

5

LOS MUNICIPIOS MEXICANOS: EVOLUCIÓN, CONTEXTO Y DESAFÍOS ACTUALES

MEXICAN MUNICIPALITIES: EVOLUTION, CONTEXT AND CHALLENGES

Rodolfo García del Castillo¹

Recibido: 12/04/2015

Aceptado:13/07/2015

RESUMEN

Este artículo presenta la evolución de algunos de los principales aspectos de la institución municipal en México. Además del marco legal se examinan algunas características de la administración municipal y los mecanismos de participación. El análisis subraya la importancia de los instrumentos para solucionar conflictos entre niveles de gobierno y los riesgos de volver a centralizar el poder político y las decisiones creando un desequilibrio en las relaciones intergubernamentales.

PALABRAS CLAVES

municipio, descentralización, relaciones intergubernamentales, instituciones, gestión local.

1. Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, Distrito Federal, México. Correo electrónico: rgdc8122@gmail.com

ABSTRACT

This paper presents the evolution of some major aspects of municipal institution in Mexico. In addition to the legal framework, some features of the local government and participation mechanisms are discussed. The analysis highlights the importance of instruments for settling disputes between levels of government and risks of re-centralize political power and decisions creating an imbalance in intergovernmental relations.

KEY WORDS

municipality, decentralization, intergovernmental relations, institutions, local management

1. INTRODUCCIÓN

Con frecuencia suele definirse a los municipios como una pieza clave para desarrollar adecuadamente las tareas nacionales de gobierno, la célula básica del sistema federal y el gobierno de contacto inmediato con la ciudadanía. Sin embargo, particularmente en el contexto actual, se les reprocha su ineficiencia dentro del sistema federal, dadas las severas fallas en su operación política y administrativa e incluso se les acusa de ser espacios proclives a la corrupción. Establecer cuál es la validez de estos juicios es una tarea complicada, en particular si partimos de una realidad local diversa caracterizada por una marcada heterogeneidad.

En México, desde la reforma constitucional al artículo 115 de 1983 se pretendió conceder un papel más importante para los municipios, tanto en el régimen como en la operación del sistema político del país. Con una perspectiva descentralizadora se delimitaron facultades y competencias claras para el municipio -particularmente en materia de servicios - y se le otorgó el cobro de los impuestos a la propiedad, principalmente el predial, a fin de fortalecer su hacienda. Este cambio jurídico-normativo tardaría varios años en rendir frutos e incluso algunas de sus aspiraciones no se concretaron. Los alcances de esta reforma constitucional aún se discuten y quizá algunas de las opciones que ofrecía se desaprovecharon o terminaron ahogadas por las condiciones de poder y los procesos legislativos en los estados.

Desde fines de los años ochenta y con mayor intensidad durante los noventa del siglo pasado, los debates sobre los cambios requeridos en el federalismo y el papel del municipio se han ligado íntimamente a las modificaciones sufridas por el mapa político. En buena medida, la reforma al artículo 115 de 1999 fue el resultado de esta transformación política y social que nos colocó -con el avance del derechista Partido Acción Nacional (PAN) en varias

ciudades medias y después la llegada de la izquierda, con el Partido de la Revolución Democrática (PRD), al poder en la ciudad de México en 1997- ante un país diferente, donde la mayoría de los ciudadanos se encontraban gobernados -en su entorno local inmediato- por partidos distintos al Partido Revolucionario Institucional (PRI).

La descentralización como estrategia de gobierno ha respondido a diversas lógicas a lo largo de los últimos treinta años. Durante los ochenta respondió a una necesidad de distribuir responsabilidades y abrir espacios de poder, para evitar el colapso de un sistema en proceso de agotamiento financiero y político. En los noventa se le observó como un requisito para hacer funcional al gobierno y equilibrar el poder sin perderlo; así, los sexenios de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo abrieron la puerta a los históricos procesos descentralizadores de los sectores de salud y educación; en cuestión municipal se dieron pasos importantes como la reforma al artículo 105 en 1994 y por supuesto la del 115 en 1999, además de la creación -con las modificaciones al sistema de transferencias- del Ramo 33 en 1998². Con la llegada de Vicente Fox a la presidencia la relación de pesos y contrapesos continuó modificándose, aumentó la pluralidad y los gobiernos divididos y/o traslapados se volvieron el común denominador. La descentralización respondió aquí a una búsqueda de nuevos equilibrios.

Después de doce años de gobiernos emanados del PAN y con el regreso del PRI a la presidencia en 2012 surgieron serias dudas sobre el balance de la descentralización y el papel de los municipios dentro de la realidad nacional. La intención de este trabajo es justamente marcar líneas para la interpretación de la realidad municipal, señalando los desafíos actuales que enfrentan los gobiernos locales. El primer apartado presenta una delimitación de elementos agrupados en tres aspectos: las condiciones del marco jurídico institucional, los modelos de gestión aplicados y los factores de democratización de las políticas públicas locales (enfaticando la participación). En el segundo -el más importante de este trabajo- se detalla la evolución del marco institucional y las consecuencias que los cambios legales han tenido sobre la distribución del poder y los recursos. El tercero únicamente puntea algunos aspectos sobre la estructura organizacional del municipio y destaca la importancia de la participación ciudadana comprometida como base para impulsar una democracia participativa; la intención es desarrollar estos últimos puntos con mayor profundidad en una investigación posterior. Al final se dejan marcados elementos de debate y reflexiones indispensables para repensar los procesos centralizadores y descentralizadores en el contexto actual.

2. En el Ramo 33 se integraron los recursos de programas anteriormente incluidos en el Ramo 12 Salud, el Ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos y fundamentalmente del Ramo 26 Solidaridad y Desarrollo Regional que puede considerarse su antecedente inmediato

2. MUNICIPIO Y DESCENTRALIZACIÓN: UN PRIMER MARCO DE ABORDAJE

Con la finalidad de facilitar el análisis de los municipios mexicanos y el proceso de descentralización es conveniente partir de algunas consideraciones mínimas, a saber:

1. Es fundamental reconocer una realidad municipal dinámica, entendiendo su concretización como el resultado de procesos entre actores políticos específicos que se mueven sobre un entramado de reglas (formales e informales), entretejiendo redes complejas y recomponiendo los equilibrios entre ellos.

2. Identificamos tres espacios o áreas clave para entender la realidad municipal: el marco jurídico institucional, los modelos de gestión y la democratización de la tarea de gobierno. En estricto sentido las tres se afectan entre sí y pueden alterar el contexto o ser modificadas por éste. Estas vinculaciones inciden de forma diferente (en intensidad o direccionamiento) sobre cada área, como sistemas abiertos interrelacionados.

3. En este texto nos ocuparemos fundamentalmente de las condiciones institucionales de los municipios mexicanos. El marco jurídico-legal incluye el conjunto de ordenamientos formales que rigen al municipio y lo definen como institución³. Primero, realizaremos una breve descripción de las reformas normativas más relevantes de los últimos años, para comprender mejor las restricciones y posibilidades de acción del municipio en el federalismo mexicano. En un segundo momento comentaremos elementos significativos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) que es el mecanismo por el cual se definen competencias fiscales y asignaciones de recursos en los tres niveles o ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal.

4. A manera de aproximación se puntualizan algunos rasgos de los modelos de gestión municipal y del proceso de democratización y participación locales. Los modelos de gestión pública son en sí mismos una *metáfora de orden* a la cual se aspira acceder, la manera como se desea organizar las tareas, formas y rutinas así como los marcos que guían los

3. Partimos de la definición de D. North (2006) que ve a las instituciones como las reglas del juego, sin olvidar que dichas instituciones son una creación social específica (Prats, 2004)

procesos de decisión y acción⁴. Retomaremos algunos datos disponibles de la estructura y composición de los municipios; para analizarlos usaremos un concepto de *gestión pública* sostenido en los tres pilares propuestos por Cabrero: eficacia, eficiencia y legitimidad (Cabrero, 1997).

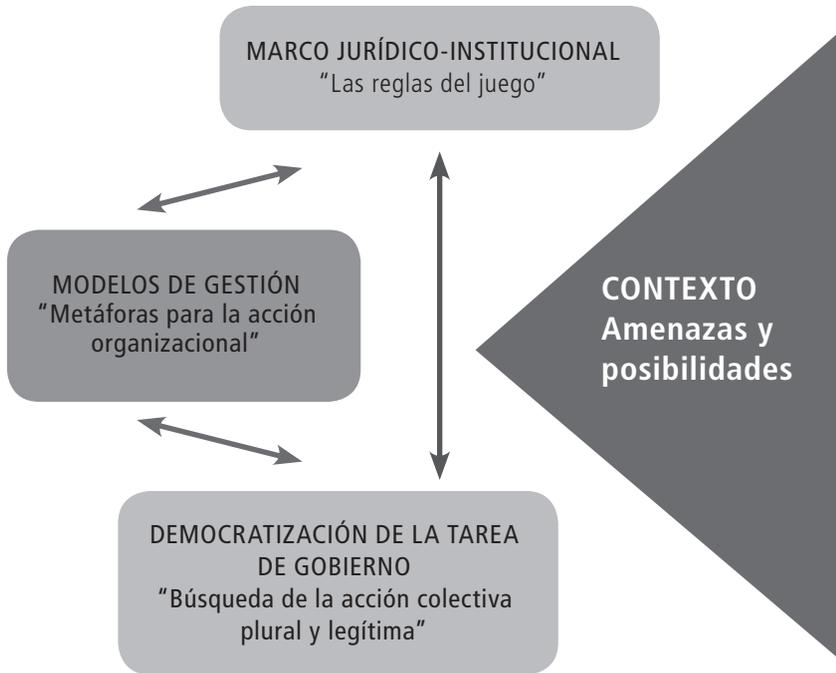
5. La democratización de la tarea de gobernar es otro espacio clave para la administración pública. Para que los ciudadanos puedan expresar sus opiniones e involucrarse en decisiones o en el diseño e implementación de *policías* concretas, necesitan acceder a información adecuada y contar con canales de interacción con el gobierno. Si se garantiza la transparencia y se consolidan los mecanismos para una adecuada rendición de cuentas (*accountability*) podemos pasar de la simple representación electoral a la creación de condiciones para el debate democrático, plural e incluyente (incluso de calidad). Con ello transitaríamos de la faceta representativa a la deliberativa de la democracia. En este trabajo únicamente señalamos algunos rasgos de los esquemas de participación en los municipios mexicanos.

6. La descentralización aparece en cada momento del análisis como un telón de fondo que permite visualizar con precisión la trama de cambios en la realidad municipal de los últimos años. Siguiendo la metáfora del escenario teatral nos encontraríamos en una obra interactiva en donde los actores modifican la escenografía, es decir inciden sobre la descentralización, dándole contenido a través de sus propias acciones.

7. El contexto ofrece oportunidades y desafíos, pues no está compuesto de datos fijos sino en constante cambio y si bien condiciona algunas respuestas es, a su vez, resultado de la evolución de las redes y sus interacciones.

La descentralización corresponde a una política fenomenológicamente de carácter administrativo pero esencialmente de carácter político en cuanto a distribución de capacidades de acción y decisión con el poder político como componente nodal. Al descentralizar se crea un arreglo de distribución del poder diferente dentro de las relaciones intergubernamentales (en adelante RIG). Una primera simplificación gráfica de nuestra propuesta de seguimiento para analizar la descentralización y las condiciones del municipio aparece en el Esquema 1.

4. Por lo general, los esquemas administrativos públicos parten de la consideración de los requerimientos derivados desde una institución (regla) y se desarrollan para cubrir cada parte del proceso administrativo (planeación, organización, dirección y control); en una primera aproximación esta secuencia podría derivar en la creación de una organización semejante a la metáfora de "la máquina" orientada a resultados, pero por su naturaleza pública dicha organización está más cercana a un "sistema de actividad política", con intereses y juegos de poder (Morgan, 1998: 134-140).

ESQUEMA 1

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

3. LOS ACOTAMIENTOS JURÍDICO-INSTITUCIONALES: LA EVOLUCIÓN DE LAS "REGLAS DEL JUEGO" PARA LOS MUNICIPIOS MEXICANOS

En este apartado nos ocuparemos de la evolución del marco normativo deteniéndonos en las reformas al artículo 115 constitucional de 1983, de 1999 así como en algunas otras modificaciones relevantes.

Las reformas legislativas e institucionales surgen como el resultado de las presiones de un conjunto de actores políticos relativamente organizados y de la interacción en arenas, más o menos amplias, de participantes sociales.

Grosso modo pueden identificarse dos momentos clave para empujar cambios sustantivos en aspectos jurídico-institucionales que, ciertamente, guardan semejanza con la evolución genérica de los asuntos de política pública. En un primer momento, la visibilidad e intensidad de las demandas aumenta, provocando no sólo la inclusión de los asuntos en las agendas de gobierno y/o legislativas, sino concitando el interés de actores políticos y sociales. Para que esto ocurra se requiere de una o varias de las siguientes condiciones: a) una capacidad de organización de los actores interesados y/o ligados a estos temas; b) alternativamente puede darse una “oferta política” planteada desde los partidos políticos; c) una “anticipación interna” de la administración o autoridades públicas como propuesta o pre-diseño; d) una acción corporativa de grupos con capacidad y redes poderosas (como sugiere el neocorporativismo) y/o e) una fuerte influencia de los medios (Subirats, Knoepfel, *et al.*, 2008:141-147). Cada una de estas condiciones puede asociarse a modelos de interpretación distintos, aunque en la realidad sus componentes explicativos comúnmente se mezclan. En un segundo momento el tema no sólo es aceptado como un *asunto a ser atendido* por el gobierno -como ocurre con varios tipos de policy- sino que se reconoce la necesidad de realizar modificaciones institucionales (implicando reglas y normas) para buscar solucionarlo; Lowi consideró a este *tipo* de cuestiones como <<asuntos de política “constitutiva” (pues requieren) la creación de o reorganización de instituciones>> (Parsons, 2007:163). Desde el ámbito legislativo una vez incluido en agenda el asunto paulatinamente se materializa en propuestas e inicia un debate dentro de las cámaras para dar forma final a la transformación legal; en este paso el papel de los grupos parlamentarios y los partidos con sus predefiniciones, ideologías y discursos propios se vuelven fundamentales. Por supuesto, el desarrollo de ambos momentos suele encontrarse acompañado de puntos de contacto para un debate ampliado con actores diversos de una arena política extendida. Por ejemplo, en las modificaciones constitucionales municipales han participado -como sucedió particularmente en la reforma de 1999- asociaciones municipales, organizaciones no gubernamentales, grupos de académicos, funcionarios y/o políticos independientes interesados en el tema.

Al describir los antecedentes de la reforma al 115 en 1983 los analistas comentaban insistentemente las percepciones “públicas” favorables a este cambio y las numerosas opiniones recabadas durante las consultas de la campaña por la presidencia de Miguel de la Madrid; éstas peticiones -sumadas a las opiniones expresadas por diversos actores en los medios de comunicación del momento- reflejaban una cierta presión de los políticos locales para buscar garantizar una institución municipal con mayor fuerza y capacidad (Gutiérrez, 1984:5 y Pérez, 1985:97). Así, las condiciones contextuales revelan la génesis de una correlación de fuerzas cambiante entre actores políticos.

En esos años, el sistema de control centralizado y con escasos espacios de participación política mostraba fracturas, las cuales eran mayores en algunas regiones del país. La lectura desde el gobierno era liberar parte de esta presión a través del cambio en la condición de los municipios.

La reforma de 1983 buscó generar una plataforma para la autonomía financiera de los municipios y estableció con claridad su obligación de proporcionar determinados servicios. A partir de esta reforma, el municipio contó al menos con: 1) los derechos originados de la prestación de servicios; 2) las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria su división, fraccionamiento, consolidación, traslación, mejoras y las derivadas del cambio de valor de los inmuebles, 3) las participaciones federales (Chapoy, 1993:877-878)

En los noventa, los cambios en el mapa político de los gobiernos subnacionales y la conformación diversa de las cámaras -tanto en la esfera federal como en algunas entidades importantes- modificaron las maneras de “hacer política”, no sólo por la evidente pluralidad sino por la incorporación de distintos códigos de comunicación y formas de decisión o acuerdo entre los actores, partidos y grupos, provocando ajustes en lo que podríamos llamar la institucionalidad informal⁵. Así, la tradicional disciplina partidista, la jerarquía descendente de decisiones gubernamentales y el corporativismo se confrontaron con maneras distintas de interrelación -de parte de los actores emergentes en gubernaturas, alcaldías y cámaras- algunas con mayor flexibilidad particularmente en los espacios locales. Adicionalmente, los “nuevos” integrantes de este escenario político comenzaron a reclamar transparencia, eliminando la opacidad en la asignación de recursos presupuestales y, por supuesto la urgencia de realizar una redistribución del gasto público más equitativa para los estados y municipios⁶.

También se exigía un terreno de negociación equilibrado que proporcionara herramientas jurídicas a los municipios, para evitar decisiones arbitrarias en su contra tomadas desde los estados y la federación. Los “errores” del diseño federal -intencionales o casuales- fueron cada vez más motivo de

5. En el mediano y largo plazo quizás las modificaciones no resultaron profundas, pues en un porcentaje importante de los actores y grupos políticos mexicanos persisten hoy conductas patrimonialistas, tráfico de influencias, corrupción y tratos clientelares. Estas conductas atentan contra el funcionamiento institucional (impersonal) y continúan permeando muchos espacios gubernamentales.

6. En esos años el juicio de amparo promovido por Mexicali contra los órganos de los poderes Legislativo y Ejecutivo de Baja California por la reducción del porcentaje asignado a través del Fondo General de Participaciones fue ilustrativo tanto de las pugnas financieras como de la exigencia de considerar al municipio como poder público con carácter de célula política. La resolución favorable de la Suprema Corte de Justicia sería un precedente importante en reformas posteriores (Chapoy, 1993:878-884)

cuestionamiento desde los espacios políticos locales y en muchas ocasiones trascendieron a discusiones nacionales.

Una de las reformas constitucionales más importantes, para fortalecer la postura de los municipios como gobierno, fue la que se dio al artículo 105 constitucional el 31 de diciembre de 1994; a partir de ésta -y teniendo como antecedente la jurisprudencia al respecto- se reconoce de manera explícita al municipio como sujeto legitimado en las controversias constitucionales. Recordemos que las controversias permiten resolver conflictos entre órganos y poderes, en el caso de los municipios éstas han permitido cosas como: determinar la inconstitucionalidad de acciones o decisiones, conseguir la transferencia de servicios públicos desde el estado, solucionar conflictos específicos y garantizar el respeto a los derechos municipales. Las controversias son resueltas por el *Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*⁷. Entre las innovaciones más importantes reconocidas en la reforma de 1994 se destacan: “a) la inclusión clara y expresa del municipio como sujeto legitimado en las controversias; b) que algunas controversias pueden dar lugar a resoluciones de la Suprema Corte con efectos generales cuando sean aprobadas por una mayoría de ocho votos, y, c) que por primera vez se expidió, en la historia de nuestro país, la ley reglamentaria correspondiente” (Cárdenas, 1996:454). En los noventa los municipios echaron mano de este recurso con frecuencia al grado que algunos autores consideraron el fenómeno como una “eclosión de las controversias” (Valencia, 2006:204). El número ha seguido aumentando, así “entre 1995 y el año 2000, la Corte resolvía en promedio 27 controversias anualmente (...) y de 2005 a 2009, la Corte ha resuelto en promedio 87 controversias por cada año estadístico, es decir, 3.2 veces más de las que se resolvían en los primeros años” (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2009:12). En el Cuadro 1 se observa el comportamiento estadístico de las controversias de 2009 a 2014, en donde se ilustra el importante peso porcentual de los procesos impulsados desde los municipios.

El acelerado incremento de las controversias es reflejo de una condición de pluralidad entre los niveles de gobierno y por supuesto de la capacidad adquirida por los municipios para hacer respetar sus derechos. Las tensiones en las relaciones intergubernamentales se trasladan al campo de la disputa jurídica y las resoluciones sientan precedente para casos similares en el futuro. Sin embargo, también demuestran las fallas en el diseño del federalismo

7. Los Acuerdos Generales 5/2001 y 3/2008 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación precisan que el Tribunal Constitucional, en Pleno, resolverá entre otros asuntos: “Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquéllas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstos en los que sea necesaria su intervención”. Consultado : <http://www.scjn.gob.mx/transparencia/> [23-07-13]

CUADRO 1
CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES PROMOVIDAS
DE 2009 A 2014

¿Quiénes promovieron la controversia?	2009		2010		2011		2012		2013		2014	
	Número	%										
Municipios/ Delegación	83	67.5	59	64.1	87	65.9	97	83.6	96	84.3	87	72
Estados	33	26.8	26	28.3	39	29.6	16	13.8	17	14.8	23	19
Federación	7	5.7	7	7.6	6	4.5	3	2.6	1	0.9	11	9
TOTALES	123	100%	92	100%	132	100%	116	100%	114	100%	121	100%

FUENTE: ELABORADO CON DATOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN; CONSULTA EN LÍNEA DE LOS RESÚMENES EJECUTIVOS DE LOS INFORMES DE LABORES: [HTTP://WWW.SCJN.GOB.MX/TRANSPARENCIA/PAGINAS/INFORME.ASPX](http://www.scjn.gob.mx/transparencia/paginas/informe.aspx) [11-04-15]

y los problemas que surgen en la práctica entre el municipio y los poderes federal y particularmente el estatal, situación que varios analistas han señalado (Cárdenas, 1996:461; Valencia, 2006:205; García Del Castillo, 2007).

Cabe hacer notar que un número importante de las controversias presentadas no entran a proceso. De acuerdo a los datos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el 2013 de las 114 controversias constitucionales promovidas el 57% fueron admitidas y el 43% desechadas. En el 2014 de las 121 controversias promovidas 88 (72.7%) fueron admitidas y 33 desechadas (27.3%). En todo caso la existencia de un recurso como la controversia constitucional constituye un elemento de presión desde los gobiernos locales contra las tentaciones centralistas que se impulsan bajo la bandera del control necesario para “reconstruir y ordenar al país”. En el futuro inmediato deberemos estar atentos al alcance de las resoluciones y su eventual incidencia sobre el balance de las RIG.

Otra reforma de gran calado en materia municipal fue la realizada al artículo 115 constitucional en 1999, la cual tuvo como antecedentes diversas propuestas de los partidos políticos e importantes pasajes de discusión sobre los probables contenidos. Se presentaron 9 iniciativas de diputados: dos del Partido del Trabajo (octubre y diciembre de 1997), dos del PAN (noviembre de 1997 y marzo de 1998), dos del PRD (dos en abril de 1998 y una en abril de 1999) y dos del PRI (diciembre de 1998 y mayo de 1999) con una notable amplitud temática (Fernández, Valencia, Pérez y Núñez, 2001: 258). El resultado final ofreció un contenido variado partiendo de un reconocimiento del municipio como órgano de gobierno y no únicamente administrativo. Entre algunos de los aspectos a destacar aparecen: a) confirmar al municipio como base de la división política y la organización administrativa; b) concebirlo como libre y autónomo atendiendo a sus competencias y a la posición que guarda en el federalismo; c) se establecen o confirman sus atribuciones y funciones (legislativa, administrativa, de prestación de servicios y obras públicas), d) se precisa y amplía la facultad de los municipios en el desarrollo urbano, ecología y planeación regional. Asimismo, se estableció que: “Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, actualización 2015). En cuanto al manejo del territorio se corroboran las facultades municipales en zonificación, planeación, autorizaciones, otorgamiento de licencias y creación y administración de reservas territoriales.

En el 2014 se realiza una modificación largamente exigida que abre la posibilidad para la reelección. Sin embargo, esta queda circunscrita a un periodo lo cual ha suscitado críticas sobre su efectividad para garantizar un juicio ciudadano con relación al desempeño y también sobre la eventual continuidad en las acciones de gobierno para consolidar un proyecto de mediano o largo plazo. Así, el texto del 115 constitucional en su segundo párrafo de la fracción I señala que:

“Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.” (Diario Oficial de la Federación, 10/02/2014)

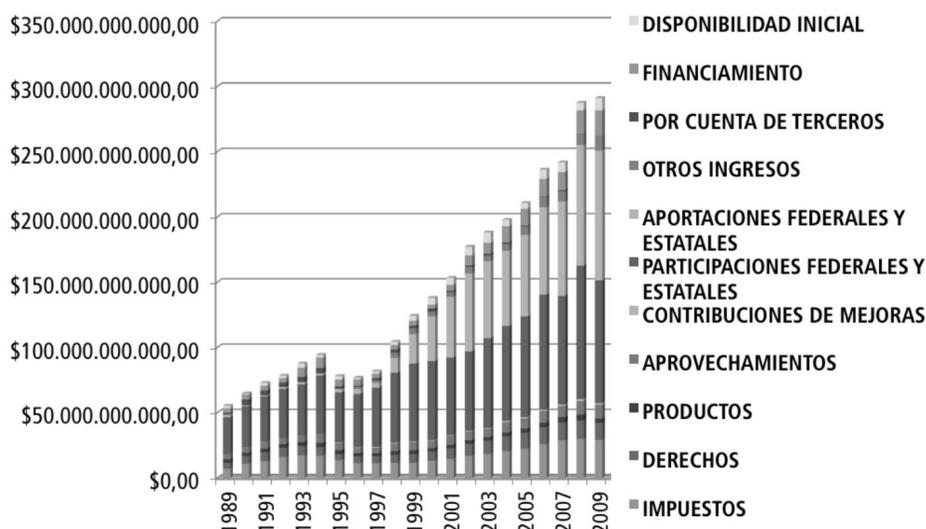
Entre las condiciones jurídico-institucionales clave para comprender la actual situación de los gobiernos municipales aparece la cuestión financiera y fiscal. Con la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) en 1978 y la entrada en vigor en 1980 de los capítulos referentes a las participaciones, coordinación y colaboración que afectaban a estados y municipios se buscó ordenar la relación entre las tres esferas de gobierno. En principio los estados y municipios renunciaron a cobrar importantes tributos locales aceptando a cambio la asignación de participaciones federales; se buscaba evitar la concurrencia impositiva y asimismo mejorar la distribución de los recursos compensando a las regiones atrasadas. Con el tiempo tanto la Ley de Coordinación Fiscal como el SNCF se han convertido en bases de funcionamiento de las RIG fiscales incluyendo aspectos de deuda y gasto público, además de normar los ajustes necesarios con la creación o rediseño de fondos específicos. La estructura general del SNCF se integra por: Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales; Junta de Coordinación Fiscal; Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales; Grupos y Comités; y cuenta con la participación del Instituto Nacional para el Desarrollo Técnico de las Haciendas (INDETEC). Cabe señalar que apenas en 2014 se dio una representación a los municipios en la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales al establecer como invitado permanente al presidente de la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM) aunque con ciertas restricciones (Diario Oficial de la Federación, 09/12/2013)

Los debates sobre el funcionamiento y los criterios para asignar recursos han estado sometidos a fuertes presiones debido a la creciente pluralidad y la proliferación de los llamados gobiernos divididos. Desde los noventa se perseguía transparencia en las fórmulas y equidad en el trato, sin abandonar otros reclamos como el aumento de recursos, la eficiencia en la administración de las transferencias, la colaboración fiscal y el manejo homogéneo de criterios contables.

Las condiciones políticas y el contexto social sobre el cual opera nuestro federalismo fiscal se han transformado sensiblemente desde fines de los setentas a la fecha. Aun así, romper la tendencia de control desde el centro no ha sido sencillo y, en general, persisten condiciones como la dependencia local de las transferencias federales.

Desde los noventa la estructura de distribución del gasto en las finanzas públicas ha otorgado una mayor cantidad de recursos a los municipios. Esto se constata primero con la creación del Ramo 26 y posteriormente del Ramo 33 específicamente con sus fondos III y IV en 1998. La Gráfica 1 presenta la evolución de los ingresos municipales en pesos constantes de 2010 y en ella se aprecia claramente que los rubros básicos de ingresos

GRÁFICA 1
INGRESOS MUNICIPALES POR CONCEPTO POR AÑO



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE ESTADÍSTICA DE FINANZAS PÚBLICAS ESTATALES Y MUNICIPALES, [HTTP://WWW.INEGI.ORG.MX/SISTEMAS/OLAP/PROYECTOS/BD/CONTINUAS/FINANZASPUBLICAS/FPMUN.ASP?S=EST&C=11289&PROY=EFIPEM_FMUM](http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/finanzaspublicas/fpmun.asp?s=est&c=11289&proy=efipem_fmum)

son las Participaciones Federales y las Aportaciones Federales y Estatales, ambos rubros son transferencias otorgadas desde la federación. La Gráfica 2 resume la evolución de los gastos a nivel municipal. Es conveniente tener en consideración algunos comportamientos de las haciendas municipales, a saber:

- 1) Los gastos municipales, incluso para la simple operación administrativa, dependen en un elevado margen de las transferencias, en el caso de los gastos corrientes del Ramo 28 y para gasto social del Ramo 33. Por lo general, la realización de obras importantes suelen depender del endeudamiento y/o de apoyos estatales o federales, situación que se acentúa, particularmente, en municipios de menor capacidad o tamaño.
- 2) Se ha dado un aumento de los gastos municipales dedicados a *Obras públicas y acciones sociales* pero también ha crecido el rubro de *Servicios personales*. De 2001 al 2011 estos últimos han crecido más del doble; para este último año los gastos en obras y acciones sociales representaron el 27.7% y los servicios personales 31.21%.
- 3) A partir de 1998 - año de su puesta en marcha- el rubro de aporta-

ciones (Ramo 33) se incrementa constantemente hasta sustituir a las participaciones como el principal ingreso. Mientras en 1997 el Ramo 28 correspondía al 55.71% del ingreso total de las municipalidades y las *Aportaciones federales y estatales* sólo 4.47%, para el 2011 el Ramo 28 representaba el 32.85% y el Ramo 33 el 36.05% (calculado con cifras de INEGI). Como se observa la tendencia ha consolidado en este periodo a las aportaciones como principal ingreso municipal.

4) Desde 2012 el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) subrayó la urgente necesidad de mejorar los sistemas de evaluación e indicadores, transparentar la distribución de recursos entre instancias participantes así como homologar los criterios de operación y auditoría del Ramo 33 (CONEVAL, 2011:75)⁸.

5) En 2013 y 2014 ha continuado aumentando el monto del Ramo 33 (Arredondo, 2013:26-30). Sin embargo, existen opiniones encontradas sobre la forma como éstos se manejan y las condiciones fijadas por la federación para su aplicación, pues se afecta la capacidad de decisión municipal (Vargas, 2014:1).

6) En 1994, antes de que se acelerará el ritmo de las aportaciones, los impuestos representaban el 18.07% de los ingresos municipales. Para 2011 éstos únicamente alcanzaban el 9.92%, lo que confirma el diagnóstico de aquellos que previeron una caída en los esfuerzos de recaudación municipal por la falta de incentivos para mejorarla (Cabrero y Martínez, 2000:167-169). Las fuentes de ingresos propios basados en impuestos -con una corresponsabilidad municipal para generar recursos- no se han incrementado sustancialmente⁹.

7) El crecimiento de la deuda es notable desde 2001. Es importante señalar que el endeudamiento bien manejado es una alternativa para enfrentar los reclamos de infraestructura y prestación de servicios de la población. Sin embargo, varias entidades y municipios excedieron los límites sanos y han provocado situaciones de difícil

8. En una evaluación de 2010 se afirmó que: "más del 80% de los recursos del Ramo 33, se destinaron para gasto corriente, principalmente para cubrir los compromisos que se generaron en el capítulo 1000, Servicios Personales, mientras que el resto se orientó preferentemente hacia el gasto de capital" (SHCP-INAP-BID,2010:129). Esta forma de aplicación cuestiona duramente al objetivo de gasto y por supuesto su eventual impacto.

9. Esto posibilitaría mejores respuestas en políticas municipales con "flexibilidad y eficacia" Crf. con (Ibarra,2009:51)

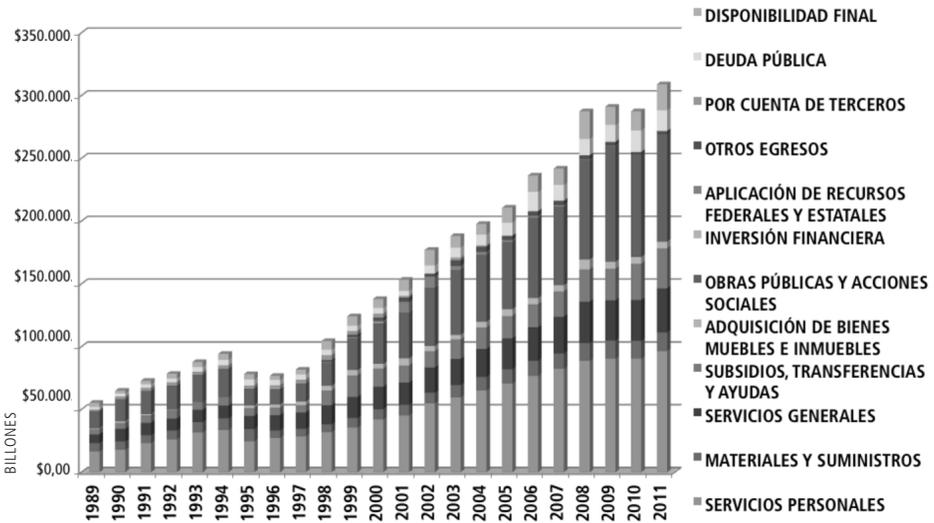
manejo. De acuerdo con los datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, estados como Coahuila multiplicaron varias veces su deuda, en 2006 las obligaciones de la entidad y sus municipios era de 420 millones de pesos y para marzo de 2014 la cifra llegaba a 35,377.3 millones de pesos. En ese periodo también mostraban incrementos considerables entidades como Chihuahua, Nayarit, Quintana Roo, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán, que llaman la atención por su ritmo de crecimiento, mientras Nuevo León y Jalisco -aunque a menor velocidad- también manejan una deuda elevada en aumento. De acuerdo a las estimaciones oficiales para marzo de 2014 el monto total de las obligaciones financieras de entidades y municipios ascendía a 481,079.4 millones de pesos¹⁰. Sin duda, esta cantidad suena alarmante y parece justificar la reciente normativa para controlar la deuda de gobiernos subnacionales aprobada en el Senado de la República el 18 febrero del 2015 (Contreras, 2015). Aun así al observar el crecimiento de la deuda únicamente municipal los ritmos no son tan acelerados (Gráfica 2).

8) La deuda municipal para marzo de 2013 rondaba los 44,378.1 millones de pesos y la de organismos municipales 5,890.5. Ambas sumadas alcanzaron 50,268.6 millones de pesos que representa 11.52 % del total deudor. Los estados con los municipios más endeudados eran Jalisco, Nuevo León, Estado de México y Baja California. Es importante señalar que los veinticinco municipios más endeudados representaban el 53.77 % del total de la deuda municipal de acuerdo a las cifras de 2013¹¹.

10. La información referida se puede consultar en la Sección de Estados, Deuda, liga: http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/2014/Paginas/1erTrimestre.aspx

11. Estos 25 municipios son: Guadalajara, Jalisco; Tijuana, Baja California; Monterrey, Nuevo León; Zapopan, Jalisco; Benito Juárez, Quintana Roo; Nuevo Laredo, Tamaulipas; Mexicali, Baja California; León, Guanajuato; San Nicolás de los Garza, Nuevo León; Culiacán, Sinaloa; Tonalá, Jalisco; San Pedro Tlaquepaque, Jalisco; Hermosillo, Sonora; Puebla, Puebla; Ecatepec de Morelos, Edo. de México; Cuernavaca, Morelos; Guadalupe, Nuevo León; Durango, Durango; Solidaridad (Playa del Carmen), Quintana Roo; San Pedro Garza García, Nuevo León; Acapulco de Juárez, Guerrero; Centro (Villahermosa), Tabasco; Naucalpan de Juárez, Edo. de México; Morelia, Michoacán; Aguascalientes, Aguascalientes.

GRÁFICA 2 EGRESOS MUNICIPALES POR CONCEPTO POR AÑO



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE ESTADÍSTICA DE FINANZAS PÚBLICAS ESTATALES Y MUNICIPALES, [HTTP://WWW.INEGI.ORG.MX/SISTEMAS/OLAP/PROYECTOS/BD/CONTINUAS/FINANZASPUBLICAS/FPMUN.ASP?S=EST&C=11289&PROY=EFIPEM_FMUN](http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/finanzaspublicas/fpmun.asp?s=est&c=11289&proy=efipem_fmun)

9) En el análisis de conjunto debe observarse que si bien se han sumado otros fondos de apoyo financiero específicos para acciones concretas también se han ampliado con velocidad las responsabilidades municipales.

Cabría preguntarnos sobre el verdadero alcance de las transformaciones legislativas y modificaciones programáticas, específicamente en materia de descentralización y federalismo fiscal. Como hemos afirmado el concepto de descentralización ha servido como un término “políticamente correcto”, al utilizarlo se busca demostrar el interés por parte de los actores políticos, particularmente de los legisladores, por la distribución de recursos y poder bajo criterios territoriales y con un trasfondo de equidad.

En los problemas financieros de los gobiernos locales confluyen aspectos tanto por el lado de los ingresos como por los gastos. Así, 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 había que sumar los muy pocos incentivos

ofrecidos en el SNCF para mejorar la recaudación, incluso para 2014 se generan incentivos para re-centralizar en los estados el cobro del impuesto predial (Carrera, 2015). Tampoco se promueve la búsqueda de fuentes alternativas de ingresos o mejoras innovadoras en la recaudación de tributos y derechos. Paralelamente, por el lado del gasto se da una baja eficiencia en su gestión. Prevalecen severos huecos en el seguimiento y la evaluación del gasto público en los tres niveles de gobierno pese al establecimiento de controles formales para el ejercicio del presupuesto y la instauración de modelos de transparencia sustentados en instancias como el *Instituto de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI)*; los esquemas de participación ciudadana tampoco muestran la madurez ni fuerza suficiente para incidir sobre el comportamiento de la administración pública. La existencia de mecanismos de contraloría intergubernamental ayuda a cubrir parte de los procesos formales, pero aún falta avanzar en los indicadores y la medición del impacto de las políticas municipales. En lo relativo al acceso al crédito y valoración de la deuda deben crearse mejores instrumentos a fin de facilitar el fondeo de proyectos municipales, sin hacer de lado un seguimiento orientado a vigilar los resultados que se esperan obtener.

Hasta aquí se han comentado algunos de los límites que persisten en los municipios mexicanos pese a las reformas, ahora cabría preguntarnos cuáles son las expectativas que se han depositado en ellos de cara al futuro. ¿Qué ha ocurrido en los últimos años? los gobiernos municipales han recibido un paquete de nuevas tareas y obligaciones; la Ley General de Desarrollo Social los hace copartícipes en el combate a la pobreza, 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 ha encontrado ligado de manera consistente y proporcional al aumento de recursos financieros (que han aumentado pero no lo suficiente). Además, cuando se crean fondos específicos -como los asignados para seguridad o desarrollo urbano- se encuentran sujetos al cumplimiento de estrictas peticiones reglamentarias, negociaciones complejas en la red de RIG o decididamente al criterio de los gobiernos federal o estatal. La evaluación del Fondo Metropolitano es un ejemplo de esta conflictiva aplicación, pues se reconocen entre otros problemas: la rigidez de las reglas de operación; la baja capacidad para la gestión del fondo; el fuerte peso de las decisiones de los gobiernos estatales en las decisiones estratégicas y la asignación de recursos; la falta de criterios claros para la inversión; y la ausencia de una visión metropolitana en los proyectos (Iracheta, 2010: 296-298). Por su parte, el Subsidio para la Seguridad en Municipios SUBSEMUN en 2013 contó con un total de \$4,559,800,000.00 para beneficiar a 253 municipios seleccionados por la fórmula de elegibilidad que privilegia los índices de población y criminalidad, así como un índice

compuesto de características del municipio (Diario Oficial, Jueves 31 de enero de 2013); sin embargo, estos recursos exigen la inclusión de los municipios de acuerdo a los criterios de elegibilidad, el uso etiquetado de recursos y un aporte del 20% de recursos municipales, además de encontrarse sujetos al estricto control de la federación con un alineamiento de estrategias y objetivos¹². Una discusión vinculada a estas asignaciones tiene que ver con el llamado “Mando Único” que acota las funciones reales de seguridad municipal pero busca garantizar capacidades de respuesta para combatir al crimen organizado y los delitos federales.

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 que emprendan se conciba desde una óptica de desarrollo sustentable.

4. NOTAS SOBRE LOS MODELOS DE GESTIÓN LOCAL Y LA DEMOCRATIZACIÓN

Los gobiernos municipales son responsables de poner en marcha - de acuerdo con el Catálogo de Programas del INAFED- alrededor de 90 programas federales (SEGOB-INA FED, 2015); si a ellos sumamos las iniciativas estatales y aquellas de carácter municipal es evidente la pesada carga administrativa que soportan. La gestión de estos recursos supone la adecuación o creación de instancias organizacionales, la incorporación de la participación ciudadana así como el conocimiento y aplicación de los procedimientos burocráticos a ser cumplidos en tiempo y forma. Adicionalmente, en varios esquemas de aplicación (previstos en las reglas de operación de estos programas) se prevé contar con aportes financieros de los municipios (el llamado par y paso). Así, los responsables de la gestión que desean mejorar sus resultados terminan armando ingeniosas combinaciones de recursos y jugando al límite de las reglas, mientras se encuentran sujetos a la mirada acuciante de las secretarías y representaciones federales quienes los consideran -por un prejuicio ampliamente extendido- instancias ineficientes y con alta tendencia a la co-

12. Véase: DIARIO OFICIAL Jueves 31 de enero de 2013, PODER EJECUTIVO, SECRETARIA DE GOBERNACION, REGLAS para el otorgamiento de subsidios a los municipios y, en su caso, a los estados cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal para la seguridad pública en sus demarcaciones territoriales.

rrupción. En contraparte, los administradores municipales observan a estos operadores federales o estatales de programas como gestores poco sensibles que constantemente “inventan barreras” que les impiden alcanzar resultados satisfactorios. Las condiciones poco cooperativas dificultan el logro de metas aceptables al ampliar excesivamente los puntos de negociación tanto técnicos como políticos. Esta dificultad operativa multiplica los pasos del proceso de aplicación y puede conducir a rupturas o distintos grados de corrupción.

Ahora, nos detendremos sobre algunos datos sobre la capacidad administrativa. Una exigencia para cualquier organización pública o privada es alcanzar resultados acordes a sus objetivos preestablecidos. Por lo general, se habla del uso de criterios como la eficacia, eficiencia y la calidad en el servicio. Desafortunadamente, la capacidad administrativa de los gobiernos locales presenta muy graves desigualdades vinculadas a la marcada heterogeneidad existente entre los municipios. Más aún, como telón de fondo encontramos problemáticas compartidas tales como la inadecuada adaptación de los perfiles al puesto, la inexistencia del servicio civil de carrera y la falta de consolidación del aprendizaje organizacional, así como la persistencia de modelos clientelares en muchas administraciones locales. Además, en un escenario deseable, las organizaciones públicas municipales deberían contar con procesos sujetos a algún tipo de certificación que garantice estándares para cumplir las tareas, satisfacer las demandas y cubrir los servicios solicitados por la ciudadanía.

CUADRO 2

PERSONAL EN ADMINISTRACIONES PÚBLICAS MUNICIPALES SEGÚN RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN

AÑO	Total contractual	Confianza	Base o sindicalizado	Eventual y honorarios	Otro	Sin especificar
2009	623,629	284,444	205,942	104,233	29,010	SD
2011	853,076	355,364	269,345	113,853	31,369	83,145
2013	944,234	431,366	323,559	132,571	34,702	22,036

FUENTES: ENCUESTA NACIONAL DE GOBIERNO, SEGURIDAD PÚBLICA Y JUSTICIA MUNICIPAL 2009 [HTTP://WWW.INEGI.ORG.MX/LIB/OLAP/CONSULTA/GENERAL_VER4/MDXQUERYDATOS.ASP?PROY=ENGSPJM_RECUBMUN](http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/mdxquerydatos.asp?proy=engspjm_recpubmun); Y CENSO NACIONAL DE GOBIERNOS MUNICIPALES Y DELEGACIONALES 2011 Y 2013 [HTTP://WWW.INEGI.ORG.MX/LIB/OLAP/CONSULTA/GENERAL_VER4/MDXQUERYDATOS.ASP?PROY=CNG2011GMD_RECHUM](http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/mdxquerydatos.asp?proy=cng2011gmd_rechum)

Las administraciones municipales han crecido notablemente durante los últimos diez años. El Cuadro 2 presenta los datos de los últimos censos municipales, donde se constata el notable crecimiento entre 2009 y 2013. En 2009 los empleados de confianza sumados con los eventuales o de honorarios representaban el 62.33% y para 2013 ese porcentaje alcanzaba el 59.72%. La cifra resulta importante, pues esta clase de puestos se encuentra sujeta a una mayor presión durante los cambios de gobierno. Estos espacios laborales suelen constituir el sitio para los ajustes y “pagos de apoyo” durante los cambios político-administrativos, cada que llega un nuevo gobierno. Los trabajadores municipales de estas categorías son susceptibles de perder su empleo al cambiar la administración, llevándose la experiencia acumulada y obligando a la organización a un reaprendizaje costoso en términos de procesos burocráticos.

Aunque la gestión pública marca como ejes la eficacia, la eficiencia y la legitimidad cabe recordar que éstos no son complementarios y crean tensión entre sí. Al no poder acceder a un equilibrio entre los tres, la construcción de las políticas públicas puede quedar atrapada en el ajuste entre intereses egoístas, alejándose más del buen uso de recursos. Lo preocupante en este caso es el hecho de que las administraciones municipales están constantemente sujetas a exigencias por resultados crecientes. Ante la opinión de los ciudadanos y ahora el juicio de los políticos que impulsan de alguna u otra forma la recentralización, se les considera inoperantes e incapaces de alcanzar buenos resultados. Desafortunadamente, esta versión de los hechos encuentra muchos argumentos empíricos y casuísticos para propagarse, pues los avances en la eficacia y eficiencia municipal han sido lentos y dispares. Sólo unos cuantos municipios, generalmente en ciudades medias y grandes, han presentado avances sustantivos que puedan considerarse medianamente consolidados para creer en sus probabilidades de conformar una gestión pública funcional, de calidad y con perspectiva de largo plazo.

En cuanto a la democratización conviene realizar algunas anotaciones importantes. Con el afán de romper inercias estrictamente electorales y buscando superar algunas limitaciones de la democracia formal, desde los años ochenta se ha rescatado el concepto de la participación ciudadana. Cabe subrayar que ésta debe entenderse como una forma de interacción entre el ciudadano y su gobierno y para que se dé es necesario contar con condiciones y garantías para expresar opiniones, consultar decisiones y poder exigir resultados al gobierno. Así una primera cuestión pertinente es saber si se cuenta con suficientes instrumentos para impulsar la participación mediante bases de transparencia en la información y esquemas o mecanismos de interacción entre gobernantes y gobernados.

A nivel federal, en cuanto a la rendición de cuentas, se han trabajado temas de fiscalización de los recursos públicos, contabilidad gubernamental, la evaluación de las políticas públicas y el derecho de los ciudadanos a acceder a la información pública; “aunque el gran faltante en esta materia ha sido sin duda la ausencia de reformas que hagan efectiva, a partir de la transparencia y la información, la rendición de cuentas” (Casar y Marván, 2012:30). También se cuenta con una Ley Federal de Consulta Popular. El balance entre derechos e instrumentos parecería favorable, pero los resultados y el alcance de la participación ciudadana no lo es, lo cual señala un notable pendiente si se desean sentar las bases para una democracia deliberativa desde abajo. La pregunta ahora es saber qué ocurre en los municipios de México y si es posible establecer un puente explicativo entre la democracia (deliberativa) y las formas de participación y, en su caso, cuál es el balance de esta relación. Desafortunadamente, los municipios y sus espacios de participación se encuentran generalmente cooptados por los mecanismos formales definidos desde el ámbito gubernamental federal en los procesos de gestión ligados básicamente a la planeación y puesta en marcha de proyectos amarrados desde las condiciones predefinidas en los planes gubernamentales (Reglas de Operación). Estudios al respecto señalan que: “cuando exploramos la institucionalización de la participación la evidencia muestra que esta dinámica es todavía un fenómeno aislado en la realidad nacional: un número significativo -aunque minoritario- de municipios del país ha dado un carácter institucional a las prácticas participativas en la gestión local mientras que, por otro lado, en la mayoría de los casos, la participación ciudadana transita por mecanismos rígidos, en ocasiones limitados y circunscritos a programas gubernamentales que así lo requieren.” (Díaz y Ortiz, 2011: 413)

Asimismo, persiste un carácter limitado de las interacciones previstas con el gobierno que sólo privilegian los mecanismos para “recoger opiniones o quejas” y no los canales de dos vías en donde se proporcionen al ciudadano un mayor número de instrumentos creíbles, legítimos y con fuerza para exigir una rendición de cuentas auténtica a sus gobiernos (García Del Castillo, 2014: 108-109).

En este panorama la democracia deliberativa continúa siendo una aspiración por lograr si se desea alcanzar formas mucho más inclusivas de construir las decisiones públicas. En principio hoy en día muchas de las garantías aparecen perfiladas con mayor claridad en las normas y existen instancias potenciales para participar (aún de forma acotada); ahora la responsabilidad se traslada hacia la ciudadanía. Por supuesto, la cuestión no se reduce a un deseo de participar sino a las condicionantes que rodean al ciudadano, sus restricciones estructurales, la condición de pobreza y marginación, así como el costo individual y colectivo de empujar sus iniciativas y/o dar seguimiento

a los resultados; todo lo anterior, sin olvidar el peso de un ambiente social deteriorado en donde los llamados poderes fácticos juegan a contrasentido de una participación ciudadana propositiva y con altos grados de autonomía.

5. CONCLUSIONES

La intención de este artículo ha sido realizar un recorrido sobre algunos de los elementos de mayor trascendencia en la evolución del municipio de los ochenta hasta 2015 y sus vínculos con la descentralización. A manera de cierre retomaremos algunos argumentos, particularmente vinculados a los límites institucionales, los modelos de gestión y la participación.

Los procesos descentralizadores de los años ochenta y noventa partían de un supuesto de mejora esperada en el funcionamiento del sector público. En términos generales, se esperaba que después de un periodo de ajuste de las estructuras organizacionales -en donde incluso se preveía su crecimiento y disfuncionalidades administrativas iniciales- los resultados mejorarían, traduciéndose en una mayor eficacia y eficiencia en el manejo de los recursos, sustentada en la mejor detección de las demandas y celeridad en las respuestas. En este mismo orden de ideas, el panorama para la participación ciudadana parecía alentador, pues se colocarían un mayor número de decisiones y eventualmente recursos en manos de las autoridades más cercanas a los gobernados. Los gobiernos municipales cobrarían mayor importancia en el funcionamiento del federalismo, pero ninguna de estas cosas ocurrió como se esperaba.

No podemos negar que en varios sentidos la descentralización ha permeado en decisiones clave de los gobiernos desde fines del siglo pasado y lo transcurrido del actual. Los municipios cuentan hoy con mayores recursos financieros, la reforma de 1999 les confirió explícitamente el carácter de gobierno y varias decisiones pasan por sus manos. Pero el traslado del poder político del centro hacia los municipios se encontró con serias trabas, algunas previsibles desde el inicio del proceso descentralizador. Existía y persiste una muy marcada heterogeneidad entre las municipalidades, sus condiciones y capacidades son, en muchas ocasiones, abismalmente distintas. La federación -con sus políticas definidas por sectores y “desde arriba”- y los estados -que buscaban mantener el control sobre “sus” municipios- jugaron también contra la descentralización real del poder.

El balance con relación a los resultados obtenidos para cada caso de descentralización nos conduciría a una amplia discusión en torno a las particularidades de los procesos¹³. La política social, de particular importancia para los municipios, sigue un doble movimiento, por un lado se descentralizaron los fondos del multicitado Ramo 33 que, aunque siempre aparecen “etiquetados” es decir predefinidos para acciones concretas, han representado una fuente de recursos trascendental para las acciones de los gobiernos locales; por otro lado, diversos programas sociales trasladaron recursos al municipio para hacerlo copartícipe de sus tareas y objetivos, pero bajo sus propias “reglas de operación” (como por ejemplo los programas a cargo de la SEDATU o la SEDESOL incluyendo ahora la Cruzada Nacional contra el hambre). Mientras tanto, otros programas atienden problemáticas específicas como la urbanización a través de los Fondos Metropolitanos, pero con una intromisión muy fuerte de parte de los gobiernos estatales.

Si buscáramos construir una explicación para desentrañar los pros y contras del papel jugado por los municipios desde los noventa hasta la fecha es indispensable reflexionar sobre dos aspectos: la naturaleza centralizadora de las relaciones intergubernamentales y la debilidad institucional del sistema político que se sufre más desde los gobiernos subnacionales, convirtiéndolos en presas de los llamados poderes fácticos (delincuencia, grupos de interés, etc.). Detengámonos primero en las RIG que prevalecían durante los años noventa y el inicio de los dos mil. Cabe recordar que el balance de poder y recursos así como la capacidad de decisión se encontraban decididamente a favor del centro y por supuesto del poder ejecutivo. Aunque se observa un debilitamiento del poder personal del presidente desde el periodo de Ernesto Zedillo, la realidad en estados y municipios no se modificó sustancialmente. Si bien la lejana reforma de 1983 definió las competencias y obligaciones municipales y confirió el cobro de los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria -particularmente el predial- argumentando que esta transformación les proporcionaría recursos propios para detonar su crecimiento, esto no pasó. En el 2013 se plantea la posibilidad de colocar el cobro en manos de los estados cuando los municipios “no puedan”. Las decisiones financieras críticas continuaron tomándose desde el centro o bien desde las capitales estatales. Ni siquiera las tasas del cobro de predial se encontraban en manos de los municipios sino de los congresos de los estados. Para realizar una obra importante todavía se requiere en la inmensa mayoría de los casos -aún en

13. Por ejemplo, la descentralización educativa se vio sujeta a negociaciones constantes con las secciones del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) a nivel federal y en cada estado; la salud construyó una descentralización paulatina que nunca rompió el nexo central, pues persistieron la determinación de estrategias desde la Secretaría de Salud federal y la coordinación de las estructuras administrativas

municipios fuertes y capitales de estado- del apoyo de fondos federales y estatales. Las limitaciones de recursos explican, en alguna medida, el proceso de endeudamiento estatal y municipal aunque -como hemos visto- éste tiene un grado de concentración muy elevado en un grupo reducido de municipios y no se pueden negar malas decisiones locales (incluso corrupción).

Los procesos descentralizadores de las políticas públicas nacionales quedaron inconclusos. Los estados buscaron desde 2001 conformar un frente distinto de negociación ante el ejecutivo creando la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) con una mayoría de priístas. Mientras tanto el grueso de los municipios sólo pudieron seguir estrategias adaptativas y únicamente los que contaban con peso específico suficiente en las redes de poder pudieron plantearse posturas negociadoras.

Actualmente, uno de los instrumentos que puede cobrar singular importancia son las “controversias constitucionales” pues permite oponerse a decisiones arbitrarias contra estados y municipios; el prerrequisito para que su utilidad se fortalezca es el adecuado funcionamiento del sistema de justicia.

Paradójicamente, sería en los noventa cuando con los escasos resquicios de acción que se tenían surgieron en el país gobiernos locales innovadores conjugándose las dinámicas locales y nacionales que impulsaban cambios en el estilo de gobierno y la apertura democrática. Desafortunadamente su consolidación y continuidad no ha sido la esperada.

En la actualidad los municipios se encuentran amenazados por un proceso de re-centralización basado en un severo juicio sobre su ineficiencia y corrupción. La política práctica conduce a los decisores gubernamentales a la vieja fórmula de concentrar para controlar y en ese sentido van las reformas a la seguridad (Mando Único), la planeación urbana (creación de la SEDATU)¹⁴, la reforma fiscal (control o reajuste de fondos del Ramo 33). Aún el reconocimiento de la reelección previsto en la reforma política está limitado únicamente a un periodo municipal extra.

En el fondo muchas de las “fallas” de los municipios provienen de la aplicación incompleta de la descentralización y de las fallas institucionales que de origen maniataban su actuación política y administrativa.

14. Es importante subrayar que la idea de contar con una Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano apunta en la dirección correcta para administrar integralmente el territorio, pero es indispensable dar un papel activo a los gobiernos municipales o en su caso explorar otras vías para mejorar la gestión de las ciudades.

Los gobiernos locales están sometidos a presiones del contexto inmediato: un país con una alta concentración de los ingresos; aumento de la inseguridad; la crisis inminente de los recursos públicos ante la baja de los precios del petróleo; el fracaso de la política para abatir la pobreza. Los municipios también son víctimas del deterioro de las instituciones del Estado-nación. Si entendemos a las instituciones como las “reglas del juego” 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 gobernar las autoridades y funcionarios municipales y estatales. 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. Por último, los municipios son rehenes de los llamados 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 financiamiento de las campañas políticas, particularmente en los municipios, es fácilmente vulnerable a la infiltración de intereses “opacos”. 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 (con la creación arbitraria de nuevos espacios habitacionales o la trasgresión de las restricciones urbanas para capitalizarlas en su favor). En este marco de restricciones y a la luz de las nuevas condiciones políticas debe lucharse por dar viabilidad a un federalismo equilibrado, como herramienta útil para la construcción de una realidad más democrática y participativa o se corre el riesgo de ceder ante la tentación del control centralizado que en otros momentos de nuestra historia ya ha fracasado.

6. REFERENCIAS

Arredondo, Sergio (2013). Presupuesto de Egresos de la Federación 2013: un análisis con la visión de los municipios. *Revista Municipium*, (número.7), 26-30, Marzo-abril 2013, FENAMM.

Cabrero, Enrique (1997). *Del administrador al Gerente Público*. México: CIDE-Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Cabrero, Enrique y J. Martínez (2000). Assignment of Spending Responsibilities and Service Delivery . En M. Giugale y Steven B. Webb, *Achievement and challenges of fiscal decentralization. Lessons from Mexico*, Washington, D.C: World Bank

Cárdenas, Jaime (1996), “El municipio en las controversias constitucionales”. *Boletín mexicano de derecho comparado*, (núm. 86), mayo-agosto de 1996, ISSN 0041 8633, Nueva Serie Año XXIX, 447-466.

Carrera, Ady P. (2015), “Recentralización del predial, retroceso del federalismo”, *Alcaldes de México*, recuperado 11 de abril de 2015, de <http://www.alcaldesdemexico.com/expediente-abierto/recentralizacion-del-predial-retroceso-del-federalismo/>

Casar, María Amparo e I. Marván (2012). *Pluralismo y reformas constitucionales en México: 1997-2012*, Documento de trabajo No. 247, División de Estudios Políticos, México: CIDE

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2011) *El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública*, México: CONEVAL

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2015), recuperado el 5 de abril de 2015, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

Contreras, Jaime (2015, 18 de febrero), *Por fin Senado pone en orden deuda de estados y municipios*, Excélsior, recuperado 11 de abril de 2015, de <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/02/18/1008853>

Diario Oficial de la Federación, Jueves 31 de enero de 2013, Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación, *ACUERDO por el que se da a conocer la lista de municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, elegibles para el otorgamiento del subsidio a que se refiere el artículo 9 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013, y la fórmula utilizada para su selección.*

Diario Oficial de la Federación, Lunes 9 de diciembre de 2013, *Decreto por el que se reforma y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental*

Diario Oficial de la Federación , Lunes 10 de febrero de 2014, *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral*

Díaz Aldret, Ana y A. Ortiz (2011), "VI. Participación ciudadana y gestión pública en los municipios mexicanos: un proceso estancado", en Enrique Cabrero y David Arellano (coord.), *Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, pp. 361-432.

Chapoy, Dolores (1993) "El municipio como poder político", *Boletín mexicano de derecho comparado*, (Número 78), Septiembre-Diciembre, Año 1993, ISSN 0041 8633, Nueva Serie Año XXV. 865-885

Fernández, Jorge, Valencia S., Pérez, M., Núñez, J.A. (2001) "La reforma constitucional de diciembre de 1999 al artículo 115", *Cuestiones constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, (Número 4), Enero-Junio, Año 2001 ISSN 1405-9193, 241-277

García Del Castillo, Rodolfo (2007), "Federalismo y descentralización: problemática y perspectivas en México", en J. L. Calva (coord.), *Democracia y Gobernabilidad*, México: Miguel Ángel Porrúa-UNAM

García Del Castillo, Rodolfo (2014), *Democracia y participación en los gobiernos locales: su importancia para la gestión pública y gobernanza locales en México. Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, volumen 3 (número 1), enero-junio 2014, 91-120.

Gutiérrez, Sergio (1984) "Las reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Número 12-13), Octubre-Marzo, Año 1984, ISSN 0185-8599, 3-13

Ibarra, Jorge (2009). *Dependencia financiera de los gobiernos subnacionales mexicanos*, Monterrey: CIDES

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) *Estadística de finanzas públicas estatales y municipales*, recuperado el 10 de enero de 2015, de http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/finanzaspublicas/FPMun.asp?s=est&c=11289&proy=efipem_fmum

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009*, recuperado 2 de febrero de 2015, de http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=engspjm_recpubmun

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2011 y 2013* recuperados 2 de febrero de 2015, de http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=cn-g2011gmd_rechum

Iracheta, Alfonso (coord.) (2010), *III Informe Final de evaluación externa 2010 y su resumen ejecutivo. Evaluación del Fondo Metropolitano 2006-2009*, México: SHCP-BID- El Colegio Mexiquense

Ley de Coordinación Fiscal, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978, Texto Vigente Última reforma publicada Diario Oficial de la Federación 12-12-2011, recuperado el 14 de agosto de 2013, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31.pdf>

Morgan, Gareth (1998) *Imágenes de la organización*, México: Alfaomega Grupo editor Ra Ma.

North, Douglas (2006) *Instituciones. Cambio institucional y desempeño económico*, tercera reimpression, 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.

Pérez, Héctor (1985) "El municipio y la reforma al artículo 115 constitucional", en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (Número 16-17), Octubre 1984-Marzo, Año 1985, ISSN 0185-8599, 97-107

Prats, Joan (2004) "El Consenso de Washington ha muerto ¿viva qué?: Atrevámonos. Hagamos política", en *Gobernanza. Revista internacional para el desarrollo humano*, Edición 11, sábado 6 de noviembre de 2004, recuperado el 10 de octubre de 2011, de <http://www.iigov.org/gbz/article.drt?edi=14164&art=14180>

Secretaría de Gobernación-Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2015), *Catálogo de Programas Federales 2015* (versión preliminar), recuperado el 10 de abril de 2015, de http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/240/1/images/INAFED_Catalogo_de_Programas_Federales_2015.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público-Instituto Nacional de Administración Pública-Banco Interamericano de Desarrollo (2010) *Resumen Ejecutivo de la consultoría para realizar evaluaciones del Ramo 33*, México, recuperado el 14 de agosto de 2013, de <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/Ramo%2033.pdf>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Sección Deuda de Estados y Municipios, recuperado 9 de abril de 2015, de http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/2014/Paginas/1erTrimestre.aspx

Subirats, Joan, Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2008), *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona: Editorial Ariel.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2009) *Resumen Ejecutivo del Informe de Labores 2009*, recuperado 9 de agosto de 2013, de <http://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Paginas/informe.aspx>

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Resúmenes Ejecutivos de los Informes de Labores 2009-2014*, recuperado 12 de abril de 2015, de <http://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Paginas/informe.aspx>

Valencia, Salvador (2006), *Derecho municipal*, México: Editorial Porrúa-UNAM.

Vargas, Fabián (27/junio/2014) *Preocupan a alcaldes cambios en reglas de operación en el Ramo 33*, en Agencia Quadratín, Irapuato, Guanajuato, recuperado el 11 de abril de 2015, de <http://guanajuato.quadratin.com.mx/Preocupan-a-alcaldes-cambios-en-reglas-de-operacion-en-el-Ramo-33/>

