Foro Internacional*, 36 (1996), pp. 372-399). En primer lugar, dio espacio para que, si bien ocurría en ciertas áreas una descentralización administrativa hacia los estados y los municipios, simultáneamente se presentara una fuerte centralización política en manos del presidente de la República. En segundo lugar, Solidaridad, en efecto, aportó muchos recursos para obras municipales; sin embargo, la mayoría de las veces esas obras eran gestionadas por los llamados "comités de Solidaridad", que, en muchos casos, se convirtieron en estructuras paralelas a los ayuntamientos, los cuales quedaban aislados del diseño, planeación, ejecución y evaluación de las políticas financiadas por Solidaridad. No obstante, debe reconocerse que, para muchos municipios los fondos de Solidaridad eran, prácticamente, los únicos ingresos disponibles para inversión, aunque éstos no fueran manejados por los ayuntamientos sino por los mencionados comités.

Como señala Ziccardi, "existió falta de claridad, o una no definición inicial de cuál era el papel que debían desempeñar los gobiernos locales ante la asignación de estos recursos del gobierno federal que se destinaban a suministrar bienes y servicios de su competencia, en su sociedad y en su territorio. Las acciones del Pronasol no formaban parte de los proyectos de ciudad que, en algunos casos, estaban plasmados en planes, y los recursos se recibían "etiquetados". Las autoridades locales electas por la población (presidentes municipales y regidores) tuvieron que enfrentar diferentes dificultades para incorporarse a esta relación gobierno federal-Comités de Solidaridad o Consejo Municipal de Solidaridad" (Alicia Ziccardi, "El papel de los gobiernos municipales en las políticas sociales. El caso de México", en *El municipio en México*, México, Archivo General de la Nación-Centro Nacional de Desarrollo Municipal, 1996, p. 173). También se ha criticado mucho el sesgo partidista de Solidaridad, pues los criterios de asignación para inversiones no necesariamente respondían a las estadísticas de pobreza sino que, en muchos, casos, se ligaban a resultados electorales (a este respecto, es necesario señalar que no fue una estrategia exclusiva del presidente Salinas. En Chihuahua, después de que, antes de ser gobernador, Francisco Barrio criticara fehacientemente el Pronasol, una vez en el poder impulsó un programa -llamado "Jalemos parejo"- que, a decir de presidentes municipales priístas, sólo beneficiaba a los panistas. Véase Carlos Martínez Assad "El municipio en la órbita de su precaria economía", en *El municipio en México...*, *op. cit.*, pp. 624-625).

de Nuevo Federalismo³ de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000).

Además de estos programas también han incidido en el municipio, de manera más importante, las condiciones del entorno, las cuales han cambiado sustancialmente. No se pretende hacer aquí un estudio pormenorizado al respecto, baste con señalar algunos rasgos claramente distintos entre el México de 1983 y el de ahora, como la apertura política y el consecuente fortalecimiento del régimen de partidos, la liberalización económica y las nuevas condiciones sociales. Todo ello ha contribuido a llegar a un gobierno local mexicano que, sin duda, es muy distinto al de 1983, pero también es diferente del ideado por la reforma municipal. Para entender estas diferencias, la materia de este capítulo son los rasgos y características del municipio actual, en función de los

Por último, vale la pena señalar uno de los efectos directos que Solidaridad tuvo en la estructura de los ayuntamientos. Guillén señala que “[d]esde la perspectiva organizacional, adicionalmente los ayuntamientos se vieron vinculados –por iniciativa propia o por iniciativa de las delegaciones del Pronaso– a una extensa red de organizaciones sociales bajo el formato de los comités de Solidaridad, para lo que debieron crear cierta estructura administrativa”. Sin duda, se trata de un cambio importante con repercusiones en la forma de actuar de los ayuntamientos (Tonatuh Guillén, *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, México, Miguel Ángel Porrúa-El Colegio de la Frontera Norte, 1996, p. 83).

³ Durante el gobierno de Ernesto Zedillo, la estrategia descentralizadora ha seguido dos vías: la descentralización de funciones de las dependencias federales hacia los estados (en asuntos relacionados con la educación, la salud, la ecología, entre otros), y el tema fiscal, que ha supuesto mayores ingresos para las entidades federativas y para los municipios (sobre todo a partir del cambio del ramo 26 al ramo 33; véase Juan Pablo Guerrero, “Descentralización del gasto social”, *Examen*, 1999, núm. 12, pp. 37-50). Sin embargo, no es infundado advertir que la estrategia, enmarcada en el programa llamado Nuevo Federalismo –de resultados, métodos y objetivos poco claros–, ha estado enfocada, ante todo, a las entidades federativas y ha partido del supuesto de que éstas harán lo propio en relación con los municipios. ¿Cuál es el objetivo explícito del Nuevo Federalismo en materia municipal? El programa señala: “se propone una nueva relación de los órdenes de gobierno federal y estatal con el Municipio, basada en el reconocimiento de las responsabilidades que les asigna el orden jurídico, de tal forma que este gobierno comunitario cuente con los instrumentos político-institucionales y los recursos necesarios para responder a las demandas que le compete atender y resolver, y así se pueda cumplir con el propósito de elevar su capacidad de gestión pública frente a sus ciudadanos y organizaciones”. (*Programa Nuevo Federalismo*, México, Secretaría de Gobernación, 1995). Nada nuevo, sólo que ahora la responsabilidad de mejorar la capacidad institucional de los municipios recaerá cada vez más en los gobiernos estatales: los principales beneficiarios políticos del Nuevo Federalismo serán los gobiernos de los estados, y los municipios quedan como parte del gobierno interior de los mismos. Quizá lo novedoso sea que, en esta ocasión, los avances más importantes fueron en el terreno económico, pues fue en este campo donde se puso mayor atención en las políticas federales hacia el municipio. Según Juan Pablo Guerrero, en 1994 se distribuía al nivel municipal un poco menos de 5% de la recaudación federal participable, mientras que en 1998 el monto fue de cerca de 10%. Otra novedad podría ser que, como resultado de una composición plural en el Congreso de la Unión, cada vez más se ha discutido entre distintos partidos la forma de fortalecer al municipio; la creación del ramo 33 es un ejemplo de ello, aunque sin duda no será el único (véase el epílogo a esta investigación).

objetivos de la reforma de 1983. Antes, se analiza lo que podría llamarse un primer "aterrizaje" de la reforma; esto es, el modo en que la disposición del artículo 115 bajó a las constituciones estatales, que serían finalmente las que le dieran un rumbo definitivo a la reforma institucional. Además se estudian dos temas que incidieron en los resultados de la reforma: la cada vez mayor pluralidad política de los ayuntamientos y el carácter urbano o rural de los municipios mexicanos. El primero explica una parte importante del entorno institucional externo en que la reforma tuvo lugar, mientras que el segundo se refiere al entorno interno, a las características iniciales del municipios, es decir las condiciones de la realidad sobre la que se pretendía incidir.

LAS CONSTITUCIONES ESTATALES

Aunque, como se ha señalado repetidas veces, la ley no es suficiente para explicar la realidad, sí vale la pena tomarla como el punto de partida para explicar el municipio. Por ello, al comenzar el análisis del municipio a quince años de la reforma municipal, se estudian algunos rasgos sobresalientes de las constituciones estatales.⁴ Debe señalarse que éste no pretende ser un estudio comparativo exhaustivo, sino, simplemente, una explicación de algunos elementos que han repercutido de manera importante en la definición de las características del municipio mexicano.

Quizá el rasgo que salta primero a la vista se refiere a que una buena parte de las constituciones recuperan, sin mayores modificaciones, la constitución federal. Este hecho puede tener dos implicaciones; una señala que las legislaturas estatales cumplieron su

⁴ Para esta sección se utilizó la base de datos en línea "Constituciones de México" del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México <<http://info.juridicas.unam.mx>>.

deber de modificar sus constituciones de acuerdo con el "espíritu" del artículo 115; pero otra advierte que, si bien era necesario que las constituciones ampliaran –y especificaran– el contenido de la reforma municipal, muchas no lo hicieron, en tanto que otras lo dejaron para las leyes orgánicas municipales.

Para iniciar, es necesario destacar lo diverso de la legislación municipal incluida en las constituciones estatales;⁵ los rangos van desde la de Baja California, que prácticamente hace una reproducción de las normas generales del artículo 115, o la de Aguascalientes, que sólo dedica siete artículos al tema, hasta la de Quintana Roo, por ejemplo, que –además de tener 45 artículos sobre el municipio– es tan específica como para detallar extensamente los límites entre sus municipios.⁶

⁵ En cambio, hay casos en los que la homogeneidad pesó más. Por ejemplo, la duración de 3 años para la gestión de cada ayuntamiento no está señalada en la constitución federal, simplemente cada estado decidió no innovar en esta materia (Blanca Acedo, "Representación social y gobernabilidad municipal", ponencia presentada en el *Seminario sobre la reforma al artículo 115 constitucional*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1 de junio de 1999).

⁶ Así, el artículo 130 de la constitución de dicho estado señala que el "municipio de Felipe Carrillo Puerto, con cabecera en la población del mismo nombre: [limita] al norte la línea colindante con el Estado de Yucatán que partiendo del punto Put, con coordenadas de 19 grados 39 minutos 07 segundos de latitud norte, y 89 grados 24 minutos 52 segundos de longitud oeste de Greenwich, corta el paralelo que pasa por la Torre sur de Chemax, 20 kilómetros, al oriente de este punto, en su intersección con el meridiano de 88 grados de Greenwich desciende al suroeste hasta encontrar al vértice noroeste de la ampliación del ejido de Chunaxché, sigue por lindero norte de la ampliación de este ejido con rumbo este, desciende al sur por el lindero poniente y sur del ejido de Tulum y sobre esta línea al interceptar el meridiano de 87 grados 30 minutos de Greenwich desciende al sur hasta encontrar la costa de la Bahía de la Ascensión. Al sur el municipio de Othón P. Blanco. Al este las Bahías de la Ascensión, del Espíritu Santo y el Mar Caribe. Al oeste partiendo del ángulo suroeste del ejido Altamirano, con rumbo norte se recorre el lindero poniente de los Ejidos Altamirano y Presidente Juárez, el lindero sur y poniente de Santa Lucía, los linderos sur, poniente y norte de la ampliación del ejido Ramonal, el lindero poniente del ejido de Chuhuhub, los linderos poniente y norte de la ampliación del ejido Polyuc, los linderos poniente y norte de la ampliación del ejido X-Yatil, el lindero poniente del ejido X-Pichil, el lindero poniente del ejido de Dzoyolá, el lindero oriente del ejido X-Cabil, continuando por el lindero norte de este ejido prolongándose hasta la línea divisoria con el Estado de Yucatán". La constitución de Baja California Sur contiene especificidades similares.

Pero las diferencias no son sólo respecto a la profundidad. De manera más importante, las constituciones difieren en el grado de autonomía *versus* control en la relación entre las autoridades estatales y los ayuntamientos. En materia política, esto se hace evidente en las disposiciones de algunas constituciones que establecen que los poderes de los estados son los superiores jerárquicos de los ayuntamientos (*v. gr.* Campeche, art. 107; Morelos, art. 113); la de Oaxaca establece que, además de ser los superiores jerárquicos, los poderes del estado ejercen sobre los municipios "facultades de organización y regulación de funcionamiento" (art. 95).

En otros casos, el control no queda en manos de todos los poderes del estado sino, concretamente, en el gobernador. Así, en Chihuahua,

Las autoridades municipales tendrán el carácter de Agentes del Ejecutivo del Estado para la observancia y ejecución de las leyes, decretos y acuerdos que se relacionen con el orden general, y cumplirán, dentro de su respectiva jurisdicción, las órdenes que reciban del Gobernador, como superior jerárquico, siendo causa de responsabilidad su falta de cumplimiento (art. 140).

En el mismo sentido, la constitución de Nuevo León señala que los ayuntamientos deberán rendir, cada mes, un informe de su gestión al ejecutivo estatal (art. 130). Hay también estados que, en una clara medida de control, establecen que, si bien los municipios tienen personalidad jurídica propia, la personalidad política y administrativa fuera del estado corresponde al gobernador (Morelos, art. 114; Oaxaca, art. 96). Incluso, en Oaxaca se prohíbe expresamente a los ayuntamientos comunicarse con cualquier autoridad federal o de otro estado si no es por conducto del gobernador (art. 107).

El poder de los gobernadores también queda claro en el tema de suspensión de ayuntamientos. En Chiapas, por ejemplo, ignorando la figura de funcionarios suplentes, se establece que, en caso de que un ayuntamiento sea declarado desaparecido, o cuando

falten la mayoría de sus miembros, el congreso del estado o la Comisión Permanente designará a las autoridades municipales de entre las propuestas que haga el ejecutivo estatal (art. 60).

Algo similar ocurre en materia de seguridad pública, en la cual, a pesar de que la constitución federal solamente establece que los gobernadores tienen el mando de la fuerza pública en los municipios donde residan habitual o transitoriamente, varios estados –con supuesto fundamento en este principio– permiten que el gobernador se haga cargo de la fuerza pública en cualquier municipio en caso de trastornos graves del orden público. Incluso, algunas entidades permiten que quien se haga cargo sea un delegado del gobernador (Tamaulipas, art. 132; Puebla, art. 105). En Puebla esta facultad se extiende a otros ámbitos: “En caso de desarrollo de alguna epidemia, el Gobernador del Estado podrá hacerse cargo del ramo de Salubridad Pública Municipal hasta que el peligro desaparezca”; también, cuando lo considere necesario, puede nombrar “visitadores especiales” para las tesorerías municipales (art. 105).⁷

Por otra parte, las constituciones estatales han sido, en general, un elemento que fortalece la preponderancia del presidente municipal en los ayuntamientos; le asignan la facultad de nombrar –y remover– a todo el personal de la administración municipal. Hay estados que subrayan este rasgo al advertir que los ayuntamientos “son cuerpos meramente deliberantes” (Colima, art. 95), y que “como cuerpos colectivos, no tendrán ejercicio de jurisdicción ni facultades de autoridad directa” (Oaxaca, art. 106); en consecuencia, todas sus disposiciones serán ejecutadas y comunicadas sólo por el presidente municipal.

⁷ En el tema de intromisión estatal en los municipios, destaca la constitución oaxaqueña, que regula incluso los periodos de sesiones de los ayuntamientos y los temas que se deberán tratar (arts. 104 y 105).

En contraste, en las constituciones estatales hay disposiciones que constituyen medidas –o, por lo menos, propósitos claros– tendientes a fortalecer políticamente a los municipios. Varios estados –como Michoacán, Quintana Roo, Sinaloa y Tlaxcala– establecen que serán los propios ayuntamientos quienes califiquen las elecciones municipales, lo cual es un elemento importante de autonomía. En el mismo sentido, en términos quizá retóricos, pero que reflejan una concepción distinta del municipio, el artículo 144 de la constitución de Quintana Roo, señala que “[e]l ayuntamiento es el órgano de gobierno municipal a través del cual el pueblo, en ejercicio de su voluntad política, realiza la autogestión de los intereses de la comunidad”.⁸ En ese mismo estado, como una medida concreta de fortalecimiento municipal, se faculta a los ayuntamientos a tener representación en los organismos federales y estatales que realicen obras en su circunscripción (art. 128).

En algunos estados se precisa que, para su administración, los municipios se dividirán en unidades menores: Juntas y Comisarios Municipales en Colima; Distritos Judiciales y Rentísticos en Morelos; Cabeceras, Alcaldías, Delegaciones y Subdelegaciones en Quintana Roo; Comisarías Municipales en Guerrero, Sindicaturas y Comisarías en Sinaloa, entre otros. En algunos casos, dichas autoridades ocupan sus cargos por elección popular, mientras que, en otros, las designa ya sea el Ayuntamiento en conjunto o el presidente municipal.

Finalmente, hay otros rasgos de las constituciones estatales que vale la pena mencionar. Hay normas excesivamente ambiguas, como la que prescribe que, en Baja California Sur, para crear un nuevo municipio, se requiere “que sea conveniente para satisfacer las necesidades de sus habitantes” (art. 122). Otras disposiciones son

⁸ Hay una disposición similar en el artículo 130 de la constitución hidalguense.

sumamente restrictivas, como los requisitos para ser presidente municipal en Baja California, donde es necesario ser ciudadano mexicano por nacimiento, hijo de padres mexicanos por nacimiento, y tener vecindad en el municipio durante, por lo menos, quince años (art. 79). Por último, hay algunas reglas cuya factibilidad es cuestionable; por ejemplo, en San Luis Potosí se establece que los cargos son "gratuitos en lo general", aunque con la precisión de que podrán ser remunerados en los términos de la ley (art. 91).

En suma, las constituciones estatales se caracterizan, además de por su diversidad, por ser un reflejo de la concepción que los poderes estatales tienen de los municipios, de las relaciones de poder entre ellos y del grado de autonomía o control que están dispuestos a asignarles. Así, esta diversidad demuestra que, dentro del marco general provisto por el artículo 115, quedó suficiente margen de discreción para los gobernadores y las legislaturas estatales, quienes pudieron plasmar en la constitución respectiva prácticas contrarias a los objetivos de la reforma de 1983.

Algo similar ocurrió respecto a los objetivos de fortalecimiento administrativo de la reforma municipal, aunque debe señalarse que –como se explica más adelante– también incidió de manera muy importante la capacidad de cada municipio. Así, de nuevo, las constituciones estatales variaron sustancialmente en el "aterrizaje" de la reforma al 115, aunque es evidente que la principal preocupación se refiere a las relaciones políticas, más que a cuestiones administrativas.

De entre las pocas disposiciones administrativas contenidas en las constituciones estatales, destaca la pretensión, en algunas de ellas, de profesionalizar la administración municipal. Así, por ejemplo, tanto en Baja California (art. 85) como en Durango (art. 114)

se determina la instauración de servicios civiles en los ayuntamientos, aunque –debe reconocerse– los resultados reales son poco claros.

Los estados de la federación aprovecharon también, en el momento de adecuar sus constituciones, la oportunidad de que el municipio celebrara convenios con el estado para la prestación de los servicios públicos. En algunos casos, esta disposición respondía a la necesidad generada por la incapacidad administrativa y financiera de algunos ayuntamientos, pero, en otros, era reflejo del control político de los estados hacia los municipios. Así, por ejemplo, en Baja California Sur la facultad asociativa de los municipios es amplia:

Los Municipios del Estado podrán asociarse entre sí o con el Gobierno del Estado, para constituir corporaciones que tengan por objeto: I.- El estudio de los problemas locales; II.- La realización de programas de desarrollo común; III.- El establecimiento de cuerpos de asesoramiento técnico; IV.- La capacitación de sus funcionarios y empleados; V.- La instrumentación de programas de urbanismo y planeación del crecimiento de sus ciudades; VI.- La realización y construcción de obras y la prestación de servicios públicos; VII.- Las demás que tiendan a promover el bienestar y progreso de sus respectivas comunidades (art. 126).⁹

Pero, al mismo tiempo, existe un fuerte candado, pues el siguiente artículo precisa que, si en los programas realizados por convenio, se requieren créditos o inversión del estado, no sólo se requerirá la aprobación del congreso estatal, sino que, en esos casos, “el gobernador, coordinará y vigilará su realización”.¹⁰

Aún más, si bien el artículo 115 establece que los municipios pueden celebrar convenios con los estados para la prestación de servicios municipales, en Baja California Sur se permite que incluso sea la federación la que asuma la ejecución y operación de

⁹ Véase también el artículo 122 de la constitución del estado de Hidalgo y el 132 de la de Chihuahua.

¹⁰ Véase el artículo 137 de la constitución de Quintana Roo, donde hay una disposición similar.

obras y la prestación de servicios municipales y, además, de las contribuciones derivadas de propiedades inmobiliarias (art. 148).¹¹ Estos convenios pueden tener orígenes diversos, pues, lejos de precisar la ambigua frase "cuando así fuere necesario" establecida en la constitución federal, se limitaron a señalar que estos convenios podrán tener lugar "cuando el bienestar social así lo requiera" (Baja California Sur, art. 148), o "cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario" (Jalisco, art. 36).

Por otra parte, además de la posibilidad de establecer convenios, algunas constituciones estatales, en materia de servicios públicos, dejan la puerta abierta para la concesión a particulares (Durango, art. 109; Sonora, art. 138; entre otras). Sin embargo, en ciertos casos, esta posibilidad está restringida por cláusulas como la siguiente:

Los Ayuntamientos no podrán, sin autorización del Congreso del Estado y por un plazo que exceda su periodo de administración, otorgar concesiones o celebrar contratos con particulares para la prestación de alguno de los servicios públicos, [ni] celebrar contratos para la construcción de obras públicas cuyo costo exceda del presupuesto calculado durante el periodo de su gestión (Guerrero, art. 103).

Así, el límite de tres años de gestión municipal afecta la capacidad de planeación del ayuntamiento y, sobre todo, obliga a que se privilegie el beneficio inmediato y los objetivos de corto plazo. Esta restricción se refuerza por algunas de las disposiciones en materia económica, que prohíben comprometer presupuesto posterior a la gestión de cada ayuntamiento, o contraer deuda cuyo pago exceda el límite de tres años (Chihuahua, art. 136). En contraste, las constituciones de Durango y San Luis Potosí sí lo permiten, pero exigen la aprobación del Congreso (arts. 113 y 89, respectivamente).

¹¹ En Chihuahua, la facultad de celebrar convenios se traspasa de los municipios al Estado: "El Estado está facultado para celebrar convenios con los municipios a efecto de que aquél asuma la prestación de servicios que corresponden a éstos. Podrá también participar en la prestación de los servicios cuando fuere necesario y lo determine la Ley" (art. 138).

En materia económica, las constituciones de los estados recuperaron la disposición del artículo 115 que precisa que los ayuntamientos podrán acordar con los estados que éstos administren las contribuciones municipales (Morelos, art. 115; Yucatán, art. 82). Asimismo, se establece una amplia participación de las legislaturas locales en la administración hacendaria municipal, ya que éstas deben autorizar compras, ventas, empréstitos, concesiones, hipotecas, gravámenes, celebración de contratos, etcétera (véanse, por ejemplo, Campeche, art. 106; Chihuahua, art. 135, y Tamaulipas, art. 133).

En contraste, es notable la intención de algunas constituciones por, en efecto, fortalecer la capacidad económica de los ayuntamientos. Entre ellas, destaca la del Estado de México, que, a diferencia de la mayoría de los estados, establece que "la ministración de las participaciones del erario que por ley o por convenio deba cubrir el Estado a los municipios, se programará y entregará oportunamente a los ayuntamientos" (art. 127). Y no sólo menciona la intención, sino que señala, en el mismo artículo, los mecanismos concretos:

Cualquier incumplimiento en la entrega de las participaciones que correspondan a los municipios, en las fechas programadas, será responsabilidad de los servidores públicos que originen el retraso; el Ejecutivo proveerá para que se entreguen inmediatamente las participaciones retrasadas y resarcirá al ayuntamiento que corresponda el daño que en su caso se cause, con cargo a los emolumentos de los responsables.

Con esta disposición se supera la práctica, muy común en varios estados, de presionar a los ayuntamientos por medio del control de las participaciones federales, lo que, sin duda, fortalece la capacidad económica y reduce la incertidumbre. Empero, la constitución mexiquense es, en este sentido, una excepción entre las constituciones estatales.

A manera de conclusión de este apartado, puede decirse que la hipótesis de que los gobernadores –por diversos medios– incidieron de manera determinante en el resultado final de la reforma municipal encuentra en las constituciones estatales elementos que podrían confirmarla. El artículo 115 de la constitución federal establecía objetivos y mecanismos que debían ser precisados en las constituciones de cada estado. Sin embargo, el margen de discreción era sumamente amplio. Sin contravenir la letra del 115, dos estados podían establecer medidas que derivaran en resultados claramente distintos, si no es que opuestos. Si suponemos que la intención de las autoridades estatales se refleja en los ordenamientos constitucionales respectivos, es posible señalar que el margen de discreción que se ha mencionado permitió que las diversas pretensiones de control e intervención (o, en pocos casos, de garantizar la autonomía municipal) en materia económica y, ante todo, política encontraran sustento en la constitución.

En términos del nuevo institucionalismo, es posible afirmar que la ausencia de mecanismos efectivos de cumplimiento permitieron que, a pesar del establecimiento de una institución formal –el artículo 115–, hubiera el espacio suficiente para que las instituciones informales –las prácticas políticas–, a pesar de que fueran en contra de los objetivos iniciales, se incluyeran en las constituciones estatales y, por consiguiente, afectaran los resultados.

LA VARIABLE DEMOCRÁTICA

Si bien las decisiones de los estados –plasmadas, en parte, en las constituciones estatales– influyeron de manera importante en los resultados de la reforma municipal, no fueron el único factor. Una de las grandes transformaciones del país, el desvanecimiento del autoritarismo y la consecuente adopción de prácticas democráticas, ha incidido

también en el desempeño municipal. La forma en que las tendencias nacionales afectaron cada estado y municipio fueron distintas y, por tanto, también fueron distintas sus repercusiones.¹²

En 1982, el régimen de partido hegemónico,¹³ en términos generales, seguía vigente; sin embargo, las reformas políticas de la década anterior,¹⁴ las demandas sociales y muchos otros factores iniciaron su transformación. En este sentido, si bien no fue determinante, la reforma municipal –al ampliar el principio de representación proporcional a todos los ayuntamientos– también afectó este proceso. Los partidos de oposición aumentaron su presencia en los municipios y, a finales del decenio de los ochenta, ocurrió, por primera vez, la derrota del PRI en un gubernatura (Baja California). Durante el decenio de los noventa, este proceso siguió su rumbo; más ayuntamientos, más estados y más escaños han sido ganados por los partidos de oposición.

Más que la alternancia misma, la posibilidad clara de que un partido distinto gane

¹² Este tema, debe señalarse, no ha sido un objeto de estudio común, salvo excepciones notables como el libro coordinado por Mauricio Merino, *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México, 1995. Una autora señala que "[...] en círculos tanto académicos como políticos, el debate [sobre federalismo] se ha enfocado casi exclusivamente a la redefinición de las relaciones intergubernamentales, esto es, cómo los gobiernos estatales y municipales pueden volverse más fuertes financieramente y dotarse legalmente con más atribuciones y facultades. Sin embargo, otro aspecto crítico del federalismo ha recibido menor atención: la relación de los gobiernos estatales y locales con sus propios constituyentes [*constituency*]. Aunque es importante hacer más ricos y más fuertes legalmente a los gobiernos estatales y locales, claramente no es suficiente. Un pacto federalista también necesita autoridades más responsables, representativas y *accountable*. Dar a los gobiernos estatales y municipales más recursos y atributos legales es una condición necesaria, pero no suficiente para aumentar su autonomía *vis-à-vis* el gobierno federal" (Yemile Mizrahi, "Pressuring the center. Opposition governments and federalism in Mexico", México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, documento de trabajo, núm. EP71, 1997, p. 2).

¹³ Para una definición véase Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, trad. F. Santos, Madrid, Alianza, 2ª ed., 1992.

¹⁴ Sobre las reformas de los años setenta, véanse, de Rafael Segovia, "La reforma política: el ejecutivo federal y el reformismo autoritario", *Foro Internacional*, 14 (1974), pp. 305-330; y "Las elecciones federales de 1979", *Foro Internacional*, 20 (1980), pp. 392-410. Consúltense también Soledad Loaeza, "Political liberalization and uncertainty in Mexico", en María Lorena Cook, Kevin Middlebrook y Juan Molinar Horcasitas (eds.), *The Politics of Economic Restructuring. State Society Relations and Regime Change in Mexico*, San Diego, University of California, 1994, pp. 105-123; y Kevin J. Middlebrook, "La liberalización política en un régimen autoritario: el caso de México", en Guillermo O'Donnell, Phillippe Schmitter y Lawrence Whitehead (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. América Latina*, trad. J. Piatigorsky, Buenos Aires, Paidós, 1988, pp. 187-223.

una elección modifica los patrones de conducta de los gobiernos;¹⁵ altera, en cierto sentido, las relaciones de autoridad y, sin duda, transforma las relaciones intergubernamentales.¹⁶

Esta variable democrática ha provocado también que tanto el Estado federal como los partidos políticos se percataran, en cierta medida, de la importancia política de los ayuntamientos, más allá de su importancia como agente administrativo.

Para el [Estado, el municipio] significaba la puesta en práctica de un modelo económico que ponía término a la época del Estado de bienestar para buscar la eficacia que con relación al municipio se traducía en la posibilidad de generar más recursos. Los partidos, en cambio, ponían énfasis en otros aspectos. Para el PRI era conservar las posiciones conquistadas y mantener las reservas de votos a su favor, combinando las estrategias ya conocidas en un nuevo marco para sus relaciones en términos próximos a la modernidad. Por su parte, el PAN se ponía a la cabeza con una propuesta muy próxima a la visión empresarial que busca la máxima recuperación de la inversión insistiendo en la eficiencia de sus administraciones. El PRD encontraba en el municipio la posibilidad de extender su clientela política e ir a la conquista de las regiones más impactadas por problemas sociales.¹⁷

¹⁵ Una situación similar ocurre con los gobernadores. "Los gobiernos de oposición tienen menos incentivos para subordinarse ellos mismos a un gobierno federal todavía controlado por el PRI, y están más inclinados a demandar del gobierno federal una distribución más equitativa de los recursos legales y atributos legales. Por una parte, una competencia electoral más fuerte ha incrementado los incentivos del gobierno para volverse más *accountable* y sensible a las necesidades de su comunidad. Si el origen partidista de las autoridades gubernamentales es determinado mediante un proceso electoral, entonces los gobiernos requieren diseñar formas innovadoras para responder a sus electorales. Si fallan, sus partidos corren el riesgo de perder las siguientes elecciones. En suma, la autonomía regional, elemento fundamental del federalismo, se gana no sólo al incrementar el flujo de recursos a los estados y municipios, sino también al crear autoridades más responsables y gobiernos más participativos" (Mizrahi, *op. cit.*, pp. 2-3).

¹⁶ Tonatiuh Guillén señala: "La alternancia es un primer filtro que elimina las decisivas y tradicionales conexiones informales entre gobiernos, las que con mayor eficacia que las formales determinaban las relaciones de subordinación de los gobiernos municipales" ("Gobiernos municipales, actores sociales y cambio político. Una perspectiva desde la frontera norte de México", en Merino (coord.), *op. cit.*, p. 110).

¹⁷ Martínez Assad, art. cit., p. 617.

En otras palabras: la apertura política hacía cada vez más factible el acceso de los partidos de oposición a los ayuntamientos por lo que el municipio adquiriría un valor político que se manifestaba de distintas formas: más atención por parte del centro, cambios en la relación con el gobernador, mayor interés de las autoridades municipales en su eficacia y, sobre todo, cambio en la relación entre el ayuntamiento y la comunidad.¹⁸

Este proceso, aunque gradual, ha sido continuo.¹⁹ De controlar prácticamente todos los ayuntamientos del país, el PRI ha descendido su dominio a poco más de la mitad de los municipios.²⁰ El cuadro 1 presenta la composición actual de los ayuntamientos mexicanos.

¿Qué repercusiones ha tenido esta nueva composición plural de los ayuntamientos? En primer lugar, la responsabilidad; ahora, las autoridades municipales, si bien no en todos los casos, están conscientes de que su poder no proviene únicamente del gobernador en turno o del líder partidista, sino de una elección.²¹ Al igual que los gobernadores, ahora no sólo tienen que responder a un poder superior, sino ante su partido y ante los ciudadanos, quienes podrán utilizar el voto de castigo para sancionar su mal desempeño como autoridad.

¹⁸ Desde luego, debe tenerse mucho cuidado en no sobrestimar la democracia municipal (véase lo relacionado con los mitos de la descentralización en el texto de Brian Smith, *Decentralization. The territorial dimension of the State*, Londres, George Allen, 1985. Consúltese también Merino "Los municipios de México: más allá de la democracia", *Foro Internacional*, 33 (1993), pp. 759-771; y, del mismo autor, "El segundo escalón de la transición democrática", *Diálogo y debate*, 1998, núm. 4, pp. 29-38).

¹⁹ "Hay diversas experiencias que indican que el municipio se empieza a volver cada vez más un espacio de confrontación de intereses y problemas de una sociedad que se vuelve más compleja, y que al mismo tiempo, se encuentra en un proceso acelerado de cambios políticos" (Alberto Aziz Nassif, "Municipio y transición política: una pareja en formación", en Merino (coord.), *op. cit.*, p. 213).

²⁰ Aunque debe hacerse la acotación de que "una parte del pluralismo municipal es de factura rápida y coyuntural, producto generalmente del rechazo a la imposición que decide el PRI de candidatos inaceptables y de la volatilidad de las candidaturas que mueven de un partido a otro" (Alejandra Massolo, "Introducción. Gobierno local y mujeres: un encuentro posible", en Delia Barrera Bassols y Alejandra Massolo (coords.), *Mujeres que gobiernan municipios: experiencias, aportes y retos*, México, El Colegio de México, 1998, pp. 17-18).

²¹ Aunque a este respecto la reelección trabaja en sentido contrario.

Cuadro 1

FILIACIÓN POLÍTICA DE LOS MUNICIPIOS

<i>Partido</i>	<i>Total</i>	<i>Porcentaje</i>
PAN	287	11.86
PRI	1 384	57.21
PRD	278	11.49
PT	26	1.07
PVEM	10	0.41
PRT	2	0.08
Coalición	4	0.17
Usos y costumbres	418	17.28
Concejos municipales	4	0.17
Otros	6	0.25
Total	2 419	100.00

Fuente: Centro Nacional de Desarrollo Municipal
 "Composición política de los municipios de México", México, 1 de mayo de 1999
 <<http://www.cedemun.gob.mx/filiación.htm>>

Como se apuntó, éste ha sido un proceso gradual, que ha significado cambiar prácticas y actitudes y que no ha estado exento de obstáculos.²² Tampoco ha tenido sólo repercusiones benéficas; en muchos casos la actuación municipal queda condicionada por las expectativas de la siguiente elección y la visión de largo plazo queda supeditada a los intereses inmediatos; en otros términos, la gestión de asuntos administrativos es condicionada por intereses políticos.

A pesar de ello, el balance para los municipios parece ser positivo, ya que tener una legitimidad que proviene de las elecciones y no de los vínculos políticos es, probablemente, el elemento de fortalecimiento político de más peso. Además, ahora que los municipios pueden promover controversias constitucionales cuando creen afectados sus derechos, se han erigido en verdadero tercer ámbito de poder, y han adquirido personalidad jurídica auténtica, ya que pueden defenderse de intromisiones ilegales de

²² Sobre esto véase Wayne Cornelius, Todd Eisenstadt y Jane Hindley (eds.), *Subnational politics and democratization in Mexico*, San Diego, University of California, Center for US-Mexican Studies, 1999.

otros ámbitos de gobierno.²³

Estos procesos han significado un nuevo reto para los ayuntamientos. Al respecto, Tonatiuh Guillén señala que “[e]l nuevo rol protagónico de los gobiernos municipales pone a prueba la funcionalidad de sus estructuras organizativas y normativas, así como sus prácticas tradicionales de interacción social e intergubernamental”.²⁴

Un rasgo que vale la pena resaltar se refiere al cambio en las relaciones entre las autoridades municipales y los ciudadanos. La alternancia política, en no pocos casos, no sólo ha significado un cambio de partido en el poder, sino también nuevas prácticas gubernativas y de participación. Respecto a las prácticas, María del Carmen Pardo señala que “la alternancia política ha sido un estímulo para que las autoridades municipales respondan de mejor manera a la comunidad”.²⁵ Sobre la participación, debe destacarse que los electores no dudan en cambiar nuevamente de partido si las nuevas autoridades no cubren sus expectativas. Así, es claro que, si bien muchos municipios (más de 45%, que representan un porcentaje similar de población) han optado por un partido de oposición en algún momento, el cambio de partido gobernante no ha implicado una conversión total, sino que los electores exigen de sus gobiernos y, si no cumplen, cambian de partido nuevamente.²⁶

Desde luego, no todo es favorable al municipio. Muchas veces las demandas

²³ Por otra parte, recientemente la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que, al igual que los ciudadanos, los órganos de poder público (incluidos los municipios) también están protegidos por la garantía de legalidad, lo que constituye, según algunos analistas, un *virtual amparo* ante actos inconstitucionales de los estados o la federación.

²⁴ Guillén, art. cit., p. 116.

²⁵ “La gestión municipal ¿motor o freno para el ejercicio democrático?”, en Merino (coord.), *op. cit.*, p. 263. Cf., en el mismo libro, el artículo citado de Tonatiuh Guillén.

²⁶ “Los candidatos de la oposición son en su mayoría personas sin trayectoria política y sin experiencia administrativa previa en puestos públicos. Y los grupos y personas que apoya en las elecciones, no se afilian al partido o se vuelven incondicionales del régimen una vez elegido aquél. Continúan en su papel de ciudadanos activos y críticos de la gestión municipal y acuden a otros niveles de gobierno para solicitar apoyo” (Miguel Bazdresch, “Gestión municipal y cambio político”, en Merino (coord.), *op. cit.*, p. 56).

ciudadanas rebasan la capacidad de acción de los ayuntamientos y les cargan exigencias que simplemente no pueden cumplir, ya sea por limitaciones legales, políticas, administrativas o financieras. De modo más importante, conviene tener en cuenta que, como postula el diagnóstico de Mauricio Merino, la democracia y participación ciudadana no son una realidad tan generalizada como las cifras electorales pueden simular:

Fuimos en busca de la democracia cotidiana, y encontramos formas de participación, resistencias locales, problemas atávicos de cultura política y dificultades legales y administrativas que están lejos de la calificación democrática.²⁷

Atención aparte merece la posición de los ayuntamientos como órganos de representación. Debido a la forma de integración de las planillas –que deriva en una estructura dominada absolutamente por un partido– y el papel predominante del presidente municipal, los ayuntamientos no han logrado constituirse efectivamente como órganos representativos de una comunidad, lo que obliga a que esa representación busque otras vías, las cuales pueden llegar a minar la autoridad municipal.²⁸

En este asunto, nuevamente, la heterogeneidad hace su aparición. Los avances democráticos en muchos municipios son innegables; pero también existen los casos de aquellas comunidades donde los cacicazgos, las viejas prácticas políticas y la apatía popular –no ciudadana– terminan por imponerse.²⁹ También aquí las diferencias están enmarcadas en el eje urbano-rural, y caracterizadas, en el caso de municipios urbanos,

²⁷ Merino, "Introducción", a Merino (coord.), *op. cit.*, p. 17.

²⁸ Guillén, art. cit., p. 132.

²⁹ Un ejemplo sobre este tema se refiere al abrumador predominio de los hombres en el puesto de presidente municipal:

SEXO DE PRESIDENTES MUNICIPALES

	<i>Total</i>	<i>Porcentaje</i>
Masculino	2295	95.82
Femenino	99	4.13

Fuente: Centro Nacional de Desarrollo Municipal, *Los municipios de México*, disco compacto, sección "Encuesta Cedemun-INEGI". Datos de 1995.

por círculos virtuosos de cada vez mayor participación y mejores resultados y, en los rurales, por el contrario, por viejas prácticas, inercias y rezagos que se autorrefuerzan.

En algunos municipios, al tratarse de comunidades pequeñas y cohesionadas, la participación es más amplia, aunque con resultados inciertos. Esta participación tiene diversas manifestaciones; por ejemplo, en Oaxaca, “[m]ientras en los municipios pequeños, relativamente aislados y con una economía de base agrícola, la participación es siempre obligatoria y directa y [ocurre] mediante la prestación de servicios a la comunidad –ya sea en el gobierno municipal o en la construcción de la obra pública–, en los municipios de mayor población y más cercanos a la ciudad de Oaxaca, la participación es de carácter voluntario y generalmente de tipo monetario”.³⁰

De igual forma deben considerarse todos aquellos municipios donde la democracia –si es que hay tal– se expresa en prácticas distintas a la de los procedimientos electorales y los partidos: los usos y costumbres. Según el *Catálogo municipal de usos y costumbres*, sólo en Oaxaca –el estado con más municipios– actualmente 418 municipios entran en esta categoría, la cual incluye prácticas como levantar la mano, aplaudir, pintar una raya en un pizarrón o formarse atrás del candidato.³¹ En algunos casos, los presidentes municipales se eligen por un año, y son cargos no renunciables, aunque el elegido no tenga la menor intención de asumirlos (sobre todo al considerar que no son remunerados), pero debe someterse para evitar el repudio de la comunidad.³² Por todo

³⁰ Véase Fausto Díaz Montes, Gloria Zafra y Salomón González Melchor, “Oaxaca: diversidad municipal y participación ciudadana”, en Merino (coord.), *op. cit.*, pp. 135-162.

³¹ Marissa Macías, “Oaxaca, una entidad de municipios independientes”, *El Financiero*, 7 de junio de 1999 [reportaje], pp. 88-89. Véase también Moisés J. Bailón, “Reforma municipal e ingresos municipales en Oaxaca”, *Estudios municipales*, 1998, núm. 21, pp. 179-181.

³² Véase el reportaje “Alcalde, cargo no deseado en Oaxaca”, *El Financiero*, México, D. F., 8 de junio de 1999, p. 46.

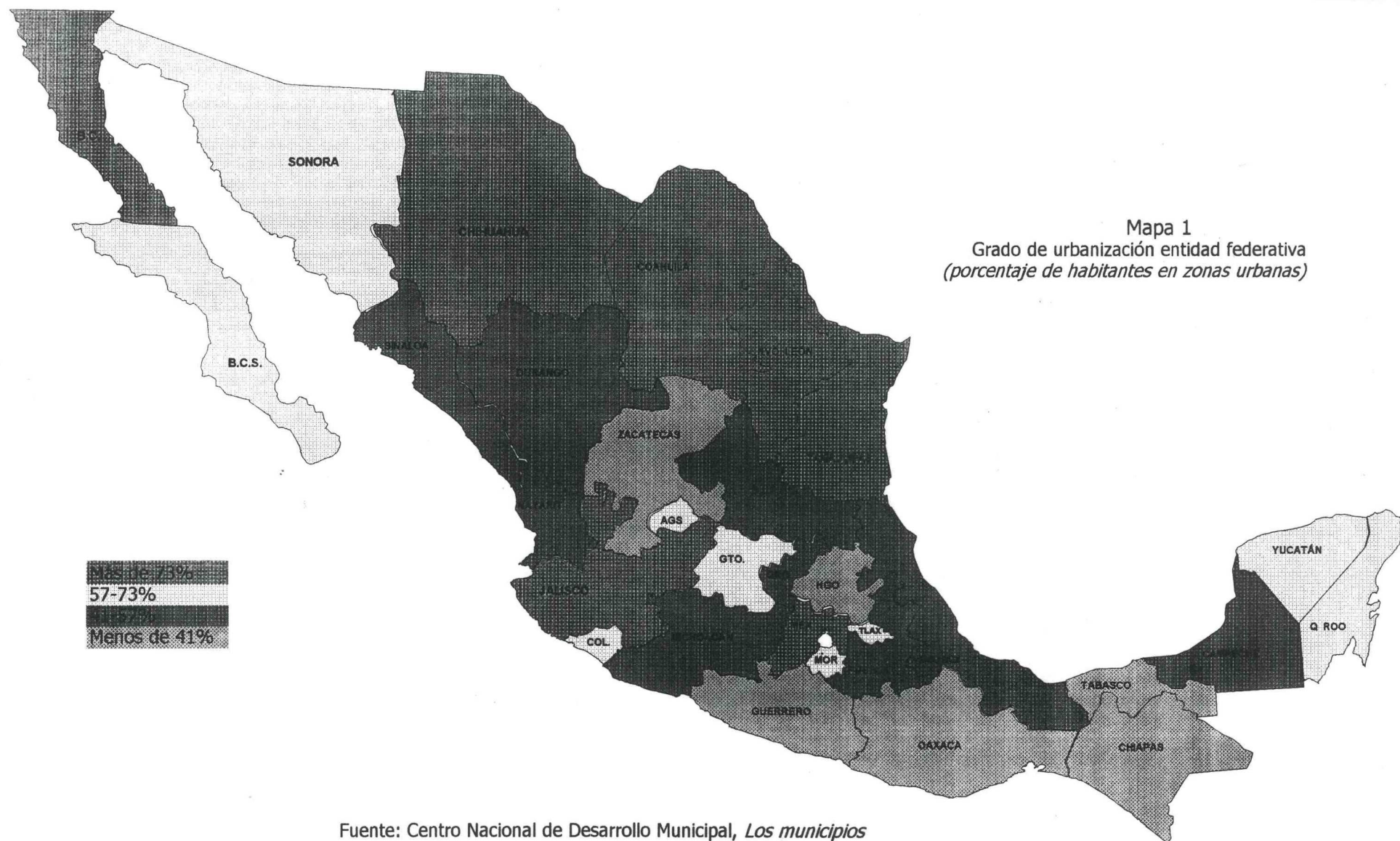
ello, las tendencias que se observan en otros municipios no corresponden necesariamente a un diagnóstico general, que pueda aplicarse a todos los gobiernos locales.

Así, el avance democrático –o su ausencia– también ha tenido implicaciones en el desempeño de los ayuntamientos mexicanos. Aunque es difícil colegir tendencias generales, debido a la variedad de casos y la falta de información, sí es posible remarcar que, de nuevo, la diversidad municipal se refuerza a sí misma; es decir, condiciones iniciales distintas originan procesos diferenciados que, a su vez, derivan en resultados heterogéneos.

LA VARIABLE URBANA

Como se ha mencionado, muchas de las diferencias entre los municipios mexicanos pueden alinearse en torno al eje urbano-rural. No sería correcto llevar esta noción al extremo de pretender explicar toda la situación de los gobiernos locales mexicanos por una sola causa, pero sí es posible señalarla como un factor importante –con amplio poder explicativo– para entender las características de los municipios y, por supuesto, también comprender su diversidad (véase el mapa 1 para la distribución de municipios urbanos en los estados de la República).

El carácter rural o urbano de un municipio determina no sólo sus responsabilidades (*v. gr.* la prestación de servicios públicos –aunque necesaria en ambos tipos de municipio– es, por su naturaleza, una actividad más propia de municipios urbanos, en los que la población está más concentrada), sino también sus capacidades financieras y administrativas: los municipios urbanos, por ejemplo, tienen, sin duda, mayores posibilidades de recaudar en forma más eficaz el impuesto predial, de contar con recursos humanos más calificados y de involucrar a la población en los asuntos del



Fuente: Centro Nacional de Desarrollo Municipal, *Los municipios de México. Información para el desarrollo*, México, Secretaría de Gobernación, 3a ed., 1998 (disco compacto).

municipio.

Los municipios urbanos –por simple lógica– son quienes están en mayor posibilidad de ejercer políticas de desarrollo regional, de establecer reservas territoriales y de tener un catastro –actualizado o no– que pueda servir como base para el cobro del impuesto predial.³³ También son los que, por sus ventajas comparativas con relación a los municipios rurales, pueden realizar actividades innovadoras en materia administrativa y de gestión; no en vano la mayoría de los estudios sobre municipio (o, más bien, administración municipal) se centran en los municipios urbanos.³⁴ En tales estudios se muestran las nuevas estrategias y procesos que llevan a cabo los ayuntamientos urbanos, pero también señalan las dificultades que deben enfrentar, las cuales, quizá no es necesario decirlo, son aún mayores en sus contrapartes rurales. En este sentido, no es una exageración afirmar que el carácter urbano o rural de los municipios ha sido un factor importante en el desempeño de los ayuntamientos. Sobre un punto de partida diverso (municipios con diferentes posibilidades), la reforma al artículo 115 favoreció más a unos ayuntamientos que a otros, pues su diseño –que, como se ha señalado, ignora la diversidad municipal– estaba dirigido, en gran medida, a ayuntamientos con ciertas capacidades básicas, las cuales estaban ausentes en los municipios rurales del país –que son la mayoría.

El Artículo 115 constitucional sentó las bases jurídicas que permitieron a los ayuntamientos urbanos de gran escala reaccionar apropiadamente a las posibilidades abiertas por el proceso de “descentralización *de facto*”. En consecuencia, es importante destacar que en esa medida, y juzgando por sus resultados, el marco legal establecido por el Artículo 115 ha favorecido solamente

³³ Guillén, *op. cit.*, p. 104.

³⁴ Además de los libros ya citados en capítulos previos de Enrique Cabrero, Alicia Ziccardi y Tonatiuh Guillén, véase Enrique Cabrero, “Mexican Local Government in Transition. Fleeting Changes or Permanent Transformation”, ponencia presentada en la *Annual Conference of the Society of Latin American Studies*, University of Liverpool, 17-19 de abril de 1998.

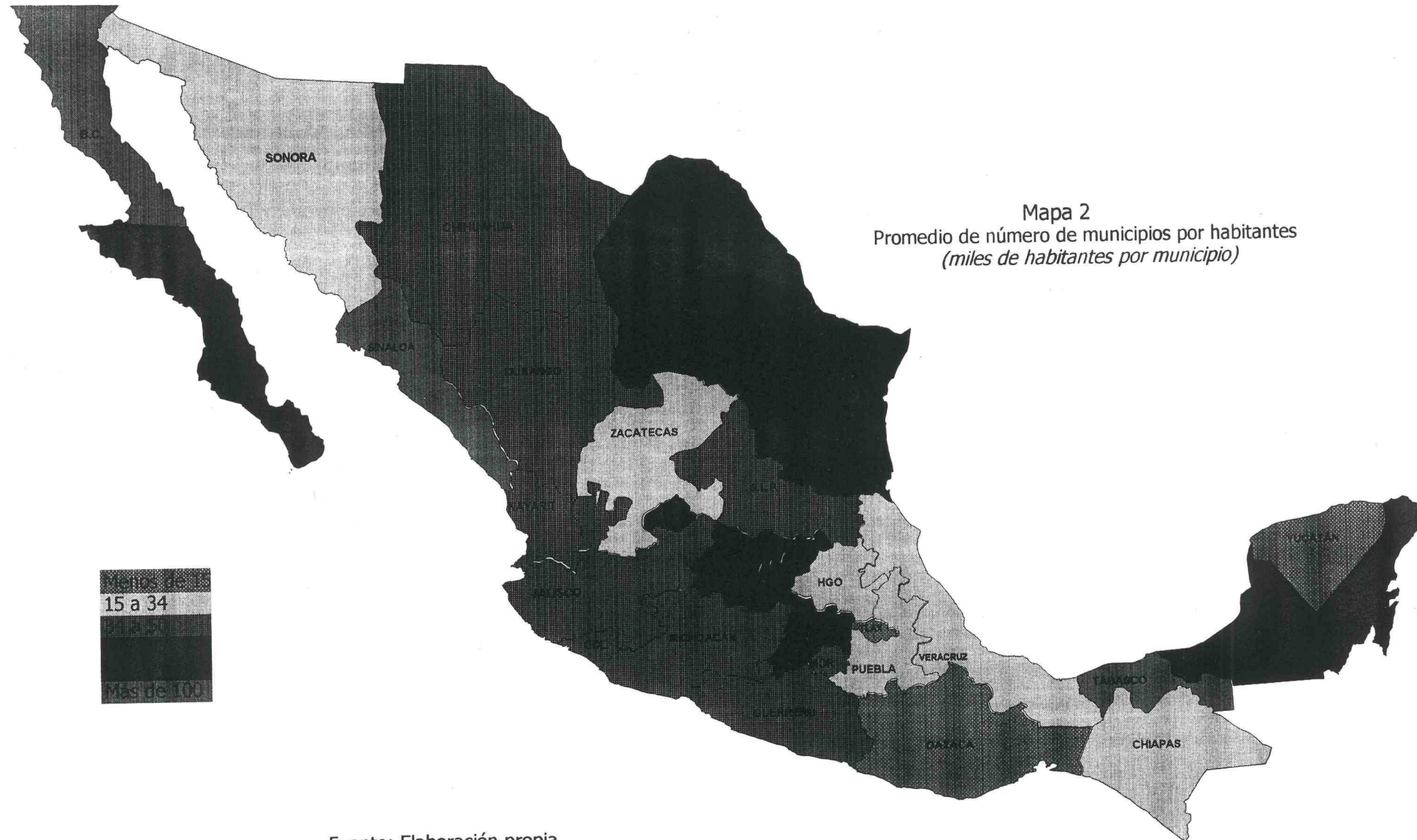
(o casi exclusivamente) a los municipios urbanos de grandes dimensiones.³⁵

Si bien los municipios rurales tienen abierta una amplia gama de posibilidades, éstas no pueden volverse facultades concretas por la ausencia de capacidad administrativa. Como ejemplo, Rodolfo García del Castillo propone, en alusión a los ingresos municipales, que, entre los múltiples problemas que se enfrentan para hacer efectivos los ingresos señalados por la constitución, los ayuntamientos –sobre todo los rurales– sufren de falta de capacidad administrativa, de desconocimiento de técnicas impositivas y del marco legal aplicable, de desactualización de padrones y tarifas, de inadecuado manejo del uso del suelo, de desconocimiento del mercado inmobiliario (para poder fijar los valores) y, por si fuera poco, de “la falta de una planeación de largo plazo que vaya más allá de la simple búsqueda de los montos impositivos en sí mismos”.³⁶

Relacionado con lo anterior, existe un aspecto que siempre ha sido objeto de debate, no sólo en México sino en todo el mundo: el tamaño ideal del gobierno municipal. En este estudio no se propone una respuesta al debate, pero sí se señala la gran heterogeneidad en tamaño de los municipios (véase el mapa 2). Hay estados como Baja California, de gran extensión territorial y mucha población (2 108 118 según el conteo de 1995) que, sin embargo, tienen sólo cinco municipios, mientras que un estado (Hidalgo) con casi la misma población (poco más de dos millones cien mil habitantes) y mucho menor extensión territorial tiene 84 municipios –y no es necesario mencionar el caso de Oaxaca, que concentra alrededor de la cuarta parte de todos los municipios en México, lo que implica tener muchos ayuntamientos a cargo de poblaciones sumamente menores,

³⁵ Tonatiuh Guillén, “El marco legal del municipio en México: hacia una evaluación del artículo 115 constitucional”, en *El municipio en México...*, op. cit., pp. 103-104.

³⁶ Rodolfo García del Castillo, “Análisis del municipio mexicano: diagnóstico y perspectivas”, Médco, Centro de Investigación y Docencia Económicas, documento de trabajo, núm. AP32, 1995, parte 1, pp. 15-16.



Fuente: Elaboración propia

Incapaces de ser autosuficientes administrativa y financieramente. No es éste el lugar para defender la conveniencia de uno u otro arreglo, pero estos datos (y los mostrados en el mapa 2) sirven para argumentar que la reforma municipal, entendida como un marco general, evidentemente tendría efectos muy distintos en municipios de tamaño tan desigual.

En suma, de los tres apartados anteriores –constituciones estatales, variable democrática y eje urbano-rural– se desprende que las normas estatales sobre gobierno local, los distintos rasgos políticos y el carácter urbano o rural de cada municipio son variables que no sólo afectan directamente la realidad cotidiana de los ayuntamientos, sino que también influyeron en la forma en que la norma general contenida en el artículo 115 operó en cada caso concreto. En otros términos, si bien la reforma de 1983 puede considerarse como variable independiente frente al desempeño de los ayuntamientos, también debe tomarse como una variable que depende de esos otros factores que inciden en la realidad municipal. Esta compleja interacción ha derivado en resultados muy diversos, en los cuales cada municipio tiene una historia y características propias, pero que pueden agregarse a otras para conformar un mapa general de la situación de los gobiernos locales mexicanos a 15 años del inicio de una reforma institucional que pretendía transformarlos en órganos con autonomía política, capacidad administrativa y patrimonio propio suficiente para ejercer una nueva gama de atribuciones y responsabilidades.

ALGUNOS DATOS SOBRE LA REALIDAD MUNICIPAL

La diversidad de resultados de la reforma municipal es evidente en todos los ámbitos. En este apartado se explicará cuál es, de acuerdo con los parámetros establecidos por la

reforma al 115, el grado de cumplimiento de sus objetivos. Es decir, ante la lista de propósitos de la reforma de 1983 –que respondían a la situación municipal de ese momento– se contrastarán algunos datos pertinentes del municipio actual.³⁷

El gobierno municipal

Sin duda, el cambio más sobresaliente se refiere a la composición plural de los municipios en términos políticos, tema que ya se ha tratado y cuyos datos se presentan en el cuadro 1. Empero, destaca igualmente que estos cambios han provocado enfrentamientos entre autoridades municipales y las federales y estatales. Quizá sobre las primeras sean pocos los ejemplos, porque la intervención federal no se percibe tanto como una intromisión. En cambio, los conflictos con los estados han abundado (tanto por cuestiones políticas como económicas);³⁸ y este tipo de disputas se agravan cuando se trata de gobiernos de distinto origen partidario. Se trata de conflictos políticos que, evidentemente, tienen repercusiones en otros ámbitos como el económico y el administrativo.³⁹

³⁷ Como se ha mencionado ya varias veces, la escasez de información municipal sistematizada y actualizada es notable. Por ello, en las siguientes páginas no todos los datos se referirán a 1998, fecha límite del análisis; se utilizarán los más recientes que haya disponibles.

³⁸ "La evolución económica, jurídica y política del municipio mexicano han generado controversias y una confrontación cada vez más seria entre estos dos cuerpos, alrededor de temas económicos, financieros y fiscales, de seguridad, de planeación, de definición y ejercicio de políticas públicas, etc. Además, el municipio ha sido un espacio de lucha, confrontación y ejercicio del poder mucho más controvertido y plural que cualquier otra institución política estatal" (Arturo Alvarado, "Los gobernadores y el federalismo mexicano", *Revista mexicana de sociología*, 58 (1996), p. 47.

³⁹ Por ejemplo, en Mérida, según el relato de una ex presidente municipal panista, el enfrentamiento con el gobernador (del PRI) –que se originó desde la campaña electoral– significó importantes choques, que agudizaban las carencias ya existentes: "Mérida es una ciudad con muchos problemas [...]. No cuenta con policía municipal, ni para dirigir el tránsito. La reserva territorial la maneja el gobierno del estado junto con el agua potable, los cementerios y el catastro. [...] La falta de manejo de estos cinco servicios ha propiciado que el municipio pierda independencia tanto económica como política y, por lo tanto, da lugar a que tenga menos autonomía, ya que para ejecutar cualquier acción penal teníamos que solicitar la fuerza pública del gobierno del estado, misma que reiteradamente nos fue negada" (Ana Rosa Payán Cervera, "Mérida, la reina de mi corazón y las mil peripecias vividas", en Barrera y Massolo (coords.), *op. cit.*, pp. 127-128). Como éste hay muchos casos en los que, además de las carencias de origen, se tiene que lidiar cotidianamente con autoridades que son adversas o, en otros casos, indiferentes a los problemas del municipio.

Debe señalarse sin embargo que, por otra parte, el pluralismo ha permitido que – como ya se esbozó en el apartado correspondiente– los ayuntamientos, en algunos casos, tengan la legitimidad suficiente y el apoyo de la comunidad para gestionar sus problemas, plantear sus propuestas y exigir respuestas ante otras autoridades. De nuevo, debe hacerse la acotación que esos rasgos están supeditados a las condiciones socioeconómicas de cada municipio. Según Guillén, los ayuntamientos dependen más de la dinámica socioeconómica local que de lo que ocurre en los ámbitos federal o estatales.⁴⁰ Por ejemplo, de acuerdo con lo descrito por Moisés Jaime Bailón,

Los municipios oaxaqueños, sin lugar a dudas, se vieron bastante favorecidos por la política de la federación para fortalecer la descentralización y la vida municipal. Sin embargo, la gran cantidad de municipios existentes, la magnitud de las carencias en materia de infraestructura de comunicación, educativa, de salud y principalmente productiva, aunados a los problemas de empleo, nivel de vida y bienestar social en los más de seis mil centros poblacionales existentes, han impedido que el apoyo se convierta en un efecto expansivo que genere el desarrollo local.⁴¹

En cambio, para los municipios urbanos, las modificaciones al 115 abrieron un camino con nuevas posibilidades de acceso a más recursos y a aplicar políticas municipales que contribuyeran a desarrollar su comunidad y, como consecuencia, legitimarse y fortalecerse frente a otros ámbitos de gobierno.

Entre estas nuevas posibilidades –que, como se apuntó, marcan también las diferencias entre los municipios– destaca la facultad reglamentaria de los ayuntamientos. Tener reglamentos completos y actualizados significa una ventaja clara no sólo para las autoridades municipales, sino también para los habitantes del municipio; las primeras

⁴⁰ Guillén, *op. cit.*, p. 59.

⁴¹ "Reforma municipal e ingresos municipales en Oaxaca", *Estudios municipales*, 1988, núm. 21, p.

adquieren un campo de acción definido, atribuciones claras y obligaciones específicas; por su parte, los segundos gozan de la certeza jurídica necesaria, entre otras ventajas.⁴²

Sin embargo, a pesar del riesgo de ser repetitivo, debe señalarse que, de nuevo, las diversas capacidades provocan resultados distintos. A pesar de que, sin duda, contar con reglamentos representa una ventaja para todos los municipios, no todos muestran estar en posibilidades de darse un orden legal propio. Así, según los datos más recientes disponibles (de 1995), no todos los ayuntamientos del país cuentan con, siquiera, el marco legal general que, se supone, rige la vida del municipio. Sólo 1 825 municipios poseen un *Bando de policía y buen gobierno*, y, de ellos, sólo 1 440 lo tienen actualizado. La existencia o no de reglamentos en determinadas materias es reflejo no sólo, como ya se ha dicho, de la capacidad de cada gobierno local, sino también de los intereses y prioridades de cada ayuntamiento (los datos sobre los reglamentos están en el cuadro 2).

Después del mencionado *Bando*, la seguridad pública, la organización interior de los ayuntamientos (*Reglamento interior del ayuntamiento*) y el agua potable son los temas que, según estos datos, interesan más a los cabildos; los reglamentos acerca de estos asuntos son seguidos de cerca por el *Reglamento de expendios de bebidas alcohólicas*. En cambio, algunas de las prioridades de la reforma municipal de 1983 apenas están presentes en forma de reglamentos en algunos municipios: planeación (572), catastro municipal (835), zonificación y uso de suelos (507), participación ciudadana (678), entre otros. Algo similar puede encontrarse respecto de los servicios públicos a cargo de los gobiernos municipales, como se muestra también en el cuadro 2,

⁴² Al respecto, Rodolfo García del Castillo señala que la existencia de reglamentos significa un conjunto de ventajas en distintos órdenes como el gubernativo, el jurídico, el administrativo y el social (*Los municipios en México. Los retos ante el futuro*, México, Miguel Ángel Porrúa-Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1999 p. 19).

Cuadro 2

REGLAMENTOS MUNICIPALES

	<i>Municipios que tienen reglamento</i>	<i>Actualizado</i>
Bando de Policía y Buen Gobierno	1825	1440
Reglamento Interior del Ayuntamiento	1546	1234
Reglamento Interno de Administración	1043	853
Reglamento de Obra Pública Municipal	1121	926
Reglamento de Planeación	572	469
Reglamento de Catastro Municipal	835	664
Reglamento de Zonificación y Uso de Suelos	507	398
Reglamento de Fraccionamiento y Municipalización	449	356
Reglamento de Participación Ciudadana	678	573
Reglamento de Protección Civil	916	763
Reglamento de Salud	974	842
Reglamento de Espectáculos y Diversiones Públicas	824	642
Reglamento de Expendios de Bebidas Alcohólicas	1324	1131
Reglamento de Bomberos	112	79
Agua potable	1394	1164
Drenaje y alcantarillado	830	681
Alumbrado público	848	709
Seguridad pública	1552	1272
Tránsito y vialidad	669	563
Limpieza de calles	810	656
Recolección de basura	852	704
Pavimentación	543	457
Mercados	653	482
Centrales de abasto	41	30
Panteones y cementerios	1235	955
Rastros	591	446
Parques	537	438
Jardines	508	418
Transporte	563	466

Fuente: Centro Nacional de Desarrollo Municipal, *Los municipios de México*, disco compacto, sección "Encuesta Cedemun-INEGI". Datos de 1995.

cuando, en este tema, "el reglamento tiene un papel fundamental para consolidar las acciones administrativas y definir con claridad el puente de comunicación y demandas

entre la comunidad, los funcionarios municipales y el ayuntamiento".⁴³ Las diferencias están determinadas, en gran medida, por el carácter rural o urbano de los municipios, ya que, según algunos análisis, "la mayoría de los municipios de estrato alto y medio poseen porcentajes más amplios de reglamentos y también mayor refinamiento en ellos",⁴⁴ no así los ayuntamientos pobres. Otro dato digno de destacarse tiene que ver con que la presencia de reglamentos relativos a servicios públicos varía positivamente en función de la existencia de convenios con autoridades estatales o federales.⁴⁵

En pocas palabras, los datos y análisis presentados en este apartado sirven para defender la hipótesis de que la reforma municipal, en efecto, abrió un nuevo campo de posibilidades en materia política y legal para los municipios mexicanos, pero este campo sólo pudo –y puede– ser aprovechado por los ayuntamientos con condiciones iniciales mínimas (administrativa y financieramente), rasgo que, de forma inevitable, remite a los municipios urbanos, llenos de necesidades, pero no tantas como los rurales.

La administración municipal

Algo similar ocurre con la administración de los municipios. En primer lugar, los recursos humanos; si bien el número y la calificación de los funcionarios municipales varía ampliamente de ayuntamiento en ayuntamiento, es notable la baja capacitación de los funcionarios municipales, lo que sin duda tiene repercusiones en la capacidad de gestión de los gobiernos locales. Según datos de 1995, de los presidentes municipales que entonces estaban en funciones, más de 8% carece de algún tipo de instrucción, mientras que, del total, casi la mitad (44%) estudió apenas hasta la secundaria o menos (véase el

⁴³ *Loc. cit.*

⁴⁴ *Ibid.*, p. 20.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 22.

cuadro 3). Una formación deficiente o incompleta es, desde luego, un factor que actúa en contra del fortalecimiento administrativo de los ayuntamientos.

Cuadro 3

**GRADO MÁXIMO DE ESTUDIOS
DEL PRESIDENTE MUNICIPAL**

	<i>Respuesta</i>	<i>Porcentaje</i>
Ninguno	207	8.64
Primaria completa	579	24.18
Secundaria completa	268	11.19
Técnica o comercial	120	5.01
Preparatoria completa	269	11.23
Universidad completa y más	945	39.46
No especificado	7	0.29

Fuente: Centro Nacional de Desarrollo Municipal, *Los municipios de México*, disco compacto, sección "Encuesta Cedemun-INEGI". Datos de 1995.

Si a esto se agrega la falta de instrumentos técnicos para llevar a cabo las tareas a cargo de los ayuntamientos, las perspectivas de eficacia en el quehacer municipal son bastante pobres. Por ejemplo, en 1995 más de la mitad de los ayuntamientos no tenían equipo de cómputo para apoyar su trabajo administrativo (véase cuadro 4).

Cuadro 4

**AYUNTAMIENTOS CON EQUIPO DE CÓMPUTO
PARA APOYAR EL TRABAJO ADMINISTRATIVO**

	<i>Total</i>	<i>Porcentaje</i>
Sí	947	39.54
No	1441	60.17
N/E	7	0.29

Fuente: Centro Nacional de Desarrollo Municipal, *Los municipios de México*, disco compacto, sección "Encuesta Cedemun-INEGI". Datos de 1995.

En el mismo sentido, la pretensión –encarnada en la reforma municipal– de fomentar la estabilidad en el empleo de los servidores públicos municipales ha tenido

resultados poco alentadores; no sólo el servicio civil de carrera municipal es todavía una de las innumerables tareas pendientes, sino que, según datos disponibles, casi la mitad de los funcionarios municipales (46.23%) son empleados de confianza, con garantías laborales mínimas (véase el cuadro 5). La administración municipal, por otra parte, es un tema fuera de la agenda de la mayoría de los ayuntamientos (véase el cuadro 6).

Cuadro 5

TIPO DE EMPLEADOS MUNICIPALES

	<i>Total</i>	<i>Porcentaje</i>
De Base	121676	36.10
De Confianza	155809	46.23
Otros	59550	17.67
Total	337035	100

Fuente: Centro Nacional de Desarrollo Municipal, *Los municipios de México*, disco compacto, sección "Encuesta Cedemun-INEGI". Datos de 1995.

Cuadro 6

AYUNTAMIENTOS CON ÁREAS ENCARGADAS DE LA ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL

	<i>Total</i>
Sí	436
No	1456
N/E	3

Fuente: Centro Nacional de Desarrollo Municipal, *Los municipios de México*, disco compacto, sección "Encuesta Cedemun-INEGI". Datos de 1995.

Por otra parte, ya se ha mencionado que la imposibilidad de reelección inmediata tiene costos importantes, como la ausencia de continuidad, de memoria institucional, etc.; pero también tiene repercusiones en el desaprovechamiento de la experiencia acumulada tras tres años de gobierno. Además, si bien la reelección inmediata está prohibida, la no inmediata podría tener lugar legalmente; sin embargo, esto no ocurre más que en pocos casos (véase el cuadro 7).

Cuadro 7

**PRESIDENTES MUNICIPALES
QUE YA HABÍAN OCUPADO EL CARGO**

	<i>Total</i>	<i>Porcentaje</i>
Sí	147	6.14
No	2236	93.36
No especificado	12	0.50
Total	2395	100

Fuente: Centro Nacional de Desarrollo Municipal, *Los municipios de México*, disco compacto, sección "Encuesta Cedemun-INEGI". Datos de 1995.

Por otra parte, debido a las condiciones económicas de los ayuntamientos, aproximadamente la mitad de los presidentes municipales tienen otra actividad remunerada, además de la de su cargo al frente del ayuntamiento (véase el cuadro 8).

Cuadro 8

**PRESIDENTES MUNICIPALES CON ACTIVIDADES REMUNERADAS
DISTINTAS DEL TRABAJO AL FRENTE DEL AYUNTAMIENTO**

	<i>Total</i>	<i>Porcentaje</i>
Sí	1197	49.98
No	1193	49.81
N/E	5	0.21

Fuente: Centro Nacional de Desarrollo Municipal, *Los municipios de México*, disco compacto, sección "Encuesta Cedemun-INEGI". Datos de 1995.

La administración municipal se caracteriza asimismo por el alto grado de centralización de las decisiones en el presidente municipal.⁴⁶ La planeación, aunque supuestamente debería ser participativa, está concentrada en un cabildo que, la mayoría de las veces, se limita a sancionar las decisiones del presidente municipal. La planeación

⁴⁶ "La tendencia a centralizar las decisiones se hace más patente a medida que pasamos de un estrato a otro de menor desarrollo. Así, mientras en el estrato alto las respuestas que consideran la toma de decisiones dentro del gobierno municipal como "muy centralizada" o "centralizada" suman 60%, en el estrato medio se llega a 65% y en el bajo ambas respuestas abarcan 81%" (*Ibid.*, p. 3).

ha derivado en un proceso de poca utilidad y de poca representatividad de los intereses locales. Además, su potencial depende de las capacidades del municipio y de la visión de largo plazo de su propia comunidad. En consecuencia, como ejemplo, del total de municipios del país, sólo 954 cuentan con un plan de desarrollo urbano, con las implicaciones que esto tiene.⁴⁷ Resultados similares se encuentran en lo relacionado con la evaluación y control del gasto.

En materia de servicios públicos –quizá uno de los aspectos más estudiados del gobierno local–, conviene tener presente que éstos son aún la principal demanda hacia los ayuntamientos y, por lo mismo, son la segunda causa de movilizaciones sociales (sólo después de conflictos pre o postelectorales).⁴⁸ Un rasgo que destaca en los análisis es que los servicios municipales tienden invariablemente a concentrarse en las cabeceras municipales. “Esto puede tener una explicación política, pero también es resultado de la tendencia a la concentración en centros poblacionales urbanos”.⁴⁹

También es pertinente apuntar que la prestación de los servicios públicos todavía se hace por las vías tradicionales: prestación directa o convenio con el estado (véase el cuadro 9). Más que desinterés, lo que muchas veces inhibe a los municipios de innovar en este tema está relacionado con el desconocimiento de alternativas y las inercias y trabas burocráticas. Esto, entre otros factores, lleva a que los servicios públicos que prestan los municipios se caractericen por su poca rentabilidad y su baja calidad.

⁴⁷ Centro Nacional de Desarrollo Municipal, *Los municipios de México*, disco compacto, México, Cedemun, 1998, sección “Encuesta Cedemun-INEGI”.

⁴⁸ Rodolfo García del Castillo, *op. cit.*, p. 101. Respecto a este tema puede verse, del mismo autor, “El comportamiento de los servicios públicos municipales en los últimos dos años”, *Memoria del primer seminario de análisis municipal*, México, Cesem, 1998 <<http://serpiente.dgsca.unam.mx/cesem/SEAM/SEAM1/secoseam.htm>>.

⁴⁹ Rodolfo García del Castillo, “Administración del desarrollo urbano y servicios públicos municipales un marco general de estudio”, 1998 (mimeogr.), pp. 21-22.

Cuadro 9

FORMA DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS EN LOS MUNICIPIOS

	<i>Prestación Directa</i>	<i>Convenio Inter Municipal</i>	<i>Convenio con el Estado</i>	<i>Convenio con la Federación</i>	<i>Colaboración con la Comunidad</i>	<i>Concesión</i>
Agua potable	1136	200	464	22	487	22
Drenaje y Alcantarillado	1073	124	274	17	215	9
Alumbrado público	1449	137	279	292	138	11
Seguridad pública	1646	199	144	5	218	1
Tránsito	498	42	542	3	20	2
Limpieza de calles	1367	126	10	0	454	11
Recolección de Basura	1513	152	10	1	230	23
Pavimentación	928	142	491	91	239	5
Mercados	769	117	52	7	113	88
Centrales de abasto	45	11	12	6	11	42
Panteones	1697	236	9	1	365	8
Rastros	842	65	5	1	29	36
Parkes	1439	136	35	7	85	5
Jardines	1408	113	13	2	73	11
Transporte	115	55	82	9	66	1636

Fuente: Centro Nacional de Desarrollo Municipal, *Los municipios de México*, disco compacto, sección "Encuesta Cedemun-INEGI". Datos de 1995.

Por otra parte, la prestación de servicios municipales se caracteriza por una fuerte concentración en las cabeceras municipales, a expensas del resto de las localidades del municipio (véase el cuadro 10).

Cuadro 10

**PORCENTAJE DE LAS NECESIDADES DEL MUNICIPIO
QUE CUBRE CADA UNO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS**

	<i>En la cabecera municipal</i>	<i>Fuera de la cabecera</i>
Agua potable	85.33	63.30
Drenaje y alcantarillado	63.51	25.00
Alumbrado público	83.79	61.30
Seguridad pública	79.60	53.55
Tránsito y vialidad	51.36	23.40
Limpieza de calles	67.23	33.66
Recolección de basura	80.64	37.21
Pavimentación	51.31	21.97
Mercados	40.89	9.94
Centrales de abasto	6.72	2.25
Panteones y cementerios	89.72	65.60
Rastros	51.26	13.40
Parques	62.70	29.81
Jardines	62.95	30.17
Transporte	64.41	45.30

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Centro Nacional de Desarrollo Municipal, *Los municipios de México*, disco compacto, sección "Encuesta Cedemun-INEGI". Datos de 1995.

En síntesis, el diagnóstico vinculado con los servicios municipales podría limitarse a cuatro proposiciones: las innovaciones en esta materia son la excepción, no la regla; las normas que rigen los servicios públicos muestran serias fallas; la calidad de los servicios aún es baja; y la cobertura es insuficiente.⁵⁰ La situación municipal, también en este aspecto, si bien ha progresado, está muy lejos de las aspiraciones de la reforma al artículo 115.

⁵⁰ García del Castillo, *op. cit.*, pp. 249-252.

La hacienda municipal

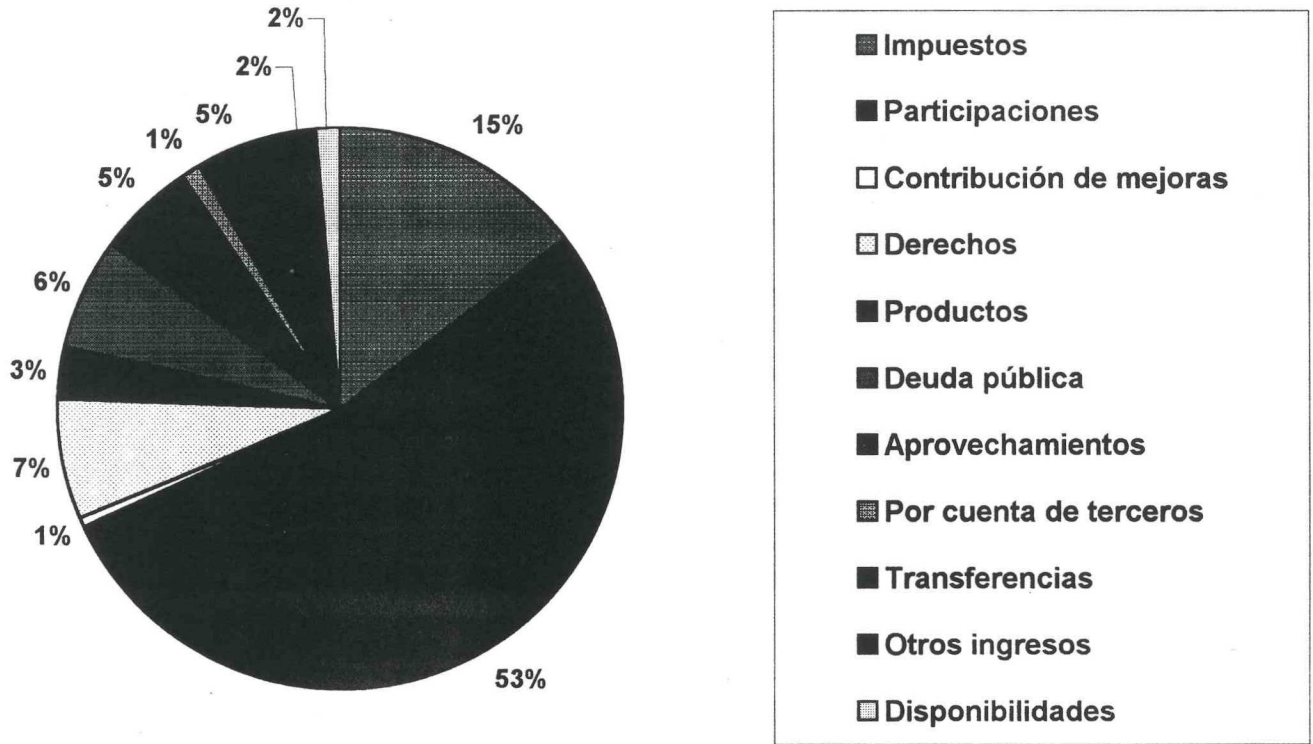
Finalmente, ante el objetivo de municipios autosuficientes económicamente, existe una realidad que presenta hechos que van en sentido contrario. En efecto, la dependencia de los municipios en conjunto respecto de las participaciones federales ha disminuido; no obstante, siguen siendo parte fundamental de los ingresos municipales (véase la gráfica 1).⁵¹ En cifras nacionales, más de 50% de los ingresos municipales en 1996 (año para el que hay los datos disponibles más recientes) provienen de las participaciones federales. Ha habido, sin duda, un incremento en las otras fuentes de ingreso, pero son insuficientes para poder hablar de autosuficiencia de los municipios.⁵²

La fuente de ingresos sobre la que se tenían mayores expectativas a partir de la reforma municipal fue el impuesto predial. Aunque sigue dependiendo de las bases que establezca cada legislatura estatal, sí puede hablarse de una consolidación clara de este impuesto como fuente importante de ingresos municipales. Al respecto, Cabrero apunta que uno de los aspectos de la reforma de 1983 que si bien de inmediato no tuvo un impacto importante, posteriormente sí lo ha tenido, fue la transferencia del derecho de cobro de los impuesto de propiedad raíz, del nivel estatal al municipal. Principalmente en municipios urbanos, medianos y grandes de la mayoría de los estados del país, el cobro del impuesto predial y de traslación de dominio ha significado una fuente

⁵¹ De hecho, con las modificaciones al ramo 26 y la creación del 33, que implicaba la creación de la figura de "aportaciones federales" se aumentaban los ingresos municipales pero, al mismo tiempo, se incrementaba la dependencia de los ayuntamientos hacia las transferencias de la federación. Además, según Juan Pablo Guerrero, "al crear los *Fondos de Aportaciones* [del ramo 33] Federales y modificar la Ley de Coordinación Fiscal, se obligó a los estados a reorganizar sus modalidades locales de asignación de recursos. En algunos casos, las condiciones dictadas por los gobernadores han generado irritación en los municipios, que sienten que esta descentralización les hizo un favor flaco: el centro controlador se movió de la Ciudad de México hacia las capitales de sus estados" ("La descentralización de los fondos de aportaciones federales (ramo 33). Análisis preliminar de sus efectos y riesgos", México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, documento de trabajo, 1998, p. 1).

⁵² Los rasgos generales de la evolución de los ingresos municipales ya se delinearon en el capítulo anterior.

Gráfica 1.
Composición de los ingresos municipales



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática, *El ingreso y el gasto público en México*, México, INEGI, 1998. Datos correspondientes a 1996.

importante de recursos propios que ha dado mayor capacidad fiscal y una mayor autonomía relativa a este nivel de gobierno.⁵³

De nuevo, sin embargo, las diferencias entre municipios son amplias. Los ayuntamientos con capacidad de tener un catastro actualizado, una administración capaz de realizar la recaudación y, sobre todo, una base gravable de importancia –los cuales, generalmente, son los municipios urbanos– son aquellos que ya tienen cierta infraestructura y determinado grado de desarrollo, mientras que los demás o dependen del estado (véase el cuadro 11) o, simplemente, colectan montos mucho menores al potencial que tiene cada uno. Así, esta situación aumenta la disparidad entre municipios ricos (que pueden serlo más) y pobres (que no pueden aprovechar las nuevas oportunidades).

Cuadro 11

FORMA DE RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL	
Directamente el ayuntamiento	1581
El ayuntamiento en convenio con el estado	606
Otro	18
No especificado	4

Fuente: Centro Nacional de Desarrollo Municipal, *Los municipios de México*, disco compacto, sección "Encuesta Cedemun-INEGI". Datos de 1995.

Desde 1993, los municipios han aumentado su potencial recaudatorio al transferírseles, entre otros, el cobro por derechos de expedición de licencias para anuncios y licencias para vender bebidas embriagantes. Pero quizá el cambio más importante ocurrió a finales de 1997, a partir de la discusión sobre el presupuesto de

⁵³ Enrique Cabrero, "Tendencias financieras y estrategias innovadoras en las haciendas municipales. Una aproximación metodológica para su estudio", en Cabrero (coord.), *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, México, Miguel Ángel Porrúa-Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1996, pp. 21-22.

egresos del año siguiente, en el que se establecieron algunas medidas que pretendían contribuir al fortalecimiento de las haciendas municipales. El Congreso de la Unión determinó que se debería otorgar al municipio 70% de la recaudación obtenida bajo el régimen de pequeños contribuyentes. Sin embargo, el propósito central de esta medida es combatir la evasión fiscal, por lo que la condición de para que los municipios tengan acceso a esos montos consiste en que la recaudación "resulte del ejercicio de sus facultades de verificación", con lo cual, quizá no es necesario repetirlo, se favorece más a unos municipios que a otros. En ese mismo presupuesto se estableció, como producto de la creación del mencionado ramo 33, un incremento de 53.74% en los ingresos municipales provenientes del gobierno federal. Juan Pablo Guerrero explica este crecimiento en las transferencias federales de la siguiente forma:

Con el paso [del ramo 26 al 33], el pastel se hizo considerablemente más grande [...]; pero las rebanadas no crecieron en la misma proporción para todos. Con los criterios de asignación del FAFM [Fondo de aportaciones federales a los municipios], los municipios urbanos, que generalmente son los mejor armados financiera y administrativamente, se llevaron las tajadas más grandes. Frente a ello la reacción más decididamente adversa surgió entre los gobernadores. Para algunos, la nueva distribución de fondos federales para los municipios produce "distorsiones e iniquidades", exacerba los desequilibrios entre municipios urbanos y rurales al desfavorecer a los más pobres y despoblados. Con esa preocupación, varios gobiernos estatales han intentado paliar sus efectos en el nivel estatal y han solicitado una rectificación de los criterios de asignación de la Ley de Coordinación Fiscal [...].⁵⁴

Este intento por "paliar los efectos" también ha servido para propósitos políticos de los gobernadores. En todo caso, puede señalarse que este cambio, aunque sin duda favorece a las haciendas municipales (pues aumenta sus ingresos, aunque no sean

⁵⁴ Guerrero, art. cit., pp. 25-26.

propios), también significó un traspaso del poder de asignación de la federación a los estados, con lo cual éstos aumentaron sus posibilidades de control sobre los municipios.⁵⁵

Debe señalarse que, también aquí, la diversidad municipal es un factor a considerar. Alrededor de 300 municipios –urbanos– concentran 85% de los ingresos municipales.⁵⁶ Y algo similar ocurre con el gasto que, según datos oficiales, se concentra esencialmente en gasto corriente –de administración– y deja para segundo término –por escasez principalmente– el gasto en infraestructura (véase la gráfica 2). Esta distribución del gasto es un reflejo de la poca capacidad de impulsar desde el propio ayuntamiento el desarrollo del municipio.

García del Castillo explica que gran parte de los problemas de las haciendas municipales provienen de que la mayoría de los municipios asume la labor hacendaria como una simple práctica de ejercicio presupuestario, sin una visión integral del manejo de las finanzas públicas municipales.⁵⁷

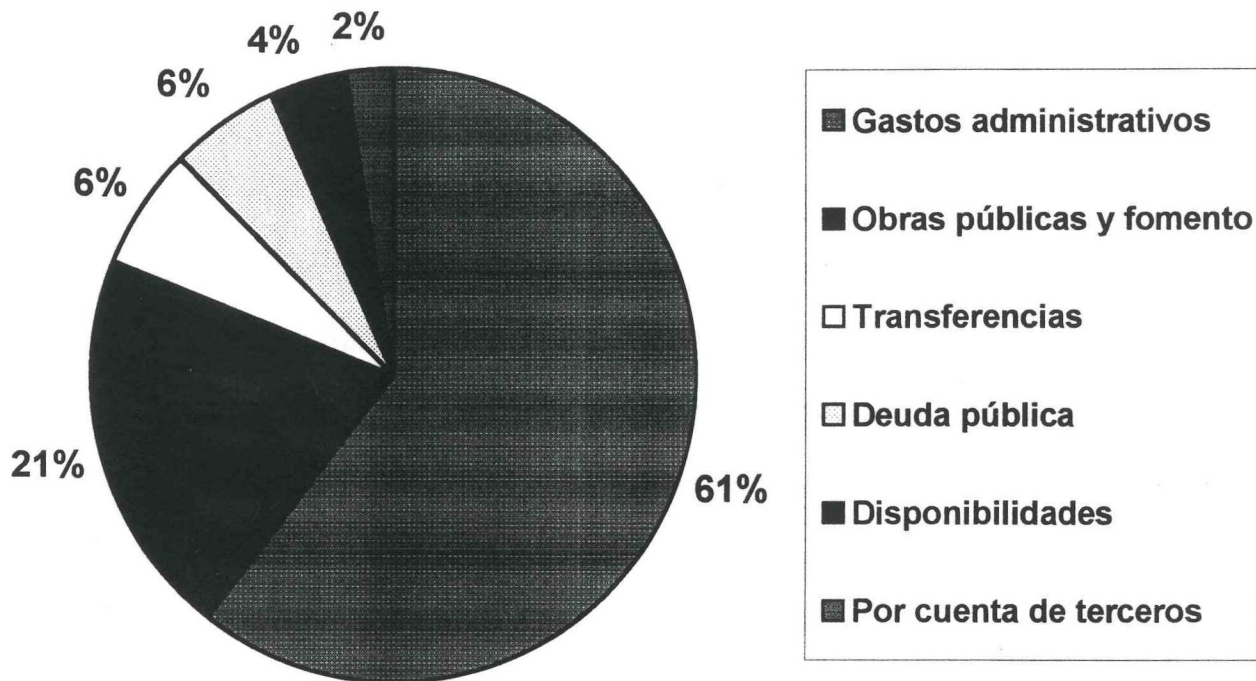
En conclusión, indudablemente, la reforma al artículo 115 abrió muchas posibilidades a los municipios en materia de ingresos. Sin embargo, problemas de factibilidad administrativa y/o de control político han impedido que todos los ayuntamientos las aprovechen a cabalidad. En este sentido, no está de más señalar que los municipios rurales han quedado al margen. Así, la idea de un municipio que genera –y vive de– sus propios ingresos sigue siendo un propósito más que una realidad.

⁵⁵ "En una amplia perspectiva, la creación del ramo 33 fue una transferencia de facultades y recursos hacia los estados; y una transferencia de recursos hacia los municipios. No hay elementos que permitan calificarla como una 'municipalización' de esos recursos (*ibid.*, p. 30). Otro problema es que, según varios estudios, las aportaciones federales "tienden a convertirse en desestimulantes para la recaudación de la tesorería municipal" (*ibid.*, p. 38).

⁵⁶ Martínez Assad, art. cit., p. 618.

⁵⁷ *Op. cit.*, *passim*.

Gráfica 2
Composición del gasto público municipal



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática, *El ingreso y el gasto público en México*, México, INEGI, 1998. Datos correspondientes a 1996.

CONCLUSIÓN: LOGROS Y FRACASOS DIFERENCIADOS

Para poder concluir este apartado, es necesario volver al segundo capítulo y contrastar los objetivos de la reforma de 1983 con la realidad actual de los municipios mexicanos. Quizá la comparación se ha hecho ya; destacar algunos rasgos del gobierno local de finales de la década de los noventa hace evidente el incumplimiento de muchos de los objetivos iniciales; pero hace evidente también la diversidad amplia de los resultados alcanzados. Así, por principio de cuentas, uno de los objetivos probablemente más importantes de la reforma –abatir la desigualdad entre municipios– no se alcanzó a cumplir. Esta desigualdad se refleja, punto a punto, en cada uno de los objetivos de la reforma municipal (véase el cuadro 12).

Así, mientras la reforma municipal pretendía dar certidumbre al proceso para declarar desaparecido o suspendido un ayuntamiento, las constituciones estatales poco hicieron en ese sentido; en todo caso, la certidumbre de los ayuntamientos ha venido por otras vías: del lado jurídico, la posibilidad de establecer controversias constitucionales; y del lado político, el alto costo de imagen política que representaría, en un ambiente de mayor competencia electoral y pluralismo, desaparecer un ayuntamiento sin una razón legítima.

Si la reforma buscaba que los ayuntamientos tuvieran –y ejercieran– la facultad reglamentaria, la realidad descrita muestra que el objetivo no se cumplió del todo; además de los obstáculos estatales, distintas razones (que pueden ligarse al carácter urbano o rural de los municipios) han provocado que la facultad esté, por decir lo menos, subutilizada, aunque más en unos municipios que en otros.

Cuadro 12
EFFECTOS FINALES DE LA REFORMA

ÁMBITO DE TRANSFORMACIÓN					
		<i>Ajuste en las relaciones intergubernamentales</i>		<i>Ajuste de aspectos locales internos</i>	
		Objetivo del 115	Alcance	Objetivo del 115	Alcance
Contenido	<i>Cambios en la organización</i>			Medidas laborales para dar seguridad a trabajadores municipales	La mayoría de los empleados de los ayuntamientos son de confianza; sin estabilidad ni profesionalización
	<i>Cambios en aspectos decisionales</i>	<p style="text-align: center;">Facultad reglamentaria para fortalecer al municipio</p> <p style="text-align: center;">Reglamentación de causas de suspensión para proteger jurídicamente a los ayuntamientos</p> <p style="text-align: center;">Especificar servicios públicos a cargo de municipios para definir un ámbito de acción propio</p> <p style="text-align: center;">Facultades en materia de desarrollo urbano para ampliar ámbito de acción</p> <p style="text-align: center;">Posibilidad de establecer convenios para mejorar gestión municipal</p>	<p style="text-align: center;">Los municipios cuentan con reglamentos, pero en muchos casos están incompletos o desactualizados</p> <p style="text-align: center;">Todas las constituciones establecieron un procedimiento, aunque no siempre claro ni con plenas garantías para el municipio</p> <p style="text-align: center;">No todos los municipios han podido hacerse cargo de esos servicios</p> <p style="text-align: center;">Sólo las pudieron aprovechar los municipios urbanos con capacidad financiera</p> <p style="text-align: center;">Los convenios siempre estuvieron sujetos a control estatal</p>	Representación proporcional para ampliar la presencia de partidos de oposición en el cabildo	Todos los ayuntamientos tienen regidores por representación proporcional, pero su posición en el cabildo siempre es minoritaria. Preponderancia del presidente municipal

Cuadro 2
EFFECTOS FINALES DE LA REFORMA

continuación	ÁMBITO DE TRANSFORMACIÓN			
	<i>Ajuste en las relaciones intergubernamentales</i>		<i>Ajuste de aspectos locales internos</i>	
	Objetivo del 115	Alcance	Objetivo del 115	Alcance
<i>Cambios en recursos financieros</i>	<p>Se conceden ingresos propios (por servicios, por impuestos) para vigorizar la hacienda municipal</p> <p>Se elevan a rango constitucional las participaciones para garantizar su entrega a los municipios.</p>	<p>Los resultados varían desde el municipio que obtiene buenas participaciones y genera ingresos propios, hasta aquel que apenas puede cubrir su gasto corriente gracias a las transferencias estatales</p> <p>Las participaciones no han otorgado suficiente garantía de certeza a los municipios, pues varían en monto y fórmulas, además de depender, en muchos casos, de la "voluntad política" del gobernador</p>		

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de esta investigación, y sobre el marco propuesto por Francesco Kjellberg, "Die Reformen der Kommunalen Gebietskörperschaften und Regionen in Dänemark, Norwegen und Schweden", en F. Zehetner (ed.), *Reformen der Kommunen und Regionen in Europa*, Viena-Munich, Jugend und Volk Verlag, 1983 (cit. por Dente y Kjellberg, art. cit., p. 11).

La medida que establecía la representación proporcional en todos los ayuntamientos sí se cumplió: en todos los municipios (salvo los que se rigen por usos y costumbres) existen regidores de representación proporcional; sin embargo, el objetivo final –mayor representatividad de las autoridades municipales– fue limitado por la disposición de que los miembros del cabildo se elijan por planilla, lo que da a un partido, y

concretamente, al presidente municipal, una preponderancia clara en las decisiones del ayuntamiento. De nuevo, la mayor representatividad que ocurre en algunos –no todos– los municipios tiene otra causa: el proceso de cambio hacia prácticas democráticas que, gradual pero continuamente, se ha establecido en los municipios.

En el ámbito administrativo, el propósito explícito de dotar al municipio de nuevas atribuciones en materia de servicios públicos chocó con dos impedimentos: la incapacidad administrativa y financiera de muchos municipios (que los imposibilitaba para ejercer sus nuevas potestades) y el celo político de los gobernadores, que no siempre estuvieron dispuestos a ceder los servicios que, hasta entonces, tenían a su cargo. Además, la salvedad de que, “cuando fuera necesario”, los servicios públicos quedaran a cargo de las autoridades estatales dio el fundamento legal a la entrada de los estados al ámbito supuestamente exclusivo de los municipios.

Obviamente, otro aspecto en el que los resultados fueron claramente diferenciados fue el de la planeación del desarrollo urbano; se trataba de una medida de la que los municipios rurales (la mayoría) estaban excluidos en la práctica. Por último, debe señalarse que el fortalecimiento administrativo de los municipios quedó condicionado, en gran medida, por las posibilidades financieras de cada ayuntamiento.

En materia económica, por otra parte, la diversidad municipal y la intromisión de los gobernadores, así como la composición de los ingresos y los egresos de cada municipio provocan resultados contrastantes: por un lado, el municipio con capacidad administrativa, entre otras características; que recibe una importante porción de las transferencias federales y que, a la vez, puede generar ingresos propios vía el impuesto predial, los servicios que presta y la posibilidad de contraer deuda; y, por otro, el municipio que, por ninguna de las vías señaladas es capaz de asegurar un ingreso

suficiente (que, además, seguramente sería consumido por el gasto corriente), y que, por tanto, queda supeditado a la "voluntad política" de los poderes estatales para hacerse cargo de las necesidades que, según la reforma municipal, debería atender él.

De este modo, mientras hay municipios para los que la reforma municipal, en efecto, sirvió como impulso para el fortalecimiento, para otros no quedó más que como una buena intención, sin posibilidades reales, debido a, por lo menos, los tres factores que se apuntaron al final del capítulo sobre la implementación: el predominio de las legislaturas estatales, la desatención hacia la diversidad y la ausencia de mecanismos de cumplimiento.

Así, si bien en términos generales los municipios actuales son considerablemente distintos de los de 1982, también lo son respecto del municipio ideado por la reforma institucional que se pretendió hacer a partir del cambio en el artículo 115.

CONCLUSIONES: LA REFORMA INCOMPLETA

Que las reformas institucionales alteran el comportamiento es una hipótesis, no un axioma.

Robert Putnam¹

Los resultados de una reforma institucional dependen, por una parte, de la reforma en sí misma (su diseño, la forma en que se lleva a cabo, sus virtudes y deficiencias) y, por otra, del entorno en que tiene lugar. Esto segundo equivale a señalar que, dado que tal reforma no ocurre en el vacío, las condiciones de la realidad en la que pretende incidir y los cambios que ocurran en su entorno influirán en sus efectos finales.

Esta investigación ha mostrado cómo, en el caso de la reforma al artículo 115 en 1983, más allá de las buenas intenciones iniciales, la realidad fue capaz, en muchos casos, de imponerse sobre ellas. Pero también ha expuesto cómo, desde el diseño de la reforma, había rasgos que hacían previsibles resultados distintos de los esperados: *i)* ignorar la diversidad municipal, *ii)* confiar la implementación de la reforma en agentes que –dada su posición– podrían ser adversos a la consecución de sus objetivos, y *iii)* no establecer mecanismos y/o medidas concretas que sirvieran para reducir la discrecionalidad de tales agentes, y asegurar un desempeño institucional acorde con los intereses de quienes impulsaban la reforma. Estos factores fueron los que desde el principio determinaron, en

¹ *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1994, p. 18.

gran medida, los resultados finales quince años después.

En efecto, tal como lo demuestran los estudios que utilizan como marco el nuevo institucionalismo, el entorno afecta las instituciones, pero esta influencia puede restringirse si, en el mismo diseño institucional, se prevén y se limitan con medidas concretas. La reforma constitucional de 1983 falló en esta previsión y, como producto de esa omisión, tuvo, desde el inicio, menores posibilidades de alcanzar satisfactoriamente sus resultados.

Ahora bien, quizá haya otra explicación –que no se discutirá aquí, sólo se ofrecerá como una hipótesis alternativa–, la cual señalaría que era fácil prever que la reforma municipal sería una política gubernamental cuyo funcionamiento no sería como se pensaba o se decía explícitamente; pero ¿eso importaba? ¿realmente el interés de quienes la promovieron era dotar al municipio de poder y recursos? Cualquier posición frente a estas preguntas debe ser, por lo menos, escéptica. La reforma municipal era una medida relativamente sencilla, no costosa y cuyos resultados se podrían esperar hasta el largo plazo –por ello, era muy difícil que alguien alegara un fracaso en algún momento inmediato. Por otra parte, era una política con valencia positiva: todos a favor, nadie en contra. Por razones políticas, ideológicas e históricas era muy difícil que alguien se manifestara –pública y abiertamente– en contra de la reforma. Bajo tales condiciones, quizá pueda pensarse que los resultados de la reforma sí se lograron –aunque hayan sido distintos de los que se anunciaban–: un poco de legitimidad, publicidad para un gobierno que “cumple una deuda pendiente de la Revolución”. Lo demás –puede decirse– no importó o fue secundario.

Sin embargo, dado que es imposible hacer lucubraciones sobre intenciones no explícitas o preferencias no reveladas, en esta investigación se tomó como supuesto, útil para cumplir sus objetivos, que la reforma tenía, en efecto, el propósito de fortalecer

política, administrativa y económicamente a los gobiernos locales. Ante ello es que se ha realizado la evaluación de los resultados alcanzados. Su análisis ya se hizo en el capítulo anterior, pero no sobra hacer unas reflexiones finales.²

En primer lugar, vale la pena señalar que, para hacer una apreciación de cualquier esfuerzo por fortalecer al gobierno local es necesario considerarlo como un proceso incremental, con resultados a largo plazo. Por ello, habría sido inadecuado esperar cambios espectaculares en el periodo inmediato.³ Los resultados no se generarían sino hasta que las medidas iniciales (el cambio formal) empezaran a chocar con la realidad concreta y con las estrategias diferenciadas de los actores implicados. Ese choque refractaría los efectos iniciales hacia un resultado incierto, que dependería de la capacidad de la institución para imponerse o, en el otro extremo, para ceder ante las condiciones adversas.

En el caso de la reforma municipal, una vez tomada la decisión federal (impulsada por el presidente de la República y aprobada formalmente por el Congreso), ésta quedó en manos de los estados –léase, para propósitos prácticos, los gobernadores– que, en función de sus propias estrategias, modificaron la trayectoria original de la reforma, ya fuera con restricciones o, en menos casos, apoyos. Finalmente esta reforma federal, ya alterada por las posiciones estatales, llegaría a los municipios, donde, de nuevo, mudaría de rumbo al encontrarse con realidades diversas en extremo. Debían hacerse cargo de la

² Estas conclusiones no pretenden abarcar todos los temas de esta investigación. Cada capítulo –y, en ocasiones, cada apartado de los capítulos– contiene análisis y conclusiones preliminares, que presentan, de forma más directa las interpretaciones, deducciones y comentarios que los datos encontrados. Se prefirió que el análisis no estuviera concentrado en un solo capítulo, sino exponer las conclusiones que se obtienen junto con los análisis que las generan.

³ “Los cambios resultantes de los esfuerzos dedicados a la reorganización en gran escala parecen pequeños si se comparan con los producidos por el cambio continuo y gradual” (James G. March y Johan P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, trad. Jorge Ferreiro Santana, México, Fondo de Cultura Económica-Universidad Autónoma de Sinaloa-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1997, p. 151).

reforma dos municipios tan distintos como el más rico del Estado de México o el más pobre de Oaxaca. Para uno, la reforma significaría nuevas atribuciones y responsabilidades apenas suficientes –si no es que claramente insuficientes– para cumplir con la compleja tarea de administrar una zona urbana, industrial y rica; para otro, serían nuevas responsabilidades y atribuciones que, simplemente, no podría ejercer por falta de capacidades y recursos.

De esta forma, si no en todos los casos, por lo menos en algunos se llegaría a la creación de círculos –virtuosos o viciosos– que reforzarían las características previas –ya divergentes– de los municipios. El municipio urbano podría, con sus capacidades administrativas previas, crear o actualizar su catastro y, así, aumentar sus ingresos por el impuesto predial, con los cuales podría prestar mejores servicios públicos –debidamente reglamentados–, mejorar su planeación del desarrollo urbano y, en suma, responder mejor a las demandas de sus habitantes, con lo cual se fortalecería políticamente y podría conseguir –o defender– su autonomía frente a los poderes estatales. En contraste otros municipios se enfrentarían a nuevas atribuciones que no podrían cumplir, pues, a pesar de poder (en la ley), por ejemplo, cobrar el impuesto predial, no podrían (en la práctica) realizar un registro de la base gravable (pobre y dispersa) para cobrarlo; por tanto, no tendrían recursos para cumplir sus obligaciones, así que para ambas cosas –conseguir recursos y satisfacer demandas– tendría que acudir a su gobernador, para que éste los auxilie y se haga cargo, por lo menos, de cumplir sus deberes, a cambio de obtener los beneficios de control político y económico que ello implicaría.

Ambos escenarios fueron posibles en el marco de la reforma institucional de 1983. Ninguno de los dos violaría los preceptos constitucionales de la federación ni, seguramente, las leyes estatales. La diferencia, en este sentido, se debería a las

condiciones iniciales distintas, ignoradas completamente por la reforma al 115.

El desfase entre los niveles de fortalecimiento de distintos municipios parece que será mayor conforme pase el tiempo. Los municipios débiles seguirán esperando que el centro (ya sea la federación o los estados) los fortalezca, mientras que los municipios fuertes desarrollarán –si no es que ya lo han hecho– una lógica de autofortalecimiento; esto es, serán capaces de proveerse recursos propios y negociar mejor los ajenos; incrementarán sus habilidades de gestión y tendrán mejores recursos humanos; con todo ello, y los resultados de su gestión, consolidarán su legitimidad y, en consecuencia, su autonomía.⁴ Mientras tanto, los problemas de los municipios rezagados podrían agudizarse o, en el mejor de los casos, no mejorar. Por consiguiente, si el objetivo inicial de disminuir la desigualdad era auténtico, la reforma municipal fue, sólo en este sentido, un claro fracaso, pues incluso las tendencias a la heterogeneidad se consolidaron. En los aspectos más concretos de la reforma, los logros y fracasos fueron diferenciados, como se señaló en el capítulo anterior y, ante todo, graduales.⁵

Por otra parte, es necesario reconocer que, a partir de la reforma al artículo 115, el tema del fortalecimiento municipal ha permanecido en la agenda gubernamental. Sin embargo, las medidas que se han tomado al respecto no han superado, hasta ahora, el intento hecho en 1983.⁶ Además, en cierto sentido, las políticas descentralizadoras de los

⁴ Quizá sea posible decir que la descentralización ocurrirá efectivamente cuando el gobierno local sea fuerte por sí mismo, y no cuando obtenga su fuerza de otros. Así ha ocurrido: cuando un gobierno obtiene su poder (político y económico) de su interior, esto es cuando tiene apoyo popular –legitimidad– y recursos propios –capacidad administrativa, personal profesional, tecnología, etc.– es mayor su poder de decisión y su autonomía frente al centro (del estado y del país). Además, una conclusión quizá menor pero importante: el factor humano es esencial. Si bien en México se ha visto como un elemento modernizador el hecho de pasar de la política de los hombres a la política de las instituciones, no puede soslayarse la necesidad de que haya hombres y mujeres capaces de arraigar esas instituciones en su campo de acción. Las reformas tienen éxito cuando hay personas capaces de implementarlas.

⁵ “Las soluciones escogidas en coyunturas escogidas de la historia se congelan en estructuras donde los cambios son graduales” (*Ibid.*, p. 166).

⁶ Incluso la reforma de 1999, que se analiza en el epílogo, significa un cambio de menores proporciones comparada con la de 1983.

sexenios siguientes estuvieron dirigidas a otros objetivos: una descentralización hacia la sociedad y el mercado (con el presidente Salinas) o enfocada a los estados (con el presidente Zedillo); los municipios, si bien han estado presentes, han quedado en un lugar secundario.⁷

Así, tras varios años del inicio de una reforma institucional que pretendía fortalecer a los gobiernos locales mexicanos, los resultados siguen muy lejanos de la idealización que se ha hecho de ellos. La visión del gobierno local como "escuela de la democracia", "célula básica de gobierno", "piedra angular del sistema político", entre muchos otros calificativos, sólo sirve para argumentar que estas enumeraciones son más un deseo que una descripción de los hechos.

Esta situación, desde luego, no es por completo atribuible, ni mucho menos, a la reforma de 1983. Muchos otros factores han sido causa también. Sin embargo, si la reforma municipal pretendía transformar las condiciones del municipio, ¿por qué no lo logró? La respuesta, de manera general, pero basada en el análisis presentado en los capítulos anteriores, es que –como indica el título de estas páginas finales– se trató de una reforma incompleta.

⁷ Aunque también debe reconocerse que no debe esperarse todo de los otros niveles de gobierno. Al respecto Mauricio Merino pregunta: "¿Qué tendrían que hacer los otros niveles de la administración pública para auspiciar un mejor gobierno municipal? Quizás, si nos atenemos a las evidencias disponibles– y sin caer demasiado en la tentación de las conjeturas–, bastaría con que se hicieran dos cosas: la primera, advertir institucionalmente los problemas planteados por los gobiernos locales a la hora de decidir los programas anuales de inversión, mediante el instrumento privilegiado de los convenios de desarrollo –que todavía deben bajar hasta esa primera instancia de gobierno. Y, en segundo lugar, permitir el gobierno realmente democrático de la comunidad: dejarlo en libertad para tomar sus propias decisiones colegiadas, mediante la reforma que está haciendo falta en la integración de los ayuntamientos, para que en ellos quede representada la pluralidad que puebla los municipios. Dos cosas y no mucho más: que las inversiones anuales se consulten con la máxima autoridad política de los municipios, para que éstos participen en el diseño de las políticas públicas desde un principio y que los ayuntamientos sean más plurales, para recuperar su sentido original" ("¿Conclusiones?: obstáculos y promesas de la democracia municipal", en Merino (coord.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México, 1995, pp. 299-300).

¿Por qué incompleta? La respuesta no es simple, pero puede argumentarse que la reforma municipal, en efecto, contaba con propósitos claros (aunque en algunos casos demasiado ambiciosos) y con algunas medidas concretas que servirían de medios para alcanzar los fines de fortalecimiento municipal. Empero, omitió establecer los mecanismos de cumplimiento necesarios para que tales medidas se llevaran, de verdad, a la práctica. No quiere decirse aquí que, con esos mecanismos, se habrían alcanzado todos los resultados esperados, pero sí habrían sido más factibles.

También se trató de una reforma incompleta en el sentido de que, en realidad, no estaba dirigida a todos los municipios, o, en otros términos, ignoró la diversidad municipal. Sus beneficiarios mayores eran los municipios urbanos que podían aprovechar las nuevas oportunidades generadas. Los otros –la mayoría– no podían hacerse cargo de las nuevas atribuciones y responsabilidades, por lo menos no totalmente.

Fue incompleta también al no prever las respuestas que encontraría en los estados. Si se hubiera precavido de las posibles trabas y obstáculos que muchas autoridades estatales pondrían a la implementación de la reforma, habría podido tomar medidas al respecto desde el inicio, para no permitir que el margen de discrecionalidad dejado a los gobernadores (formalmente, a las legislaturas estatales) afectara los resultados de forma tal que los objetivos fueran mucho más difíciles de conseguir.

Finalmente, fue incompleta porque así lo quisieron los estados de la federación y porque la realidad sobre la que se pretendía incidir no permitió que consiguiera totalmente sus objetivos. Además, para hacer referencia al cuadro 1 presentado en el primer capítulo, la reforma se concentró exclusivamente en un cambio en las atribuciones y en las responsabilidades, pero en lo general no consideró los aspectos internos del gobierno local, es decir el aparato administrativo –y político– que asumiría esas nuevas facultades y

obligaciones. Esta dimensión –los ajustes internos– sería determinante en el alcance de la reforma en cada municipio.

Para utilizar el lenguaje neoinstitucionalista, se puede decir que la reforma fue incompleta porque, si una institución tiene tres elementos: las instituciones formales, las informales y los mecanismos de cumplimiento, la reforma de 1983 sólo consideró a cabalidad las primeras. Realizó el cambio formal –el artículo 115–, pero no tomó en cuenta el enorme potencial que las institucionales informales –como las prácticas políticas– tendrían para resistir la norma formal y tampoco previó los mecanismos de cumplimiento necesarios para evitar que esto ocurriera. Quizá confió demasiado en la capacidad de la norma escrita para transformar la realidad, o en el control del centro (que, aunque existía, no era total) o, por último, en la buena voluntad de los gobernadores, todo lo cual no fue, en el mejor de los casos, sino una ingenuidad. Puede decirse, en definitiva, que la reforma municipal fue, en efecto, una modificación constitucional de gran importancia, pero que carecía de los instrumentos de implementación necesarios para lograr sus propósitos cabalmente.

Así, una vez hecho el análisis del desempeño institucional de las reformas municipales de 1983, queda claro ya que los grandes proyectos gubernamentales en materia de fortalecimiento municipal no han sido sino castillos de arena, gigantes con pies de barro o cualquier otra metáfora que quiera utilizarse para apuntar que no es suficiente un buen proyecto si no está vinculado con la realidad que se pretende afectar.

EPÍLOGO

[...] Pero los gobiernos no escarmentan a pesar de tan repetidos ejemplos. Siempre fijos en el momento presente descuidan del porvenir. Su principal error consiste en creer que todo lo pueden, y que basta insinuar su voluntad para que sea pronta y fielmente obedecida.

José María Luis Mora¹

En su propuesta de análisis sobre implementación de políticas, Paul Sabatier y Daniel Mazmanian señalan que no es suficiente analizar los efectos reales de la implementación de una política y contrastarlos con los objetivos. Para un análisis integral, apuntan, es necesario considerar dos etapas más: los impactos percibidos de las decisiones y la evaluación que el sistema político hace de la legislación, ya sea en forma de revisiones de fondo a su contenido o de intentos de revisión. De hecho, para ellos la revisión de una ley o los intentos de revisión más importantes deberían ser vistos como la etapa culminante del proceso de implementación.² En efecto, algo similar puede decirse respecto a las reformas institucionales. La razón de esto es que los cambios que se pretendan hacer a las leyes reflejan los alcances reales y percibidos de dicha ley y las posiciones estratégicas de los actores involucrados en el asunto.

¹ "Discurso sobre la libertad de pensar, hablar y escribir", *El observador*, México, 13 de junio de 1827.

² Paul A. Sabatier y Daniel Mazmanian "La implementación de la política pública: un marco de análisis", en Luis F. Aguilar (ed.), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2ª ed., 1996 (*Antologías de política pública*, 4), pp. 357 y 363.

Así, si un nuevo cambio en la ley puede considerarse como parte integral del proceso de implementación, no está de más extender unas cuantas páginas más esta investigación para, de manera sucinta, analizar un nuevo cambio que ha experimentado el artículo 115 de la constitución. Este cambio hizo posible que, en esta investigación, se analizara el ciclo de vida completo de una institución, desde su gestación hasta su sustitución formal por una nueva.

Después de muchos intentos, y con base en, por lo menos, nueve iniciativas de distintos partidos,³ recientemente se aprobó por el Congreso de la Unión (y por la mayoría de las legislaturas de los estados) una nueva reforma al artículo 115 constitucional. Quizá el dato más sobresaliente es que la iniciativa que dio origen a este cambio a la constitución provino del poder legislativo, ya no del ejecutivo. Esta diferencia en el origen (respecto a la reforma de 1983) dice mucho respecto a todo lo que ha cambiado el país (o, en términos más formales, respecto a las profundas variaciones que el entorno ha tenido, lo cual –sin duda– repercutirá en el desempeño institucional del nuevo ordenamiento); no es éste el lugar para hacer un análisis de 15 años de historia política y económica, pero sí puede señalarse que el cambio ha sido radical tanto en la concepción del gobierno como en las posibilidades y los mecanismos de participación. Todos reconocen las tareas pendientes, pero no es posible negar el cambio profundo que, por diversos motivos y en distintas direcciones, ha experimentado México en estos tres lustros: nuevas instituciones, nuevos actores y nuevas estrategias han dado la pauta para que el proceso político en México sea muy distinto de aquel de 1983. Empero, hay un tema que sigue siendo objeto de mucho debate y no tanta acción: el municipio. Todos los

³ Se trata de iniciativas del Partido del Trabajo, del Partido Acción Nacional, del Partido de la Revolución Democrática y del Partido Revolucionario Institucional.

actores dicen defender la idea de un municipio más fuerte, más eficaz y más independiente. Sustentan su idea en diagnósticos muy similares a los de inicios de la década de los ochenta: ayuntamientos ineficaces, pobres, mariatados por los estados y por la federación; sin capacidad real de representación ni de gestión; con facultades reglamentarias limitadas y, sobre todo, desaprovechadas; y un largo etcétera.⁴ Al mismo tiempo, diversos estudios muestran la manera en que en algunos municipios –muy pocos desde luego– el gobierno local ha innovado y mejorado su capacidad de acción, ha aumentado sus ingresos y se ha erigido en representante y gestor eficaz de las necesidades y demandas de sus ciudadanos. Estos señalamientos son quizá el diagnóstico más contundente sobre el alcance de la reforma municipal: el artículo 115 de 1983 sí cambió en ciertos casos la realidad municipal, pero los resultados fueron sumamente diferenciados y, por tanto, insuficientes.⁵ En respuesta, ahora existe un nuevo artículo 115, que pretende, ahora sí, superar viejos rezagos y aprovechar a cabalidad muchas oportunidades.⁶

La reforma de 1999 incluye un cambio que, si bien puede ser sólo retórico, sí implica una modificación en la concepción del municipio: se reconoce al municipio su

⁴ La exposición de motivos del dictamen de la Comisión de Gobernación y puntos constitucionales señalaba en sus consideraciones que “[d]iversas circunstancias de orden político y económico han propiciado que el Municipio presente carencias de tipo financiero, así como debilidad política y jurídica en relación con los órganos federales y de las entidades federativas, que han impedido su funcionamiento autónomo y libre”. Véase Asociación de Municipios de México, *Artículo 115 constitucional: historia y reformas de 1999*, México, AMMAC, 199, p. 23.

⁵ Un diputado del Partido Acción Nacional (Juan Marcos Gutiérrez González), que participó muy activamente en la elaboración del nuevo texto en 1999, señaló en el debate legislativo que “[e]fectivamente, la presunta libertad con que se pretendió revestir al municipio en lo político y administrativo, no fue acompañada de un mecanismo protector de dicha libertad. Por contrario, fue una curiosa propuesta libertaria sujeta a capricho y voluntad de gobernadores y legislaturas locales, que le han sustraído a lo largo de las últimas décadas, cuestiones tan esenciales como la prestación de servicios públicos básicos, o la decisión real del ejercicio del gasto público municipal. Por tal contradicción, la citada reforma de 1983 se negó así misma” (*ibid.*, p. 39).

⁶ Evidentemente, dado que no es el tema de estudio de esta investigación, sólo se mostrarán rasgos generales de la reforma, no su contenido su contenido específico ni sus implicaciones. De igual modo, no se pretende analizar su impacto real, puesto que sus efectos serán, en el mejor de los casos, en el mediano plazo.

facultad de gobernar, no sólo administrar, por medio del ayuntamiento. Más allá de ello, es posible afirmar que los objetivos de esta reforma son muy similares a los de 1983: vigorizar al municipio económicamente, fortalecerlo políticamente y hacerlo más eficaz en lo administrativo.⁷ Sin embargo, de nuevo, muchas de las posibilidades de la reforma dependen de las decisiones (a favor o en contra de los objetivos explícitos) que tomen las legislaturas estatales. Además, como se observa en el cuadro 1, esta reforma, al igual que la de 1983, ignora los ajustes internos necesarios para hacer que el ayuntamiento sea un órgano de gobierno en la práctica, y no sólo en el discurso o en la ley.

No obstante, se pueden encontrar también varios de los problemas de aquella reforma; en primer lugar, las legislaturas de los estados siguen teniendo un papel preponderante en la vida municipal, lo cual puede devenir en situaciones similares a las que se derivaron de la reforma de 1983. Quizá aquí valga la pena hacer un ligero matiz: aunque las disposiciones de la reforma de 1999 mantienen el control de las legislaturas locales, es posible esperar que, dado el juego político vigente, la mayor pluralidad política en casi todos los estados de la federación impida que esas normas se conviertan en un arma ilimitada del gobernador, aunque, por otra parte, dejan la implantación de las reformas al vaivén de las disputas partidistas. Cabe señalar que, actualmente, los congresos estatales, en su mayoría, se caracterizan por la clara pluralidad de fuerzas políticas representadas; además de que, a diferencia de 1983, ahora ningún partido ejerce un dominio sobre todas ellas.

⁷ Para una descripción de las medidas concretas véase *ibid.*, pp. 19-30. Véase también el documento "Reformas al artículo 115 constitucional. Fortalecimiento del municipio", México, Vicecoordinación de la Fracción Parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional, 1999 (mimeo).

**Cuadro 1
CUADRO COMPARATIVO DE DISPOSICIONES
DE LA REFORMA MUNICIPAL DE 1983 Y LA DE 1999**

CONTENIDO

ÁMBITO DE TRANSFORMACIÓN					
		<i>Ajuste en las relaciones intergubernamentales</i>		<i>Ajuste de aspectos locales internos</i>	
		1983	1999	1983	1999
<i>Cambios en la organización</i>			Reconoce al municipio como órgano de gobierno	Medidas laborales para dar seguridad a trabajadores municipales	
<i>Cambios en aspectos decisoriales</i>	<p>Se otorga la facultad reglamentaria para fortalecer al municipio</p> <p>Se ordena la reglamentación de causas de suspensión para proteger jurídicamente a los ayuntamientos</p> <p>Especificar servicios públicos a cargo de municipios para definir un ámbito de acción propio</p> <p>Facultades en materia de desarrollo urbano para ampliar ámbito de acción</p> <p>Posibilidad de establecer convenios para mejorar gestión municipal</p>	<p>Establece legislación estatal sobre reglamentos municipales</p> <p>Se traslada al ayuntamiento la posibilidad de afectar patrimonio municipal y celebrar convenios de plazo mayor a 3 años</p> <p>Se traslada al municipio la decisión sobre cuáles servicios públicos se transfieren al estado</p> <p>Se permite la asociación entre municipios de dos o más estados</p>		<p>Representación proporcional para ampliar la presencia de partidos de oposición en el cabildo</p>	
<i>Cambios en recursos financieros</i>	<p>Se conceden ingresos propios (por servicios, por impuestos) para vigorizar la hacienda municipal</p> <p>Se elevan a rango constitucional las participaciones para garantizar su entrega a los municipios.</p>	<p>Se elimina la exención de pago de predial del sector paraestatal</p> <p>Se otorga al municipio el derecho de iniciativa en materia tributaria</p>			

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de esta investigación, y sobre el marco propuesto por Francesco Kjellberg, "Die Reformen der Kommunalen Gebietskörperschaften und Regionen in Dänemark, Norwegen und Schweden", en F. Zehetner (ed.), *Reformen der Kommunen und Regionen in Europa*, Viena-Munich, Jugend und Volk Verlag, 1983 (cit. por Dente y Kjellberg, art. cit., p. 11).

Otro dato debe tomarse en cuenta es que, tal como algunos que diputados hicieron notar, la reforma ignora –de nuevo– la diversidad municipal.⁸ A pesar de las no pocas advertencias que, durante varios años, han hecho autoridades municipales y expertos en el tema, la nueva legislación no establece mecanismo alguno que permita lidiar con las complejas y profundas diferencias entre los municipios del país.

Por último, al igual que la reforma impulsada por Miguel de la Madrid, el texto constitucional –tal como quedó en 1999– no incluye mecanismos de cumplimiento que permitan suponer que habrá un seguimiento cuidadoso de la puesta en práctica de la reforma, ni de que existe una estructura de incentivos eficaz que obligue (o, mejor dicho, induzca) a que todos los actores que tienen que ver con el municipio cumplan efectivamente la parte que les corresponde. Las expectativas que pueden crearse sobre el compromiso de las autoridades estatales hacia la reforma municipal son claras: gobernadores de los tres partidos políticos con gubernaturas cabildaron antes del voto en el Congreso para evitar que fuera aprobada la reforma en los términos propuestos.⁹ La presión de los gobernadores permitió que incluso se quebrara la disciplina partidista, lo

⁸ El diputado José Luis Sánchez Campos, en el debate legislativo del jueves 17 de junio de 1999 en la Cámara de Diputados, señaló: "El atraso en el que están sumidos los municipios es un hecho patente que esta 57 legislatura debe corregir. Hoy se discute una reforma municipal *light*, una reforma municipal que es un atraso y una regresión para las propias propuestas del Partido Acción Nacional. [...] En el artículo 115 constitucional, se mantienen los elementos que Impiden la autonomía municipal. Los municipios siguen controlados por los Congresos locales, no se les dan facultades para que los ayuntamientos sean promotores del desarrollo económico, político y social. [...] No se establecen las diferencias entre el tamaño de los municipios con el propósito de lograr formas más eficientes y modernas de gobierno. Tampoco se establece la reelección ni el referéndum y el plebiscito, y el colmo es que la asociación entre municipios de diferentes estados tenga que ser aprobada por las Legislaturas estatales (Asociación de Municipios de México, *op. cit.*, pp. 34 y 47).

⁹ Una nota periodística del 15 de junio de 1999 señalaba que: "En la reunión que el pasado lunes tuvieron gobernadores con el secretario de Gobernación, Dióforo Carrasco, y con los subsecretarios Jorge Alcocer y Jesús Murillo Karam, un grupo de gobernadores cuestionaron [*sic*] las reformas al 115 constitucional, al argumentar que a los estados se les dejaba en una situación de *sandwich*. [...] Encabezados por el gobernador priista de Coahuila, Rogelio Montemayor, los mandatarios estatales insistieron en que el impulso que se pretende dar a los municipios será a costa de los estados. Al cuestionamiento se unió, incluso, el gobernador panista de Jalisco, Alberto Cárdenas, presente en la reunión, y en contactos posteriores, los gobernadores perredistas también plantearon el mismo tema. La reforma se aprobó a pesar de las protestas" (Víctor González, "Peligran reformas a la Ley Orgánica del Congreso", *El Financiero*, México, D. F., 15 de junio de 1999).

cual es muestra de la poca inclinación que podrían llegar a tener para llevar a buen término la reforma municipal.

En síntesis, la reforma municipal de 1999, sin duda, representa un avance importante, pues otorga nuevas facultades y atribuciones. Sin embargo, presenta, por lo menos en el inicio, las mismas deficiencias que llevaron a que la reforma institucional que intentaba lograrse en 1983 fuera, por decir lo menos, insuficiente. Es, en conclusión, una reforma también incompleta, que –aunque desde luego generará cambios– tiene pocas posibilidades de cumplir con los altos objetivos que se propuso.

BIBLIOGRAFÍA

- Acedo, Blanca, "Representación social y gobernabilidad municipal", ponencia presentada en el *Seminario sobre la reforma al artículo 115 constitucional*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1 de junio de 1999.
- Agranoff, Robert, "Marcos para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales", en Mauricio Merino (coord.), *Cambio político y gobernabilidad*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Conacyt, 1993, pp. 179-215.
- Aguilar Villanueva, Luis F., "Estudio introductorio" a Luis F. Aguilar (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2ª ed., 1996 (*Antologías de política pública*, 3), pp. 13-74.
- , "Estudio introductorio", en Luis F. Aguilar (ed.), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2ª ed., 1996 (*Antologías de política pública*, 4), pp. 15-94.
- "Alcalde, cargo no deseado en Oaxaca", *El Financiero*, México, D. F., 8 de junio de 1999, p. 46.
- Alcántara, Virginia, "Perfil jurídico del municipio en México", *Examen*, 1999, núm. 12, pp. 61-67.
- Alvarado, Arturo, "Los gobernadores y el federalismo mexicano", *Revista Mexicana de Sociología*, 58 (1996), pp. 39-71.

- Arellano Cadena, Rogelio (coord.), *Federalismo fiscal*, México, Fundación Cambio XXI, 1994.
- (comp.), *México: hacia un nuevo federalismo fiscal*, México, Fondo de Cultura Económica-Gobierno del Estado de Puebla, 1996.
- Arteaga Nava, Elsur, *Derecho constitucional. Instituciones Federales, Estatales y Municipales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994.
- Asociación de Municipios de México, *Artículo 115 Constitucional: historia y reforma de 1999*, México, AMMAC, 1999.
- Ayala Sánchez, Felisa, *El federalismo y la política social: Programa Nacional de Solidaridad, su impacto en el municipio*, tesina, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 1993.
- Bacre Vicencio, Aidé, "Del PRI al PAN: Una oportunidad para gobernar", en Dalia Barrera Bassols y Alejandra Massolo, *Mujeres que gobiernan municipios*, México, El Colegio de México, 1998, pp. 151-154.
- Bailón, Moisés J., "Reforma municipal e ingresos municipales en Oaxaca", *Estudios municipales*, 1988, núm. 21, pp. 173-194.
- Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1997; el Estado en un mundo en transformación*, Washington, The World Bank, 1997.
- Bartlett Díaz, Manuel, "La reforma municipal está en marcha", *Estudios municipales*, 1985, núm. 5, p. 18.
- , "Reforma municipal y reforma política", *Estudios Municipales*, 1985, núm. 5, pp. 13-20.

- Bazdresch, Carlos, Nisso Bucay, Soledad Loaeza y Nora Lustig (comps.), *México: auge, crisis y ajuste*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992 (*Lecturas del trimestre económico*, 73).
- Bazdresch, Carlos, y Santiago Levy, "El populismo y la política económica de México, 1970-1982", en Rudiger Dornbusch y Sebastián Edwards (comps.), *Macroeconomía del populismo en la América Latina*, trad. E. L. Suárez, México, Fondo de Cultura Económica, 1992 (*Lecturas del trimestre económico*, 75), pp. 255-296.
- Beltrán, Ulises, y Santiago Portilla, "El proyecto de descentralización del gobierno mexicano (1983-1984)", en Blanca Torres (comp.), *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México, 1986, pp. 91-117.
- Bendor, Jonathan, "Review Article: Formal Models of Bureaucracy", *British Journal of Political Science*, 18 (1988), pp. 353-395.
- Cabrero, Enrique, et al., *La nueva gestión municipal en México: análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas-Miguel Ángel Porrúa, 1995.
- (coord.), *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*, México, Miguel Ángel Porrúa-Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1998, pp. 17-54.
- , "Mexican Local Government in Transition. Fleeting Changes or Permanent Transformation", ponencia presentada en la *Annual Conference of the Society of Latin American Studies*, University of Liverpool, 17-19 de abril de 1998.
- , "Tendencias financieras y estrategias innovadoras en las haciendas municipales. Una aproximación metodológica para su estudio", en Enrique Cabrero (coord.), *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre gestión hacendaria en*

municipios urbanos de México, México, Miguel Ángel Porrúa-Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1996, pp. 21-22.

———, y José Mejía Lira, "Marco teórico-metodológico para el estudio de políticas descentralizadoras en México", México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, documento de trabajo, 1992.

Calvert, Randall, "The Rational Choice Theory of Social Institutions", en Jeffrey Banks y E. Hanushek (eds.), *Modern Political Economy*, Nueva York, Cambridge University Press, 1995, pp. 216-268.

Cámara de Diputados, *Proceso legislativo de la iniciativa presidencial de reformas y adiciones al artículo 115 de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Gran Comisión de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LII Legislatura, 1983 (Colección Documentos).

Centro Nacional de Desarrollo Municipal, *Los municipios de México. Información para el Desarrollo*, disco compacto, México, Secretaría de Gobernación, 3a. ed., 1998.

———, "Composición política de los municipios de México", México, 1 de mayo de 1999 <<http://www.cedemun.gob.mx/filiación.htm>>.

Centro Nacional de Estudios Municipales, *El desafío municipal*, México, Secretaría de Gobernación, 1985.

Consulta Nacional para la Reforma Municipal, México, Secretaría de Gobernación, 1984.

Cornelius, Wayne, Todd Eisenstadt y Jane Hindley (eds.), *Subnational politics and democratization in Mexico*, San Diego, University of California, Center for US-Mexican Studies, 1999.

Crespo, José Antonio, "Crisis económica, crisis de legitimidad", en Carlos Bazdresch, Nisso Bucay, Soledad Loaeza y Nora Lustig (comps.), *México: auge, crisis y ajuste*,

México, Fondo de Cultura Económica, 1992 (*Lecturas del trimestre económico*, 73), t. 1, pp. 15-33.

De Hoyos Cerna, Emilio, "La modificación de la Ley de Coordinación Fiscal: una reforma urgente, una exigencia democrática", en Sergio Mancilla, Eduardo A. Sandoval, Rogelio Tinoco y Luis René Martínez (coords.), *El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México-Coordinación General de Apoyo Municipal del Gobierno del Estado de México, 1996, pp. 41-48.

De la Madrid Hurtado, Miguel, "Mensaje de toma de posesión", *El gobierno mexicano*, 1982, núm. 1, pp. 20-36.

———, *Manual síntesis de pensamiento político*, México, Partido Revolucionario Institucional, 1982.

Dente, Bruno, y Francesco Kjellberg (eds.), *The Dynamics of Institutional Change. Local Government Reorganization in Western Democracies*, Londres, Sage, 1998.

Díaz Cayeros, Alberto, *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México*, México, Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C.-Miguel Ángel Porrúa, 1995.

———, y Jacqueline Martínez Uriarte, "Federalismo y municipalismo: dos lógicas políticas en tensión", *Diálogo y debate*, 1998, núm. 4, pp. 85-98.

Faya Viesca, Jacinto, "El artículo 115 constitucional y la responsabilidad del Congreso de la Unión y de las legislaturas de los estados, impuesta por el poder constituyente permanente", *Estudios Municipales*, 1985, núm. 5, pp. 97-103.

- Friedman, Jeffrey, "Introduction: Economic Approaches to Politics", en Jeffrey Friedman (ed.), *The Rational Choice Controversy: Economic Models of Politics Reconsidered*, New Haven, Yale University Press, 1996, pp. 1-24.
- Gadsden, Carlos A., "Guanajuato y la lucha por una coherente arquitectura de gobierno", *Diálogo y debate*, 1998, núm. 4, p. 39-60.
- Gamson, William A., y David S. Meyer, "Framing Political Opportunity", en Doug McAdam, John D. McCarthy y Mayer N. Zald (eds.) *Comparative Perspectives on Social Movements. Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 275-290.
- García del Castillo, Rodolfo, "Administración del desarrollo urbano y servicios públicos municipales un marco general de estudio", 1998 (mimeogr.).
- , "Análisis del municipio mexicano: diagnóstico y perspectivas", México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, documento de trabajo, núm. AP32, 1996.
- , "Análisis del municipio mexicano: diagnóstico y perspectivas", México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, documento de trabajo, núm. AP32, 1995.
- , "El comportamiento de los servicios públicos municipales en los últimos dos años" *Memoria del primer seminario de análisis municipal*, México, Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara", 1998, <<http://serpiente.dgsca.unam.mx/cesem/SEAM/SEAM1/secoseam.htm>>.
- , *Los municipios en México. Los retos ante el futuro*, México, Miguel Ángel Porrúa-Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1999.
- Gil Villegas, Francisco, "Descentralización y Democracia: una perspectiva teórica", en Blanca Torres (comp.), *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México, 1986, pp. 33-67.

- González, Víctor, "Peligran reformas a la Ley Orgánica del Congreso", *El Financiero*, México, D.F., 15 de junio de 1999.
- González Oropeza, Manuel, "La autonomía municipal en las legislaturas locales", *Estudios municipales*, 1986, núm. 10, pp. 41-68.
- Goodin, Robert E. (ed.), *The Theory of Institutional Design*, Nueva York, Cambridge University Press, 1996.
- Guerrero, Juan Pablo, "Descentralización del gasto social", *Examen*, 1999, núm. 12, pp. 37-50.
- , "La descentralización de los fondos de aportaciones federales (ramo 33). Análisis preliminar de sus efectos y riesgos", México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, documento de trabajo, 1998.
- Guillén, Tonatiuh, "El marco legal del municipio en México: hacia una evaluación del artículo 115 constitucional", en *El municipio en México*, México, Archivo General de la Nación-Centro Nacional de Desarrollo Municipal, 1996, pp. 95-110.
- , *Gobiernos municipales en México, entre la modernización y la tradición política*, México, Miguel Ángel Porrúa-Colegio de la Frontera Norte, 1996.
- Hernández, Franco G., "Legislación municipal en comunidades indígenas de Oaxaca", *Estudios Municipales*, 1988, núm. 21, pp. 141-171.
- Hernández, Rogelio, "La administración al servicio de la política: la Secretaría de Programación y Presupuesto", *Foro Internacional*, 33 (1993), pp. 145-173.
- Hinojosa, Óscar, "Hace frente el municipio al revanchismo priista", *Proceso*, 1983, núm. 335, pp. 23-25.
- Horn, Murray, *The Political Economy of Public Administration*, Nueva York, Cambridge University Press, 1995.

- Ibarra, Jorge Luis, "Centralismo y reforma municipal en Sonora", *Estudios municipales*, 1987, núm. 17, pp. 183-244.
- Immergut, Ellen M., "The Theoretical Core of the New Institutionalism", *Politics and Society*, 26 (1998), pp. 5-34.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, "Constituciones de México", México, Universidad Nacional Autónoma de México, base de datos <<http://info.juridicas.unam.mx>>.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1979-1988*, Aguascalientes, INEGI, 1991.
- , *Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1989-1990*, Aguascalientes, INEGI, 1993.
- , *Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1990-1994*, Aguascalientes, INEGI, 1996.
- , *El ingreso y el gasto público en México*, México, INEGI, 1998.
- Janetti Díaz, María Emilia, y Arturo Pontifes Martínez, *La protección jurisdiccional y administrativa del municipio. El reencuentro con la reivindicación de los derechos del municipio mexicano*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996.
- Johnson, Chalmers, y E. B. Keehn, "The New Asian Studies: It's a Choice, But Is it Rational?", mimeogr., 1994.
- Kalt, Joseph P., y Mark A. Zupan, "The Apparent Ideological Behavior of Legislators: Testing for Principal-Agent Slack in Political Institutions", *Journal of Law and Economics*, 33 (1990), pp. 103-131.

Kiewiet, D. Roderick, y Mathew D. McCubbins, *The Logic of Delegation. Congressional Parties and the Appropriation Process*, Chicago, The University of Chicago Press, 1991.

Knight, Jack, *Institutions and Social Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

Las siete tesis rectoras de Miguel de la Madrid, México, Partido Revolucionario Institucional, 1984.

Legislación pública estatal. Constitución, leyes orgánica, municipal, de hacienda y de desarrollo urbano, México, Escuela Libre de Derecho-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología-Instituto Mexicano del Seguro Social, 1986.

Loaeza, Soledad, "La lenta construcción del pluralismo mexicano", en Georges Couffignal (comp.), *Democracias posibles. El desafío latinoamericano*, trad. B. Cagnolati, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 167-181.

———, "Political liberalization and uncertainty in Mexico", en María Lorena Cook, Kevin Middlebrook y Juan Molinar Horcasitas (eds.), *The Politics of Economic Restructuring. State Society Relations and Regime Change in Mexico*, San Diego, University of California, 1994, pp. 105-123.

López Monjardín, Adriana, *La lucha por los ayuntamientos: una utopía viable*, México, Siglo Veintiuno, 1986.

Macías, Marissa, "Oaxaca, una entidad de municipios independientes", *El Financiero*, 7 de junio de 1999 [reportaje], pp. 88-89.

Madrazo, Jorge, "La representación proporcional en los ayuntamientos de la República Mexicana", en Miguel Acosta Romero *et al.*, *La reforma municipal en la constitución*, México, Porrúa, 1986, pp. 103-118.

- March, James G., y Johan P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, trad. Jorge Ferreiro Santana, Estudio introductorio de Rodolfo Vergara, México, Fondo de Cultura Económica-Universidad Autónoma de Sinaloa-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1997.
- Martínez Assad, Carlos, "El municipio en la órbita de su precaria economía", en *El municipio en México*, México, Archivo General de la Nación-Centro Nacional de Desarrollo Municipal, 1996, pp. 615-628.
- , y Álvaro Arreola Ayala, "El poder de los gobernadores", en Soledad Loaeza, *La vida política mexicana en la crisis*, México, El Colegio de México, 1987, pp. 107-129.
- Martínez, Héctor, y Alejandro Méndez, "El estudio de las relaciones intergubernamentales. Una revisión bibliográfica", México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, documento de trabajo, núm. AP45, 1997.
- Massolo, Alejandra, "Introducción. Gobierno local y mujeres: un encuentro posible", en Delia Barrera Bassols y Alejandra Massolo (coords.), *Mujeres que gobiernan municipios: experiencias, aportes y retos*, México, El Colegio de México, 1998, pp. 13-30.
- Méndez, José Luis, "La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas", *Foro Internacional*, 33 (1993), pp. 111-144.
- Merino, Mauricio, "El segundo escalón de la transición democrática", *Diálogo y debate*, 1998, núm. 4, pp. 29-38.
- (coord.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México, 1994.
- , *Fuera del centro*, Xalapa, Universidad Veracruzana, 1992 (*Estudios jurídicos y políticos*).

- , *Gobierno local, poder nacional. La contienda por la formación del Estado mexicano*, México, El Colegio de México, 1998.
- , "La (des)centralización en el sexenio de Salinas", *Foro Internacional*, 36 (1996), pp. 372-399.
- , "Los municipios de México: más allá de la democracia", *Foro Internacional*, 33 (1993), pp. 759-771.
- , "Memorándum sobre los municipios: una propuesta ejecutiva", en *El municipio en México*, México, Archivo General de la Nación-Centro Nacional de Desarrollo Municipal, 1996, pp. 551-566.
- Meyer, Lorenzo, "El municipio mexicano al final del siglo XX. Historia, obstáculos y posibilidades", en Mauricio Merino (coord.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México, 1994, pp. 231-252.
- , "Un tema añejo siempre actual: el centro y las regiones en la historia mexicana", en Blanca Torres (comp.), *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México, 1986, pp. 23-32.
- Middlebrook, Kevin J., "La liberalización política en un régimen autoritario: el caso de México", en Guillermo O'Donnell, Phillippe Schmitter y Lawrence Whitehead (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. América Latina*, trad. J. Piatigorsky, Buenos Aires, Paidós, 1988, pp. 187-223.
- Millán Suárez, Ricardo, "Formación de la Asociación Mexicana de Ayuntamientos", en *El municipio en México*, México, Archivo General de la Nación-Centro Nacional de Desarrollo Municipal, 1996, pp. 179-192.

- Mizrahi, Yemile, "Pressuring the center. Opposition governments and federalism in Mexico", México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, documento de trabajo, núm. EP71, 1997.
- Moe, Terry, "The New Economics of Organization", *American Journal of Political Science*, 28 (1984), pp. 739-777.
- Nelson, Barbara J., "La formación de la agenda. El caso del maltrato a los niños", en Luis F. Aguilar (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2ª ed., 1996 (*Antologías de política pública*, 3), pp. 105-136.
- North, Douglass C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, trad. A. Bárcena, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- O'Toole Jr., Laurence J., "Recomendaciones prácticas para la implementación de las políticas que involucran a múltiples actores: una evaluación del campo", en Luis F. Aguilar (ed.), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2ª ed., 1996 (*Antologías de política pública*, 4), pp. 413-470.
- Olmedo Carranza, Raúl, "Teoría y práctica de la descentralización y el federalismo", en *El municipio en México*, México, Archivo General de la Nación-Centro Nacional de Desarrollo Municipal, 1996, pp. 23-35.
- , "La reglamentación municipal", *Estudios Municipales*, 1985, núm. 5, pp. 253-281.
- Olsen, Johan P., "Civil Service in Transition: Dilemmas and Lessons Learned", Oslo, Advanced Research on the Europeanisation of the Nation State (ARENA), documento de trabajo núm. 15, 1997.
- Ortega Lomelín, Roberto, "Federalismo y finanzas públicas municipales", en Sergio Mancilla, Eduardo A. Sandoval, Rogelio Tinoco y Luis René Martínez (coords.), *El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio*, Toluca, Universidad Autónoma

del Estado de México-Coordinación General de Apoyo Municipal del Gobierno del Estado de México, 1996, p. 123-136.

---, *Federalismo y municipio*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994 (Colección *Una Visión de la Modernización de México*).

Ortiz Villaseñor, Efrén, "Las bases normativas, su evolución e interpretación", *Estudios municipales*, 1986, núm. 8, pp. 51-71.

Pardo, María del Carmen, "La descentralización administrativa: decisión para fortalecer el federalismo", en Blanca Torres (comp.), *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México, 1986, pp. 119-133.

Partido de la Revolución Democrática, "Historia del gobierno municipal del PRD", 1999 <<http://www.cen-prd.org.mx/municip/hisgob-mun>>.

Payán Cervera, Ana Rosa "Mérida, la reina de mi corazón y las mil peripecias vividas", en Delia Barrera Bassols y Alejandra Massolo (coords.), *Mujeres que gobiernan municipios: experiencias, aportes y retos*, México, El Colegio de México, 1998, pp. 123-131.

"Pensamiento municipalista de Miguel de la Madrid", *Estudios Municipales*, 1988, núm. 22, pp. 38-85.

Pérez Abreu, Juan, "Las reformas al artículo 115 constitucional del 3 de febrero de 1983. Antecedentes, resultados y proyecciones actuales", *El municipio en México*, México, Archivo General de la Nación-Centro Nacional de Desarrollo Municipal, 1996, p. 67-94.

Peters, B. Guy, "Political Institutions: Old and New", en Robert E. Goodin y Hans-Dieter Klingemann (eds.), *A New Handbook of Political Science*, Oxford, Oxford University Press, 1998, pp. 205-220.

——, y Jon Pierre, "Institutions and time: Problems of conceptualization and explanation", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8 (1998), pp. 565-583.

Presidencia de la República, *Las razones y las obras. Crónica de la campaña electoral de Miguel de la Madrid*, México, Unidad de la Crónica Presidencial-Fondo de Cultura Económica, 1988.

Presidencia de la República, *Las razones y las obras. Crónica del gobierno de Miguel de la Madrid*, México, Unidad de la Crónica Presidencial-Fondo de Cultura Económica, 1988.

Pressman, Jeffrey L., y Aaron Wildavsky, *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, trad. Antonio Guzmán Balboa, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Fondo de Cultura Económica, 1998.

Programa Nuevo Federalismo, México, Secretaría de Gobernación, 1995.

Putnam, Robert, *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1994.

Quintana Roldán, Carlos Francisco, "La autonomía municipal y el nuevo federalismo", en *El municipio en México*, México, Archivo General de la Nación-Centro Nacional de Desarrollo Municipal, 1996, pp. 121-150.

Ramírez Gómez, Sergio, "Criterios de distribución de participaciones federales a municipios de las entidades federativas", México, <http://www.cedemun.gob.mx/docs/part97.txt>, 1997.

"Reformas al artículo 115 constitucional. Fortalecimiento del Municipio", México, Vicecoordinación de la Fracción Parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional, 1999 (mimeo).

Riker, William H., "Political Science and Rational Choice", en James Alt y Kenneth Shepsle (eds.), *Perspectives on Positive Political Economy*, Nueva York, Cambridge University Press, 1990, pp. 163-181.

Robles Martínez, Reynaldo, *El municipio*, México, Porrúa, 2ª ed., 1993.

Rodríguez, Victoria, *Decentralization in Mexico. From Reforma municipal to Solidaridad to Nuevo Federalismo*, Boulder, Westview Press, 1997.

———, *The Politics of Decentralization in Mexico: Divergent Outcomes of Policy Implementation*, tesis doctoral, University of California, Berkeley, 1987.

Rondinelli, Dennis A., y John R. Nellis, "Assesing Decentralization Policies in Developing Countries: The Case for Cautious Optimism", *Development Policy Review*, 4 (1986), pp. 3-23.

Rothstein, Bo, "Political Institutions: An Overview", en Robert E. Goodin y Hans-Dieter Klingemann (eds.), *A New Handbook of Political Science*, Oxford, Oxford University Press, 1998, pp. 133-166.

Rousseau, Isabelle, "La SPP y la dinámica de construcción de un equipo: 1982-1988", *Foro Internacional*, 38 (1998), pp. 302-339.

Rubio Aceves, Adriana, *El quehacer hacendario del tesorero municipal*, Guadalajara, Indetec, 1996.

Sabatier, Paul A., y Daniel Mazmanian "La implementación de la política pública: un marco de análisis", en Luis F. Aguilar (ed.), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2ª ed., 1996 (*Antologías de política pública*, 4), pp. 323-372.

- Samuels, David Julian, y Fernando Luiz Abrucio, "The 'New' Politics of Governors: Federalism and the Brazilian Transition to Democracy", 1998 (mimeogr. por aparecer en *Comparative Politics*).
- Sartori, Giovanni, *La política. Lógica y método de las ciencias sociales*, trad. M. Lara, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- , *Partidos y sistemas de partidos*, trad. F. Santos, Madrid, Alianza, 2ª ed., 1992.
- Satz, Deborah, y John Ferejohn, "Rational Choice and Social Theory", *Journal of Philosophy*, 91 (1994), pp. 71-87.
- Segovia, Rafael, "La reforma política: el ejecutivo federal y el reformismo autoritario", *Foro Internacional*, 14 (1974), pp. 305-330.
- , "Las elecciones federales de 1979", *Foro Internacional*, 20 (1980), pp. 392-410.
- Sempere, Jaime, y Horacio Sobarzo (coords.), *Federalismo fiscal en México*, México, El Colegio de México, 1998.
- Shepsle, Kenneth A., y Mark S. Bonchek, *Analyzing Politics. Rationality, Behavior, and Institutions*, Nueva York, Norton, 1997.
- Silva, Fernando, "Planeación regional y descentralización", en Blanca Torres (comp.), *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México, 1986, pp. 135-160.
- Simon, Herbert, *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, Nueva York, MacMillan, 2ª ed., 1959.
- Smith, Brian, *Decentralization. The territorial dimension of the State*, Londres, George Allen, 1985.

- Steinmo, Sven, Kathleen Thelen y Frank Longstreth (eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- Stoker, Gerry, "Intergovernmental relations", *Public Administration*, 73 (1995), pp. 101-122.
- Tarrow, Sidney, "Local Constraints on Regional Reform. A Comparison of Italy and France", *Comparative Politics*, 7 (1974), pp. 1-36.
- Taylor, Michael, "When Rationality Fails", en Jeffrey Friedman (ed.), *The Rational Choice Controversy: Economic Models of Politics Reconsidered*, New Haven, Yale University Press, 1996, pp. 223-234.
- Teroba Lara, Cesáreo, "El caso del municipio de Tlaxcala", en *El municipio en México*, México, Archivo General de la Nación-Centro Nacional de Desarrollo Municipal, 1996, pp. 257-268.
- Ugarte Cortés, Juan, *La reforma municipal y elementos para una teoría constitucional del municipio*, México, Porrúa, 1985.
- Vergara, Rodolfo, "El redescubrimiento de las instituciones: de la teoría organizacional a la ciencia política", estudio introductorio a James G. March y Johan P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, trad. Jorge Ferreiro Santana, México, Fondo de Cultura Económica-Universidad Autónoma de Sinaloa-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1997, pp. 9-40.
- Weber, Max, *Economía y sociedad*, trad. José Medina Echevarría et al., México, Fondo de Cultura Económica, 2ª edición en español de la 4ª en alemán, 1992.

Wind, Marlene, "Rediscovering Institutions: A Reflectivist Critique of Rational Institutionalism", Florencia, European University Institute, documento de trabajo del Robert Schuman Centre, núm. 96/32, 1996.

Wright, Deil S., "Federalism, Intergovernmental Relations, and Intergovernmental Management: Historical Reflections and Conceptual Comparisons", *Public Administration Review*, 1990, pp. 168-178.

———, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, trad. María Antonia Neira Bigorra, México, Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma de Colima, 1997.

Ziccardi, Alicia, (coord.), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1995.

———, "El papel de los gobiernos municipales en las políticas sociales. El caso de México", en *El municipio en México*, México, Archivo General de la Nación-Centro Nacional de Desarrollo Municipal, 1996, pp. 369-290.