

REPORTE DE INVESTIGACIÓN



2018

Dr. Rodolfo García Del Castillo

- **Profesor Titular del Departamento de Administración**
- **Proyecto No. 905 “Cambio e innovación en los gobiernos locales de México: características y perspectivas”**
- **Línea de Generación y/o Aplicación de Conocimiento: Gestión y Planeación del Desarrollo Local**
- **Área, Grupo o Seminario de Investigación: Grupo Gestión y Planeación del Desarrollo Local (GEPLADEL)**
- **Avance: 25%**

CONTEXTO Y DESAFÍOS DE LA INNOVACIÓN EN LOS GOBIERNOS LOCALES MEXICANOS

Resumen: El presente reporte señala algunos de los puntos clave que caracterizan a los gobiernos municipales observando sus limitaciones en el marco de los cambios contextuales del sistema político mexicano en las últimas décadas; se recuperan datos que permiten comprender con mayor precisión sus restricciones y posibilidades de acción. La innovación en los gobiernos locales para la elaboración y puesta en marcha de políticas públicas específicas logra combinar de forma efectiva elementos técnicos y políticos que se cristalizan en ámbitos organizacionales. Su evolución está vinculada a las modificaciones institucionales y por supuesto a las mutaciones sociopolíticas (por ejemplo, la alternancia en diversos órdenes de gobierno, los cambios legales y/o programáticos o la recomposición de las relaciones intergubernamentales). Estos elementos han hecho oscilar las estrategias gubernamentales hacia estados y municipios entre la descentralización y las presiones de concentración del poder incidiendo de formas diversas en los espacios de las políticas públicas nacionales. El balance analítico cierra con un conjunto de puntos a reflexionar ante los eventuales cambios que sufrirán los gobiernos locales en el futuro próximo.

Introducción

De acuerdo con el diseño federal mexicano los municipios constituyen el orden de gobierno base para el ejercicio de gobierno y el punto de contacto más inmediato con la ciudadanía. Sin embargo, la historia posrevolucionaria de los municipios y su papel dentro de las relaciones intergubernamentales es más bien azarosa, pues en la práctica se dio un centralismo político administrativo que no cambiaría sino hasta los últimos veinte años del siglo veinte. A partir de la reforma municipal de 1983 se hace evidente un cambio

en las vinculaciones entre federación estados y municipios que se haría cada vez más fuerte con los cambios en el escenario político. Recordemos que los avances de la oposición al entonces dominante Partido Revolucionario Institucional (PRI) se dan desde los triunfos en entidades y alcaldías cada vez más importantes. En los años noventa era clara la convergencia de un nuevo mapa político con el empuje de formas administrativas orientadas a la búsqueda de la eficiencia, centradas en el cliente-ciudadano y proclives a una mayor combinación de fórmulas público-privadas. Más adelante se consolidará la idea de reformar profundamente al gobierno y cobrará fuerza el enfoque de una nueva gestión pública.¹

El presente reporte tiene como principal objetivo presentar un panorama de los escenarios en que se desarrolla la innovación en los gobiernos subnacionales, específicamente en los municipios y dejar planteados los pendientes no resueltos y los desafíos que aún ocupan la atención de los analistas de asuntos locales. Se empieza por colocar en la mesa de análisis temas recurrentes sobre el diseño del federalismo y los límites a la gestión municipal; posteriormente se describe el movimiento casi pendular entre propuestas de descentralización e intentos de control centralizado subrayando su escasa efectividad para conseguir una mejora consistente; también se subraya las condiciones de metropolización que generan nuevos desafíos para las administraciones locales. En la parte final se presentan – a manera de ejemplo- algunos datos que ilustran las barreras que deben sortear los municipios para atender problemas de desarrollo urbano. Las reflexiones finales buscan abrir paso a una discusión profunda sobre los retos de los gobiernos municipales para conseguir afianzar procesos de innovación de más largo aliento que posean una perspectiva integral del desarrollo capaz de traducirse en mucho mejores resultados.

¹ Véase: Arellano, Cabrero y Del Castillo, 2003; y Arellano, 2004.

1. Los límites estructurales de los gobiernos locales mexicanos

Durante las últimas tres o cuatro décadas los gobiernos municipales en México han enfrentado serias dificultades para alcanzar resultados favorables en su gestión y conseguir la aprobación de los ciudadanos. Desde la reforma constitucional al artículo 115 en 1999 se reconoció al municipio su estatus como gobierno, dando con ello pie a una reconfiguración formal del poder en el orden federal mexicano. Sin embargo, este reconocimiento no abonó en favor de un mejor desempeño de los municipios, pues permanecieron constantes las limitaciones estructurales que afectaron por largo tiempo su funcionamiento. En materia financiera, aunque la reforma municipal de 1983 otorgó al municipio la facultad para cobrar el impuesto predial y pese a los esfuerzos realizados por varias alcaldías, el balance a más de treinta y cinco años no parece muy alentador, pues se continúa cobrando por debajo del potencial de recaudación total e incluso se han creado mecanismos que buscan reconcentrar el cobro de este impuesto en los gobiernos estatales (Carrera, 2015). Durante los años noventa los cambios en las finanzas públicas otorgaron una mayor cantidad de recursos a estas instancias de gobierno, primero con la creación del Ramo 26 que posteriormente se transformaría en los Fondos 3 y 4 del Ramo 33. Estos recursos supusieron una asignación inédita a los municipios, pero paradójicamente continuaron siendo notablemente insuficientes para cubrir los requerimientos que exigía un desarrollo local balanceado y con pretensiones de mediano y largo plazo. Durante los primeros años del milenio se fueron sumando fondos específicos para acciones concretas, pero paralelamente también se ampliaron las responsabilidades a cargo de los municipios. Los diagnósticos actuales culpan a los gobiernos locales de no haber alcanzado resultados medianamente satisfactorios, de dilapidar recursos de forma irracional, aumentado la corrupción y endeudando a las haciendas locales; si bien este diagnóstico resulta válido sólo para una parte de los municipios los malos ejemplos suelen tener mayor impacto en la opinión pública que aquellos casos de éxito o manejo ordenado de los

recursos. Una buena parte de las fallas o problemas locales particularmente en los municipios no derivan exclusivamente de la falta de recursos o la mala distribución dentro de éstos en el *Sistema de Coordinación Fiscal*, también juega un papel preponderante un inadecuado diseño de la institución municipal. Por ejemplo, se insistió por décadas sobre la necesidad de permitir la reelección directa de autoridades para de ese modo generar un incentivo al desempeño de los gobiernos, la buena gestión encontraría aprobación en las urnas para prolongar el tiempo en el poder y de ese modo concretar programas y acciones de mayor calado y con un horizonte de tiempo mayor. Sin embargo, la “Reforma Electoral de 2014” que abrió la posibilidad para un período de reelección inmediato y/o la ampliación terminó por ser una solución parcial, acotando en tiempo la continuidad de los gobiernos municipales; con estos candados y la falta de otras modificaciones sobre la rendición de cuentas los resultados que podrían preverse aún generan suspicacias. Otro punto constantemente subrayado es la inexistencia de un servicio civil de carrera que juega en contrasentido de la eficiencia y la eficacia administrativa e impide la profesionalización de los servidores municipales. También se acusa a las estructuras administrativas municipales de resultar incapaces de impulsar y consolidar procesos innovadores. Paradójicamente, el Inventario CONEVAL de Acciones Municipales de Desarrollo Social registra 1883 acciones municipales en materia de política social en los años que proporciona información (CONEVAL, 2018) e iniciativas como el Premio Gobierno y Gestión Local impulsado por el CIDE (CIDE, 2018) recabaron por más de quince años –de 2001 a 2015- más de 5,000 experiencias innovadoras que demuestran un fuerte impulso de los decisores municipales por encontrar alternativas y construir vías de acción capaces de conducirlos a mejores resultados.

Establecer un balance entre los logros alcanzados y las restricciones que aún subsisten es, sin duda, complicado e incluso puede conducirnos a falsas apreciaciones. Por ejemplo, aunque no se puede negar el esfuerzo realizado por

los gobernantes y decisores municipales para instrumentar soluciones a problemas sentidos y evidentes de su comunidad, tampoco es posible establecer una continuidad sólida que a la larga haya desembocado en un mejor desempeño generalizado entre los gobiernos municipales. Incluso si proponemos una interpretación alternativa podríamos aseverar que esta “constante innovación” –en donde se detectaban novedosas formas de gestión, ingeniosos mecanismos de participación y se incorporaban tecnologías para atender problemáticas concretas– puede surgir también como un resultado de cambios secuenciales e inconexos en los gobiernos subnacionales. Así, una vez que un gobierno “distinto” asume el poder en su búsqueda por imprimir un sello particular a sus acciones, es capaz de crear propuestas provocativas susceptibles de adjetivarse como “innovaciones creativas”; pero infortunadamente el proceso de institucionalización resulta generalmente frágil, pues muchas de las experiencias tienden a desaparecer en uno o máximo dos períodos de gobierno. Adicionalmente, durante largos períodos la innovación local parece concentrarse en un “núcleo duro” de municipios o ciudades dejando fuera a la gran mayoría (García Del Castillo, 2012)

Si buscamos una identificación expedita de los factores estructurales críticos enfrentados por los gobiernos municipales podríamos destacar entre los más relevantes:

1. Las fallas en el diseño institucional que no han propiciado la continuidad de las acciones y han hecho difícil el seguimiento de resultados. Si a ello sumamos una falta de sistematización en la medición de las metas y una escasa vigilancia sobre los objetivos de la planeación y su congruencia con otras esferas de gobierno terminamos por cerrar un panorama poco alentador para el federalismo mexicano.
2. Los problemas financieros de los gobiernos locales. Aquí confluyen aspectos tanto por el lado de los ingresos como por los gastos. En primer lugar, las fuentes probables para obtener ingresos propios continúan “amarradas” prácticamente a los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria,

especialmente el predial, que por sus propias características adquiere connotaciones “económicas” positivas sólo en espacios urbanos. A ello habría que sumar los muy pocos incentivos que ofrece el *Sistema de Coordinación Fiscal* para mejorar la recaudación o buscar fuentes alternativas de ingresos. Paralelamente, por el lado del gasto se da una baja eficiencia en su gestión y seguimiento. Los recursos públicos pueden utilizarse equivocadamente sin que los sistemas de seguimiento lo detecten, sancionen o repudien, se requiere combatir frontalmente la corrupción y crear marcos institucionales y legales que fortalezcan la evaluación con carácter ciudadano que castigue severamente la mala gestión; paralelamente deben existir esquemas de participación social interactivos. Aunque formalmente se establezcan mecanismos de contraloría inclusive bajo criterios sólidos (cognitivos), su aplicación se vuelve complicada, pues el seguimiento sobre resultados y específicamente sobre impactos no forma parte de la tradición de evaluación en los espacios locales; cabría señalar que incluso a nivel federal tienen una aplicación relativamente reciente e imperfecta. Adicionalmente, otros elementos críticos de las finanzas como el acceso al crédito o los criterios de endeudamiento tampoco se encuentran adecuadamente normados o continúan manejándose con criterios laxos y poco estrictos.

3. La capacidad administrativa. Una exigencia para cualquier organización pública o privada es conseguir resultados acordes a los objetivos preestablecidos. Por lo general, se habla del uso de criterios como la eficacia, eficiencia y la calidad en el servicio. En un escenario deseable las organizaciones públicas deben contar con procesos sujetos a algún tipo de certificación o evaluación que facilite cumplir las tareas y satisfacer las demandas cubriendo a cabalidad con los servicios exigidos por la ciudadanía. Desafortunadamente la capacidad administrativa de los gobiernos locales mexicanos presenta muy graves desigualdades vinculadas a la marcada heterogeneidad que existe entre ellos. Las

diferencias de capacidad y recursos exacerban las problemáticas comunes entre los gobiernos locales derivadas del ya mencionado diseño institucional. En este orden de ideas podríamos agrupar obstáculos tales como: la inadecuada adaptación de los perfiles al puesto; la inexistencia del servicio civil de carrera; la falta de consolidación del aprendizaje organizacional; y los modelos clientelares prevalecientes en muchas administraciones locales.

2. ¿Cuáles son los retos que deben afrontar los municipios mexicanos?

Como hemos visto hasta ahora las reformas al artículo 115 constitucional han abierto posibilidades formales para una actuación distinta de los municipios mexicanos; sin embargo, en la práctica no se ha dado un cambio radical en su desempeño, al contrario, se les sigue viendo como el eslabón más débil del federalismo mexicano y se cuestiona permanentemente su idoneidad como instrumento para solucionar los problemas nacionales. En el equilibrio de poder del federalismo mexicano los gobiernos estatales han buscado vías propias para negociar con la federación, así se explica la creación de la *Confederación Nacional de Gobernadores* (CONAGO) el 13 de julio de 2002.

Cabría preguntarnos cuáles son las expectativas que se han depositado en los municipios. Si nos avocamos al análisis del Artículo 115 Constitucional encontramos una lista de obligaciones y facultades municipales que, dicho sea de paso, encuentra todavía hoy en día serias dificultades de traslape con las esferas estadual y federal. Esta lista de obligaciones incluye entre otras cosas el ordenamiento territorial -que ha provocado tensiones a raíz de la creación de la *Secretaría de Desarrollo, Agrario Territorial y Urbano* (SEDATU) el 2 de enero de 2013 justo en el inicio del gobierno de Peña Nieto- la provisión de servicios, la creación de infraestructura dejando abierta la puerta a otras facultades concurrentes. Durante la primera década del milenio, los gobiernos municipales recibieron un paquete de tareas y nuevas obligaciones, por ejemplo la *Ley General*

de *Desarrollo Social* (2004) los hizo coparticipes en el combate a la pobreza, hasta hoy en día también son corresponsables de la seguridad, la salud e incluso de algunas partes de la educación. Aunque resulta un contrasentido este aumento de obligaciones no se vinculó de manera automática al acceso a una mayor cantidad de recursos y en los casos en que éstos fueron generados (como la creación de fondos específicos para seguridad o desarrollo urbano) se “amarraron” al cumplimiento de estrictas peticiones por parte de los gobiernos federal o estatal que complicaron su aplicación o permitieron una intromisión directa de estos otros órdenes de gobierno en las decisiones más importantes. La evaluación del *Fondo Metropolitano* es un ejemplo de esta conflictiva aplicación (Iracheta e Iracheta, 2014)

Así los gobiernos municipales están obligados a proporcionar y generar infraestructura, proveer adecuadamente servicios, fomentar la equidad, impulsar el desarrollo, coadyuvar a la seguridad e incluso sumar esfuerzos con otras múltiples tareas marcadas desde la federación. Por si esto fuera poco ahora se pide que cada una de las acciones emprendidas por el municipio sea concebida desde una óptica de desarrollo sustentable. Si hacemos una suma de lo hasta aquí expuesto adicionar una perspectiva de desarrollo sustentable se convierte en un desafío mayúsculo para gobiernos con serias limitaciones estructurales. En esta trampa de responsabilidades crecientes, ambigüedades de diseño institucional, relaciones intergubernamentales tortuosas, carencias técnicas y administrativas, escasez de recursos y juicios ciudadanos severos ante los pobres resultados se ha condenado al municipio en general tachándolo de ser una institución condenada al fracaso (IMCO, 2012).

Hasta el momento sólo hemos comentado lo que esperamos de los gobiernos municipales, pero existen otro conjunto de condicionantes que demandan cualidades y capacidades específicas de parte de los decisores locales para desempeñar las tareas del gobierno. Recordemos que las demandas se estructuran y construyen en torno a grupos y actores específicos con intereses

concretos, frecuentemente enfrentados y/o excluyentes; en este panorama las políticas públicas locales requieren de la creación de acuerdos y consensos capaces de abrir paso a la acción de gobierno. Así, la política pública constituye un proceso particularmente complicado en su fase de implementación, pues cada uno de los participantes acude a las arenas de discusión para dirimir conflictos y posturas muchas veces encontradas (Subirats, et. al., 2008); en ese escenario el gobierno también juega dentro de un estire y afloje para hacer posible la cristalización de los proyectos y programas con la “ciudadanía”; esta última también condensa intereses y posturas diversas no necesariamente compatibles con las determinaciones previstas desde el gobierno. En esta compleja red de acuerdos se requiere dar cabida a las exigencias democráticas y participativas de los ciudadanos, así como proporcionar herramientas para garantizar la transparencia, rendición de cuentas y una gobernanza sólida. Vistos con cuidado cada uno de estos componentes supone un modo de relación gobierno-sociedad diferente, pero también exigen la creación de un andamiaje administrativo y burocrático específico para concretarse. Tomemos como primer punto a la transparencia, de acuerdo con la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública* (2016) los gobiernos municipales se encuentran obligados a proporcionar al ciudadano la información que éste le pida, propiciando su fácil comprensión y la continuidad de los datos. En la práctica muchos municipios del país han buscado dar un cumplimiento “formal” ha dicho requerimiento limitándose a abrir páginas de internet con datos incompletos o bien a crear líneas de quejas cuyo seguimiento resulta muy disparate. En cuanto a la rendición de cuentas se busca cumplir las exigencias marcadas por la ley y/o las peticiones de las instancias encargadas de esta labor. Cabe señalar que con los cambios a la ley de 2016 se incrementaron las exigencias sobre, transparencia, gobierno digital y en general el uso intensivo de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC).

Como puede observarse la tarea de los gobiernos municipales en el país se encuentra sometida a una fuerte tensión entre sus recursos y capacidades y las exigencias crecientes por atender un mayor número de asuntos y satisfacer las demandas sociales. La administración pública representa una combinación indisoluble y compleja de procesos técnico-políticos o, aunque resulte excesivo, interconexiones políticas desarrolladas al interior de modelos administrativos. Se trata de un juego dialéctico continuo y por ello las condiciones del contexto son a su vez elementos de presión para el gobierno y espacios susceptibles de acción pública.

3. Las políticas públicas locales y los obstáculos recurrentes

Desde mucho antes de los últimos decenios del siglo pasado la palabra crisis se ha colocado en el centro de nuestro vocabulario analítico. El modelo económico ha enfrentado constantes desajustes desde los años setenta. Primero fue el agotamiento del modelo de desarrollo estabilizador, posteriormente el sobreendeudamiento público agravado con la caída de los precios del petróleo; ya durante los ochentas se hablaba de un desajuste estructural que afectaba prácticamente a toda la economía desde los mercados financieros hasta los modelos de desarrollo industrial pasando por supuesto por las estructuras productivas internas. Pese a la fragilidad de la economía en su conjunto apenas apuntalada por algunos agentes económicos competitivos y ante la presión externa se optó por plantear un modelo de apertura comercial a través del *Tratado de Libre de Comercio de América del Norte* (TLCAN) firmado en 1994. De entonces hasta ahora, aunque los agregados de la actividad económica han mejorado, las fallas estructurales permanecen con una industria nacional que se mueve a ritmos distintos con un grupo de grandes empresas que se han adaptado o integrado al mercado global y otro amplio conjunto de empresas medianas y pequeñas que subsisten con grandes dificultades en una economía globalizada de hipercompetencia. La productividad y competitividad de la industria mexicana en conjunto no han avanzado al ritmo esperado y las disparidades regionales se han

exacerbado. Quizá el costo social más alto derive de la altísima concentración de los ingresos que polariza la realidad nacional. Así pese a los esfuerzos realizados en los últimos años, la pobreza no parece ceder ni en número ni en condiciones ante el creciente uso de recursos públicos.

Pero los problemas del desarrollo económico lento y desequilibrado no son los únicos que deben enfrentarse desde la administración pública. El desgaste de las instituciones y la pérdida de credibilidad en ellas desarman al gobierno de su principal instrumento de intervención. Sin la capacidad de regular y mediar los conflictos de la sociedad, la lucha por los mercados legales o extralegales se convierte en el único criterio de decisión. De este modo podemos comprender el por qué de los poderes llamados fácticos dentro o fuera de la ley cobran cada día mayor fuerza en la elección de las alternativas viables para el país. No importa si hablamos de una ley de medios que favorece claramente a un grupo de inversionistas íntimamente ligados a los grupos políticos en el poder o si se trata de la lucha fratricida por la obtención de mercados de narcóticos en las ciudades del país, en cualquier caso encontramos el mismo trasfondo, una falta de respeto a la equidad o a los derechos del otro por hacer prevalecer las conveniencias de pequeños grupos capaces de erosionar, destruir e incluso paradójicamente crear una ley *ad hoc* a sus intereses. Desde la perspectiva de algunos se trata de la “captura del Estado”, para otros la cuestión es más grave, pues encontraría tras estos hechos el surgimiento de poderes paralelos que ya ni siquiera requerirían al antiguo Estado y en algunas regiones del país podrían sustituirlo. En este panorama nos enfrentamos en este milenio con la llegada de la oposición de derecha al poder en el 2000, el posterior regreso del antiguo partido en el poder (PRI) al control del Ejecutivo en 2012 y la reciente llegada en 2018 de la izquierda a través del partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA).

Es imposible negar que todas estas modificaciones del contexto político no afecten el desempeño del gobierno, de hecho, a pesar de los intentos por impulsar reformas estructurales las fallas y la pérdida drástica de la confianza ciudadana

han terminado por erosionar gravemente sus bases. Y ¿qué ocurre con el gobierno local? Siendo el primer punto de contacto del ciudadano con el gobierno y el más cercano a las decisiones concretas que afectan la vida cotidiana en el espacio municipal son sin duda los primeros afectados por este contexto de inestabilidad. Si tratáramos de identificar sistemáticamente los rasgos que alteran la tarea de la gestión local y la implementación de políticas públicas encontraríamos tres puntos clave:

- a. El deterioro de las instituciones. Si entendemos a las instituciones como las reglas del juego (North, 2006) la falta de credibilidad en las leyes y normas convierte a los espacios de interacción social en “tierra de nadie” y es justo esa “tierra” la que deben intentar controlar los gobiernos locales. El ciudadano común no cree en el gobierno ni en la ley ni en sus representantes y desconfía naturalmente de los programas públicos; en muchas ocasiones sólo calcula obtener algún beneficio inmediato de éstos últimos (Corporación Latinobarómetro, 2018). Al abrirse una esperanza ante el cambio de gobierno el escenario es incierto pues los cambios –si es logran consolidarse- quizá no serán rápidos y generarán tensiones entre diversos sectores de la sociedad.
- b. La aparición de los poderes fácticos. Como hemos afirmado toda política se construye en un proceso de interacción entre actores políticos, grupos sociales organizados y/o redes de intereses, cualquiera que sea la denominación hablamos de personajes y grupos capaces de orientar las decisiones en determinado sentido. Para nadie es hoy en día un secreto que el costeo de las campañas políticas particularmente en los municipios es fácilmente vulnerable, porque no pensar que puede ser comprado por aquéllos que tengan el dinero suficiente para hacerlo. Una vez adquirido el poder el sentido de las decisiones resulta obvio y no importará si la orientación o la vía de acción seleccionada se encuentra dentro o fuera de la ley. En este sentido, los municipios se convierten en un botín clave para

aquéllos que deseen realizar algún negocio lícito o ilícito. No sólo hablamos de la obvia probabilidad de que caigan en manos del crimen organizado sino también de personajes con intereses muy específicos por ejemplo en la administración del territorio (a quien no le conviene la creación arbitraria de nuevos espacios habitacionales o la trasgresión de las restricciones urbanas para capitalizarlas en su favor).

- c. **Recomposición de las reglas entre actores y relaciones intergubernamentales cambiantes.** El federalismo mexicano fue considerado durante mucho tiempo un “federalismo de papel”, pues las decisiones, los recursos y las capacidades de acción se encontraban claramente centralizadas. Desde los últimos años del siglo pasado y particularmente en los doce años iniciales de este milenio se dio un proceso de nueva descentralización como distinta a aquélla que naciera en 1978 con un matiz mucho más administrativo. Las transferencias a los gobiernos subnacionales crecieron notablemente, como se ha comentado, primero el Ramo 26 y posteriormente el Ramo 33 dieron a los municipios una cantidad de recursos hasta entonces impensada. Sin embargo, en el comparativo internacional todavía hasta 2018 continúan siendo gobiernos débiles financieramente dependientes de los recursos de la federación y de los estados e incapaces de generar una mayor cantidad de ingresos propios. En lo político se otorgó con la reforma de 1999 el estatus de “gobierno” a los municipios y se les proporcionaron mayores competencias formales. Aún así la realidad en el ejercicio de poder parece ir más bien en retroceso. Particularmente durante los últimos dos sexenios -con Felipe Calderón y Enrique Peña- ha quedado claro que los interlocutores formales del gobierno federal son los estados. El surgimiento de la CONAGO y la peculiar forma en que los gobernadores de diferentes partidos reconstruyeron sus formas de acción estatal trajeron como consecuencia que hoy se les vea prácticamente como pequeños virreyes. Si ahora -después de la elección de 2018- se da una concentración de poder -como

movimiento pendular en contra del federalismo y la descentralización- para “controlar” las políticas públicas, los resultados son inciertos en el mediano plazo y existe la posibilidad de un aumento de las tensiones entre estados y federación. En cualquier caso, de acuerdo con la opinión de los expertos municipalistas, pareciera que el gran perdedor de los equilibrios de poderes entre las esferas gubernamentales seguirá siendo el municipio. Este se encuentra condenado a hacer más cosas pretendiendo obtener mejores resultados con recursos mínimos y sujeto a las condicionantes que legal o fácticamente le impongan los estados y la federación. La pregunta abierta al futuro inmediato es si el cambio de gobierno mejorará en algo estas condiciones o las exacerbará.

4. Un problema adicional: el fenómeno de metropolización

Nuestro país presenta desde los últimos veinte años del siglo pasado una marcada tendencia hacia la concentración urbana. Los fenómenos de metropolización resultan cada vez más comunes y representan nuevos desafíos para los municipios. Las relaciones intergubernamentales formales definidas en los marcos normativos presuponen una organización de los tres órdenes de gobierno y prohíben, explícitamente la existencia de estructuras institucionales u organizacionales que intermedien entre ellos; específicamente esto impide o al menos dificulta la creación de autoridades metropolitanas. Como es fácil suponer la forma asumida por el desarrollo urbano choca frontalmente con las definiciones legales de nuestro federalismo. Las continuidades urbanas exigen soluciones de conjunto que observen a las ciudades como una unidad territorial, en este sentido, la división formal en municipios coloca una presión extra sobre la coordinación. Las competencias y responsabilidades aparecen adosadas al nivel de gobierno municipal, mientras las exigencias de planeación y acción requieren coordinación y esfuerzos conjuntos. El fenómeno metropolitano conduce a problemáticas interjuridiccionales cuya solución necesita más allá de buenos acuerdos y voluntad

de cooperación, un entramado institucional que propicie e incluso obligue a la programación e implementación de políticas públicas integrales, articuladas y con perspectiva metropolitana de largo plazo. Para 2010 el INEGI reportaba una proporción entre población urbana y rural de aproximadamente 78% contra 22%. El *Consejo Nacional de Población* (CONAPO) identificaba en 2010 59 Zonas Metropolitanas, para el 2015 SEDATU y CONAPO aumentaron estas zonas a 74 y: “la población residente paso de 63.8 millones a 75.1 millones, lo que representó el 56.8% y 62.8% de población nacional respectivamente. En esos cinco años las Zonas Metropolitanas con más de un millón de habitantes se incrementaron de 11 a 13” (SEDATU-CONAPO, 2018:7). Asimismo, cabe destacar que estas Zonas Metropolitanas comprenden 417 municipios en los 32 estados “con una concentración de población que supera ligeramente a 6 de cada 10 mexicanos” (Ibidem: 19).

Como producto de las disparidades de crecimiento las ciudades de nuestro país reflejan una alta complejidad, en sus territorios reúnen un crisol de acendrados contrastes con zonas irregulares, espacios cerrados que privatizan el espacio público, fraccionamientos con distinta condición y lugares de alto riesgo. Las ciudades mexicanas enfrentan problemas como: 1) el fuerte crecimiento irregular; 2) el crecimiento inmobiliario no regularizado y en ocasiones derivado de actos de corrupción; 3) marcadas diferencias en la cobertura y calidad de los servicios; 4) incremento de la demanda de los servicios públicos más allá de las capacidades de respuesta y 5) nuevos requerimientos para generar un modelo de ciudad inteligente y sustentable.

Para atender estas graves problemáticas se requiere obligadamente del concurso de los distintos órdenes de gobierno; la acción de los municipios se encuentra sensiblemente acotada por su escasez de recursos y sus limitadas posibilidades de gestión real. Mientras el mundo exige conceptualizar a las ciudades como nodos funcionales de la globalización, la mayoría de los municipios urbanos de nuestro país sufren carencias notables y limitaciones para generar respuestas de carácter metropolitano. En cuanto a las posibilidades de asumir un papel

protagónico en la planificación urbana, los municipios tienen una posición endeble. Así, para solventar de algún modo las deficiencias institucionales de coordinación se han creado instrumentos como los Institutos Municipales de Planeación y algunos pocos con aspiraciones de atender problemáticas metropolitanas. El primero de estos Institutos se creó en León, Guanajuato en 1994 y casi de forma paralela el de Ciudad Juárez, Chihuahua en 1995. En la *Asociación Mexicana de Institutos Municipales de Planeación* (AMIMP) se encuentran inscritos cincuenta Institutos.

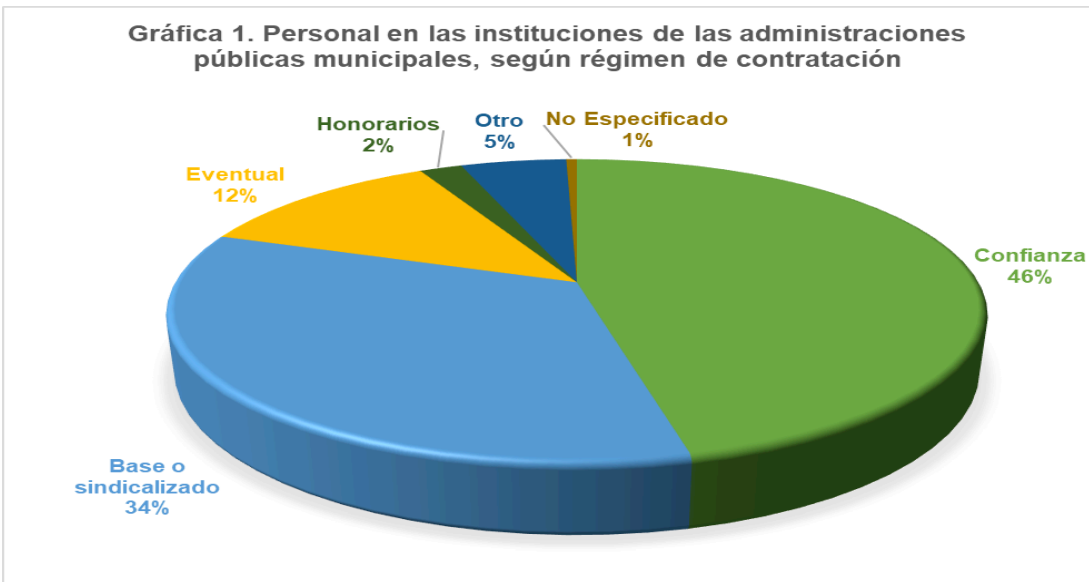
A nivel internacional han surgido planteamientos innovadores para la gestión de las ciudades. En particular el concepto *Smart city* abre una amplia gama de opciones de solución a problemas urbanos concretos mediante la utilización de la tecnología. A lo largo y ancho del planeta se identifican una gran variedad de casos orientados a temáticas tales como la movilidad, el transporte, la seguridad, la prestación inteligente de servicios básicos, etc. Asimismo, la conceptualización de red plantea también posibilidades para una participación más activa de la ciudadanía. Este panorama ejerce mayor presión sobre la gestión innovadora municipal, pues si bien es verdad que un número creciente de ciudades mexicanas quieren adjudicarse el adjetivo *Smart* con proyectos llamativos (Puebla, Guadalajara destacan en este sentido), otras muchas únicamente buscan colgarse de estas iniciativas y otras -las más atrasadas en términos de gestión o aquellas cuya condición rural las aleja de estas oportunidades- simplemente ven pasar la película de la productividad y la competitividad de las ciudades. Sin duda en el futuro inmediato no podemos pensar en innovación municipal sin incorporar las temáticas de la planificación territorial, la acción metropolitana y la búsqueda de alternativas de solución altamente tecnificadas que adicionalmente contemplen una activa participación ciudadana.

5. Elementos para un diagnóstico sobre la capacidad de gestión municipal

En este apartado nos detendremos brevemente sobre algunos datos relevantes que nos permitan calibrar con mayor justeza las características de los gobiernos municipales de nuestro país. Desde los años noventa hasta la fecha se ha dado un crecimiento de los aparatos públicos municipales, de acuerdo a las cifras de INEGI para el 2016 el personal de las administraciones públicas municipales superaba el millón de personas, en el Cuadro 1 se detalla el régimen de contratación tanto en número como en porcentaje. Observando estas cifras nos percatamos de que casi la mitad del personal es de “confianza” y sólo una tercera parte de “base o sindicalizado”; completan las cifras los trabajadores eventuales (12%) y por honorarios (2%), otros y no especificados. Ahora bien, esta estructura es el resultado de una evolución específica del poder en lo local, bajo este análisis los puestos de confianza son susceptibles de modificarse durante cada cambio de gobierno ofreciendo un margen de maniobra clientelar a los nuevos gobernantes; esta práctica dificulta las posibilidades para crear esquemas basados en el mérito para la incorporación y permanencia del personal de acuerdo con su desempeño, es decir dificulta instaurar servicios profesionales de carrera a nivel municipal. La Gráfica 1 ilustra esta condición que permite a los alcaldes márgenes de discrecionalidad amplios en la contratación y/o conformación de sus equipos de trabajo. Aunque durante muchos años se ha buscado explorar vías alternativas para garantizar una gestión verdaderamente profesional los números retratan una realidad muy diferente.

Cuadro 1. Personal en las instituciones de las administraciones públicas municipales, según régimen de contratación, 2016		
<i>Confianza</i>	470,023	46%
<i>Base o sindicalizado</i>	345,062	34%
<i>Eventual</i>	122,958	12%
<i>Honorarios</i>	21,667	2%
<i>Otro</i>	47,877	5%
<i>No Especificado</i>	4,761	1%
TOTAL	1,012,348	100%

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017



Tradicionalmente los alcaldes desde las campañas electorales proveen una posibilidad más o menos amplia para cubrir los apoyos recibidos con espacios en la administración local lo que trae como consecuencia una reproducción de vicios y fidelidades mal entendidas, pues en última instancia el lugar obtenido en una administración obedece a una vinculación personal y lleva aparejado una fidelidad al líder o grupo político para el que se trabaja y no al servicio público en el sentido amplio de su acepción.

En diversos trabajos anteriores hemos profundizado sobre aspectos tales como: a) la diferencia en complejidad de las estructuras administrativas, pues mientras algunos municipios cuentan con pocas unidades y escaso personal otros poseen una amplia organización burocrática; b) las variaciones en desempeño entre los distintos municipios mexicanos que por lo general tienen una relación con las capacidades financieras e incluso su condición regional; c) un número reducido de alcaldías urbanas centrales (es decir las más importantes al interior de Zonas Metropolitanas) suelen concentrar las experiencias innovadoras más exitosas; d) factores como la globalización son en general poco valorados por las autoridades y/o decisores municipales.

Acorde con lo comentado en secciones anteriores un aspecto clave para un porcentaje de municipios que concentran a la mayoría de los habitantes del país es la atención de los problemas urbanos, en este sentido tres son las actividades clave que deben atenderse: la planeación urbana, la ejecución del desarrollo y el ordenamiento territorial. De acuerdo con los datos de INEGI estas actividades presentan el comportamiento que se resumen en el Cuadro 2.

Cuadro 2. Administraciones públicas municipales, según la realización de actividades de planeación urbana, ejecución del desarrollo urbano y ordenamiento territorial 2016

	<i>Actividad</i>		<i>Actividad</i>		<i>Actividad</i>
	Planeación urbana en el municipio		Ejecución del desarrollo urbano en el municipio		Ordenamiento territorial
Sí	835	Sí	945	Sí	601
No	1,549	No	1,440	No	1,758
No se sabe	70	No se sabe	69	No se sabe	95
Total de municipios	2,454	Total de municipios	2,454	Total de municipios	2,454

Nota: De los 2 458 municipios de la República Mexicana, cuatro de ellos no proporcionaron información para esta sección del censo. La distribución por entidad federativa es la siguiente: Chamula en Chiapas, Monterrey en Nuevo León, y Santa Cruz Xoxocotlán y Santa Lucía del Camino en Oaxaca. Quedando un universo de 2 454 municipios.

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017. Tabulados básicos

En estos datos queda claro que la tarea de planeación urbana es cubierta por tan sólo un 34% de los municipios del país. Tanto por obligación constitucional como por las exigencias de una urbanización creciente esta cifra está por debajo de lo esperado. En cuanto a la ejecución del desarrollo urbano 945 municipios aseguran cumplir con esta obligación, mientras que sólo 601 aseveran responsabilizarse del ordenamiento territorial. Si pensamos en una integración funcional de los sistemas territoriales con el funcionamiento regional es claro que se requiere ampliar los esfuerzos en torno a estos tres puntos críticos.

Para avanzar sobre la valoración de las capacidades municipales en cuanto a la creación de soluciones innovadoras es necesario articular diversas temáticas que se han investigado a lo largo de varios años, de igual forma se requiere de una sistematización de los estudios de caso que nos ha tocado desarrollar. Todos

estos elementos arrojarán luz sobre la manera cómo deben responder los gobiernos locales ante las exigencias de una ciudadanía más demandante. El modelo de desarrollo neoliberal ha generado disparidades complicadas de atender ante las cuales deben explorarse vías de cambio estructural en el federalismo, reasignación de funciones, rediseño institucional y propuestas de cambio organizacional profundas que tomen en consideración las diferencias de desarrollo y prevean las velocidades de los cambios de acuerdo a la heterogeneidad municipal y regional así como a las demandas concretas de la urbanización, metropolización y/o integración regional.

Reflexiones finales

Desde la reforma municipal de 1983 se detonó en nuestro país una amplia discusión sobre el papel del municipio en el desarrollo nacional. En realidad, la relevancia adquirida por los temas de federalismo y gobiernos locales, así como el papel que deberían jugar los estados y municipios en la reconfiguración de nuestro país se explica, en buena medida, por la evolución del mapa político durante los años finales del siglo pasado y lo que va de este. En efecto en ese período asistimos a la primera alternancia en la titularidad del ejecutivo en el año 2000, pero al menos desde quince años antes se había dado el arribo creciente de los entonces partidos de oposición al gobierno de las ciudades más importantes y de forma paralela comenzaron a surgir innovaciones en la gestión local. Como relatamos en este breve reporte las reformas en la distribución de recursos, los mecanismos electorales, las exigencias de transparencia y las asignaciones de competencias transitaron por un camino de tensiones que tuvo oscilaciones entre los intentos de control centralizado y la descentralización generalmente con un carácter mucho más administrativo.

Desafortunadamente las fallas en el diseño institucional de los municipios no han conseguido solventarse del todo y las soluciones propuestas hasta ahora han resultado parciales tal y como ha sido con temas como la reelección o la

profesionalización. También persisten los problemas financieros de los municipios y, aunque con diferente intensidad, continúan existiendo sensibles rezagos en la capacidad administrativa. Aún en este panorama poco favorable a la innovación es alentador identificar un elevado número de propuestas innovadoras entre los municipios mexicanos. El lado oscuro de dichas prácticas exitosas se ha dado en dos puntos críticos: 1) la falta de institucionalización de estos cambios; 2) la persistencia de las fallas estructurales y la debilidad municipal que derivaron en muchas ocasiones en muy malos resultados de gestión y en problemas de corrupción.

Podemos afirmar que el municipio en sí no lleva fatalmente impreso el fracaso en su rostro, pero las condiciones en las que ha desarrollado su actividad en las últimas décadas lo han colocado en circunstancias desfavorables para poder alcanzar mejores resultados. A esto se suma la tan comentada heterogeneidad municipal que nos sitúa ante realidades diametralmente opuestas, pues mientras algunos municipios son capaces de generar esquemas innovadores e incluso colocarse en la punta en la aplicación de soluciones tecnológicas al estilo de las aplicadas en las *Smart Cities* otros muchos subsisten de una manera casi milagrosa sin alcanzar a cubrir las exigencias mínimas que día con día les plantean sus gobernados.

La historia de la innovación y los cambios en la gestión pública local nos conducen por una narrativa plagada de contradicciones en donde encontramos marcados contrastes; en el futuro inmediato será indispensable aceptar las diferencias, colocarlas en la mesa de análisis para elaborar diagnósticos más precisos y armar propuestas de política distintas pero complementarias entre lo urbano y lo rural, entre las propuestas de avanzada y las que atiendan retrasos ancestrales, entre la modernidad anhelada y los pendientes históricos.

No es posible pensar en un país que funcione si no contamos con gobiernos locales eficientes, eficaces y capaces de proporcionar soluciones de calidad a los problemas ciudadanos. Las políticas públicas locales requieren una

gestión responsable con miras de futuro y no sólo preocupada por salvar las coyunturas más urgentes. Los desafíos de este siglo exigirán soluciones más ingeniosas las cuales requerirán la transformación profunda las instituciones que se articulan dentro del orden federal, necesitarán de estrategias gubernamentales integrales para atender a los retos de la globalización sin hacer de lado las condiciones desfavorables de un contexto desigual en las regiones y la marcada diferencia de capacidades entre las administraciones municipales.

Referencias bibliográficas

- Arellano Gault, David. (coord.) (2004) *Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la Nueva Gestión Pública y Presupuestos por Resultados en América Latina*. México: H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Porrúa y CIDE.
- Arellano, David, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo, coord. (2003) *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*. México: CIDE, M.A, Porrúa
- Carrera, Ady P. (2015), “Recentralización del predial, retroceso del federalismo”, Revista Alcaldes de México, Disponible en: <http://www.alcaldesdemexico.com/expediente-abierto/recentralizacion-del-predial-retroceso-del-federalismo/> [consultado 11/05/2017]
- Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. CIDE (2018) Premio Municipal, Disponible en: <http://administracionpublica.cide.edu/category/premio-municipal/>
- Corporación Latinobarómetro (2018), Informe 2018, Banco de Datos en Línea, www.latinobarometro.org
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social CONEVAL, Inventario CONEVAL de Acciones Municipales de Desarrollo Social, Disponible:

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPM/Paginas/derechos_Entidades.aspx [consultado 10/11/2018]

- Diario Oficial de la Federación, 30 de abril de 2014, Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018, México, Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342867&fecha=30/04/2014 [consultado 8/10/2015]
- Diario Oficial de la Federación, 20 de enero de 2004, Ley General de Desarrollo Social, México, Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_250618.pdf [consultado 10/10/2018]
- Diario Oficial de la Federación, 9 de mayo de 2016, (última reforma 27 de enero de 2017), Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Disponible en: http://www.dof.gob.mx/avisos/2493/SG_090516/SG_090516.html
- García Del Castillo, Rodolfo (2012) “La gestión innovadora en los municipios de México: un balance analítico en el actual contexto conflictivo”. En: Gómez, J. y E. Vázquez (coord.). *Economía, políticas públicas y su administración*. México: Hess y Colegio de Postgraduados del CIDE
- Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. IMCO (2012), El municipio: una institución diseñada para el fracaso. Propuestas para la gestión profesional de las ciudades, Disponible en: https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2012/8/icu2012_lanzamiento_final.pdf , Consultado [10/01/2017]
- Iracheta Cenecorta A. y J. A. Iracheta Carroll (2014). *Evaluación de los Fondos Metropolitano y Regional del Gobierno Federal Mexicano*. México: CIDE - Centro CLEAR para América Latina - SHCP - BID - Colegio Mexiquense - Centro Eure 1a. Edición
- North, Douglass (2006) *Instituciones. Cambio institucional y desempeño económico*, tercera reimpresión, México: Fondo de Cultura Económica.

- Parsons, Wayne (2007) *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de política pública*, México: FLACSO-Miño y Dávila editores.
- Rodrik, Dani (2012). *La paradoja de la globalización. Democracia y futuro de la economía mundial*, Barcelona: Antoni Bosch editor
- SEDATU-CONAPO (2018) *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2015*. México: SEGOB-SEDATU-CONAPO
- Subirats, Joan, Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2008), *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona: Editorial Ariel