

La descentralización en México: gobiernos municipales inacabados y políticas públicas con efecto difusión–difuminación

Antonio Sánchez Bernal

Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA),
Universidad de Guadalajara

Introducción

En la década de los años ochenta del siglo pasado, y particularmente con la crisis de 1982, se puede observar el final del Estado de bienestar en México; la pérdida de legitimidad ante los ciudadanos y una drástica reducción de los recursos fiscales dejó al gobierno central sin capacidad de operar, situación que obligó a realizar transformaciones del Estado a través de reformas económicas, sociales y políticas (Finot, 2001). La descentralización hacia los gobiernos municipales fue una de las reformas más relevantes.

La reducción de la participación del Estado dio paso al fenómeno denominado “ola descentralizadora”, el cual se impulsó para que los gobiernos locales tomaran las responsabilidades que abandonaban los organismos paraestatales que desaparecían y promovieran la alternancia política en los municipios; estas razones justificaron la reforma municipal en el país, la cual se configuró a través de las modificaciones del artículo 115 constitucional de 1983 y 1999, lo que revaloró al gobierno municipal. En esa coyuntura de emergencia del Estado los gobiernos municipales fueron dotados de atribuciones para ofrecer los servicios públicos básicos y hacerse responsables de la planeación en materia urbana y del desarrollo (Guillén, 1996).

La descentralización en México no ha sido un proceso continuo, y en éste se pueden distinguir tres etapas. La primera, denominada etapa de formalización (1982–1993), implicó un cambio de reglas formales (reformas constitucionales) pero sin avances sustanciales en la gestión municipal de la mayoría de estos espacios; también se realizó un primer intento por descentralizar los servicios de salud a la población abierta, el cual se extendió a catorce entidades federativas, y se ratificó el proceso formal para descentralizar la educación básica.¹

En la segunda etapa, considerada de consolidación (1994–2006), se instrumentó la descentralización de los servicios de educación y salud hacia las entidades federativas y

¹ Hay autores que consideran la política de descentralización como débil en comparación con la de otros países de Latinoamérica (Cabrero Mendoza, 2008).

se inició un viraje en la gestión municipal impulsado principalmente por los gobiernos municipales de oposición cuando el Partido Revolucionario Institucional era hegemónico (Bazdresch Parada, 1994); además la descentralización institucionalizó diversas acciones para los gobiernos municipales a través de la Ley General de Desarrollo Social, la Ley de Asuntos Ambientales y la Ley de Protección Civil. En esta etapa se observaron innovaciones y cambios en la gestión municipal pero no se construyeron capacidades gubernamentales, por lo cual el aparato organizacional (ayuntamiento) quedó intacto. Esta situación evitó consolidar la profesionalización de los recursos humanos que laboraban en los ayuntamientos y mantuvo la carencia de reglas formales en la mayoría de los municipios.

La tercera etapa, denominada recentralización, representa el freno al proceso de descentralización y comenzó durante el sexenio del expresidente Felipe Calderón en el año 2006, en el cual no se realizó ningún avance en la política descentralizadora; se detuvieron cambios esperados como la reelección de presidentes municipales, la profesionalización de los servidores públicos locales y la tan anhelada redistribución de los recursos fiscales a favor de los gobiernos municipales. Al contrario, el mandatario señaló a los gobiernos municipales como la causa del avance de la inseguridad pública y del crimen organizado² y como responsables de las desorganizadas y caóticas ciudades, subrayó la desorganización de los ayuntamientos y sus precarias finanzas públicas y resaltó el nivel de endeudamiento.

Como se ha señalado, cada una de las etapas mencionadas trajo consigo importantes transformaciones para los gobiernos municipales, cuyo estudio ha provocado un debate académico que pretende identificar las fortalezas de este orden de gobierno en aras de reconocer sus aportaciones al desarrollo regional.

Políticas públicas municipales en México

Durante la primera etapa de la descentralización la bibliografía sobre gobiernos municipales se enfocaba en la gestión municipal, subrayaba sus logros en el impulso a la democracia, los casos exitosos de inclusión de la participación ciudadana en la toma de decisiones y las transformaciones de la administración municipal (Merino, 1994). El debate académico también reconoció la necesidad de profundizar en el federalismo mexicano, cuya estructura beneficiaba a los gobiernos estatales, los cuales a pesar de no contar con atribuciones de recaudación, gastaban una buena proporción de la bolsa presupuestal del país, otorgando a su vez pocos recursos financieros a los gobiernos municipales (Sempere y Sobarzo, 1998). Un tema que permeó a buena parte de la bibliografía de los gobiernos municipales en esta primera etapa fue el de la innovación municipal, que Cabrero (1995)

² Incluso como expresidente, Felipe Calderón, en enero de 2014, en el Foro Económico de Davos, señaló ante la crisis de inseguridad de Michoacán lo siguiente: “Cuando no se hace la tarea por parte de las instancias locales, pues honestamente es muy difícil, si no imposible, que se resuelva”.

retomó junto con una gran cantidad de investigadores que salieron en busca de innovaciones y mostraron las nuevas formas de gestión municipal.

En la segunda fase, de la descentralización en México, los estudios sobre gobiernos municipales se enfocaron en la política pública local a raíz de la aparición del influyente libro *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*, compilado por Cabrero, el cual formuló que los gobiernos municipales de México estaban atravesando por un ascenso en una rica y variada agenda de políticas públicas (Cabrero, 2003). La política ambiental, social, de promoción económica, urbana, educación y salud se estaban iniciando y prometían mejorar la capacidad de los gobiernos municipales para atender los crecientes problemas sociales. A partir de la publicación de ese documento se consolidó el estudio de la política pública en el ámbito municipal dentro del campo de la investigación académica.

En la etapa de recentralización algunos trabajos, como el de Sosa (2012), subrayan la falta de capacidades gubernamentales en los ayuntamientos mexicanos y sostienen que las políticas públicas serán relevantes en la medida en que propicien la gobernanza municipal (Sosa, 2012). En esa misma línea, pero con un estudio de corte internacional, Charbit (2011) evalúa las posibilidades de una gobernanza multinivel a través de las características del marco institucional en un sistema federal o unitario, proponiendo la necesidad de una coordinación intergubernamental y coherente que defina claramente las obligaciones entre órdenes de gobierno y el sustento económico para llevarlo a cabo.

A pesar de las limitaciones y debilidades identificadas en los gobiernos municipales mexicanos existen estudios que reconocen los alcances de las políticas públicas locales en el presente y amplían este campo de estudio, lo cual se convierte en un incentivo para reconocer la influencia de este orden de gobierno en la vida cotidiana de sus ciudadanos.

Cambio institucional y políticas públicas municipales

La descentralización es vista como un cambio institucional en los espacios municipales que implicó la combinación de la densidad institucional (reglas formales e informales) y la dinámica de cambio social local, cuya relación abre la posibilidad a diversas rutas de desarrollo municipal (Sánchez, 2008). Esas rutas aperturan u obstaculizan la definición de una agenda de política municipal que se traduzca en la instrumentación de políticas para resolver problemas locales.

Las rutas de desarrollo definidas idealmente son cuatro: la primera es un cambio innovador con efecto difusión, donde el cambio institucional se asimila rápidamente por parte de los actores locales, se instrumentan políticas públicas que atienden los problemas locales y se tiene la capacidad de evaluar para corregir los programas. En segundo lugar se encuentra el cambio estratégico con efecto difusión, donde la transformación institucional se distingue por ser incrementalista, se hacen modificaciones en la gestión

municipal en áreas muy específicas y si esos cambios son positivos se difunden a otras áreas de la administración; en esta ruta las políticas públicas son acotadas, se llevan a la pequeña escala y no se procesan rápidamente los alcances de los programas, ya que si éstos se perciben como efectivos se amplían con cautela.

En tercer lugar es posible identificar el cambio con crisis institucional, el cual consiste en transformaciones encabezadas por nuevos actores locales con variaciones en la gestión e innovaciones en las políticas públicas, aunque los cambios y las políticas innovadoras pueden diluirse o ser revocadas porque en el municipio no se cuenta con un marco institucional que les otorgue soporte, no obstante se convierte un espacio social de cambio que enfrenta a los actores sociales, lo que genera tensión en diversos temas de la vida pública. Por último, el cambio simulado consiste en crear transformaciones aparentes en la gestión y política pública por parte de actores políticos tradicionales que han permanecido en el poder durante largos periodos. Un objetivo fundamental de estos procesos de simulación es captar recursos frescos de los gobiernos estatales y federales, así como frenar cualquier intento de cambio sustancial y la llegada de nuevos actores al poder.

En suma, la descentralización es un proceso inconcluso que impulsó las fuerzas sociales de los municipios, de tal manera que se observa el surgimiento de nuevos actores políticos que ascendieron desde puestos locales hasta la presidencia de la república; asimismo, se generó un ambiente de competencia electoral y surgieron nuevos partidos políticos; observamos que algunos gobiernos municipales modificaron la gestión municipal e instrumentaron políticas públicas innovadoras; aunque la fuerza inicial se difuminó por la falta de construcción de capacidades locales y esa tarea es una asignatura pendiente del Estado mexicano.

Los gobiernos municipales, inmersos en la descentralización, fueron objeto de dos grandes omisiones; la primera fue no haber recibido soporte para construir capacidades gubernamentales, y la segunda, la ausencia de descentralización fiscal, por lo que se encuentran diversos esfuerzos de política pública local encabezados por los gobiernos municipales que no hallan el ambiente propicio para consolidarse.

Los vaivenes de la política pública local

Los artículos que se presentan en esta colección reflejan los vaivenes de la política pública municipal; muestran sus fortalezas, la diversidad de la agenda local, su capacidad de innovación y la persistencia de los gobiernos municipales por atender los problemas de sus comunidades.

El artículo de Jarumy Rosas Arellano, “Asistencia social y política social en los gobiernos municipales”, discute la diferencia entre lo que es propiamente una política pública social frente a acciones de asistencia social; su argumento es que ambas son complementarias pero que se distinguen claramente porque la política social busca la realización de los derechos ciudadanos en el mediano y largo plazo, el apoyo es conti-

nuo y hay corresponsabilidad entre gobierno y ciudadanos. Este análisis nos permite visualizar que en los municipios donde la descentralización encontró pocas reglas formales de coordinación económica y una baja disposición al cambio social se genera un cambio simulado que ante los problemas sociales responde con acciones de asistencia social. En la mayoría de los 2,457 municipios del país se han desarrollado en las últimas dos décadas políticas de asistencia social que se denominan política social, este tipo de acciones se difunden de un municipio a otro no por su efectividad en la población objetivo sino porque permite a grupos de interés locales tradicionales y caciques mantener el poder en los municipios.

En cambio las acciones sociales estructuradas bajo los requerimientos de una política pública fueron realizadas por gobiernos influidos por corrientes ideológicas de izquierda, tal es el caso de los programas del subsidio al transporte público o la atención focalizada en los adultos mayores y los programas de transferencias monetarias, los cuales datan de finales de la década de los años noventa del siglo pasado y es posible observarlos en la actualidad a lo largo del país, permeando en los diversos órdenes de gobierno.

Los gobiernos de izquierda también han generado aportaciones importantes para la política social municipal al convertirse en un referente en materia de infraestructura organizacional y determinar espacios en este andamiaje para la investigación académica, lograron construir diagnósticos, análisis e innovar en la evaluación de política social local.

Las aportaciones de estos gobiernos a la política social han repercutido hasta la actualidad, en ellas podemos observar la reincorporación de la visión universalista en los programas sociales de corte federal.

El trabajo de José Javier de la Rosa Rodríguez, “La política social de los gobiernos delegacionales en el Distrito Federal: una revisión panorámica”, muestra la permanente evolución de la política pública local producto de una sociedad que impulsa el cambio, cuya consolidación es acotada por el entramado de reglas, debido a que se van transformando lentamente y propician un proceso discontinuo entre la innovación de la política social y el marco legal en que se sustenta.

Un ejemplo de ello es la ciudad de México, a la que se reconoce como una entidad autónoma y con las atribuciones para que los ciudadanos que la habitan elijan a su gobernante; sin embargo, la elección de los delegados y las atribuciones de estos entes locales no avanza paralelamente, pues no fue sino hasta el año 2000 cuando se determinó que los delegados sean elegidos por los ciudadanos; además las delegaciones, si bien se asemejan a un municipio, su marco legal es limitado, al igual que sus atribuciones, lo que genera un desajuste que propicia un cambio local con crisis institucional donde los actores sociales, desde la autoridad local hasta los ciudadanos, instrumentan una política social innovadora pero que genera tensiones al interior y el exterior de la delegación, debido a que las reglas del juego se van construyendo sobre la marcha, aunque estas innovaciones se difunden a otros gobiernos municipales y de otro orden.

De la Rosa nos muestra cómo los programas sociales instrumentados por las delegaciones viven etapas de innovación, consolidación y dispersión, se concentran durante los últimos años en acciones de transferencias (monetarias o en especie) en contra de los programas de servicios e infraestructura social. Un detonador de la crisis de los programas sociales ocurre cuando se instala “EVALÚA DF”, en el año 2008, que permite comparar los programas delegacionales a través del análisis de sus alcances y sus carencias, las cuales cimbran la viabilidad de los programas debido a que en México la cultura de la evaluación es baja, lo cual genera una sobrerreacción de los actores y aumenta las tensiones sociales, lo que inhibe a los gobiernos locales a continuar en la evolución de la políticas.

Alejandra Toscana Aparicio, en “Los gobiernos municipales mexiquenses en la mitigación de riesgos y prevención de desastres”, muestra un proceso de descentralización en el área de protección civil inconcluso, donde los gobiernos municipales no desempeñan un papel fundamental en la prevención de los diversos riesgos a los que está expuesta la población, y en la etapa reactiva su papel es marginal. La protección civil es un bien público que debe ser ofrecido por los tres órdenes de gobierno debido a la complejidad que representa, además la prevención de riesgos a la población es una tarea que los gobiernos municipales podrían realizar de manera más eficiente por tres razones; en primer lugar porque hay riesgos específicos en cada municipio ligados a las condiciones ambientales; en segundo término porque muchos factores de riesgo están ligados a la planeación urbana y del territorio que realizan los gobiernos municipales, y en tercer lugar por la cercanía del gobierno con la población y su capacidad de poner orden y respeto por las reglas que rigen la vida diaria.

La autora establece que la política de protección civil en los gobiernos municipales es reactiva y se limita a captar recursos cuando ya ocurrió un evento catastrófico que afectó a la población, lo que genera la posibilidad de gestionar recursos del gobierno estatal y federal para atender la urgencia. El proceso de descentralización inconcluso de este bien público genera un cambio institucional simulado porque a escala local no hay reglas coherentes asimiladas por la población y se combina con una limitada cultura de riesgos por parte de los habitantes, por lo cual cuando se presentan hechos catastróficos intervienen las autoridades estatales y federales para ofrecer una solución temporal y el gobierno municipal se queda con el problema estructural y la presión de los ciudadanos.

En “La acción transfronteriza de los gobiernos locales en un contexto de endurecimiento fronterizo y crisis económica. El caso de la región Tamaulipas-Texas”, Xavier Oliveras González muestra la capacidad de los gobiernos municipales mexicanos fronterizos de realizar políticas públicas de cooperación intermunicipal con gobiernos locales de Estados Unidos sin la existencia de reglas que arropen las acciones de los ayuntamientos y sin el apoyo de instancias federales como la Secretaría de Relaciones Exteriores. Es patente de nuevo la escasa injerencia que el marco legal les otorga a los gobiernos municipales, lo que subraya la superficialidad de la descentralización mexicana; este trabajo refleja la

dinámica de cambio por parte de los actores sociales y la baja densidad institucional, que ha dado lugar a un cambio institucional con crisis donde las políticas públicas surgidas en el ámbito de la diplomacia son innovadoras y se difunden a otros territorios, aunque se frenan por falta de una institucionalidad que permita que las acciones emprendidas perduren en el mediano plazo en la agenda de acción del gobierno municipal. Ante la inconsistencia de los gobiernos municipales, organizaciones de la sociedad civil y principalmente los gobiernos locales de Estados Unidos, toman el liderazgo de los proyectos y dejan a nuestros ayuntamientos un papel marginal.

A manera de conclusión

El proceso de descentralización en México generó altas expectativas sociales al otorgar al orden de gobierno más cercano a la población atribuciones que se reflejan en la calidad de vida cotidiana. Sin embargo, los gobiernos municipales en la primera etapa de la descentralización no tuvieron tiempo ni recibieron recursos económicos ni soporte por parte de los gobiernos estatales y federal para fortalecer su capacidad de gobernar. Aun así la forma de accionar de los gobiernos municipales se transformó y los cambios externos se sembraron en una gran diversidad social; al sintetizar la gestión municipal se inició la modernización administrativa, la intención de resolver los problemas sociales y económicos y enfrentó la consolidación de una transición del país de rural a urbano, lo que se reflejó en expansión poblacional y grandes concentraciones en pocos espacios territoriales.

Las políticas públicas en los municipios surgen en la segunda fase de la descentralización en México, cuando el gobierno federal creía avanzar en ella y los gobiernos estatales no oponían resistencia explícita a este cambio; bajo este ambiente, las políticas públicas innovadoras surgen y las políticas más maduras se difunden fuera de los municipios donde se originan, mientras que otras se quedan en buenos deseos y el resto se desarrollan con éxito en determinados municipios.

En suma, aun con una descentralización inconclusa y gobiernos sin capacidades gubernamentales, fue posible desatar la inventiva y creatividad en los ayuntamientos a través de acciones que han beneficiado a los ciudadanos, aunque la consolidación de estos gobiernos estará en juego a medida que la recentralización avance; ésta se sustenta en la bandera de que males como la inseguridad, el mal manejo de la finanzas públicas municipales y la falta de servicios vitales como el agua potable son por causa únicamente de los ayuntamientos.

Las limitaciones de las políticas públicas municipales y los males que aquejan al país son una responsabilidad compartida entre los tres órdenes de gobierno; siendo los gobiernos municipales el eslabón más débil, son los acusados favoritos del Estado mexicano. Además la impaciencia ante la descentralización es asombrosa, ya que mientras este

proceso sólo se ha puesto en marcha durante tres décadas, la centralización en México duró cientos de años; desde mi perspectiva, debemos reconocer las fallas de los gobiernos locales, aunque debemos ser pacientes en aras de lograr la meta de concluir el proceso de descentralización en México.

Referencias

- Bazdresch Parada, M. (1994), Gestión municipal y cambio político. En M. Mauricio, *En busca de la democracia municipal*, México: El Colegio de México, 25–59.
- Cabrero Mendoza, E. (2008), La innovación local en América Latina. Los avances y los retos. En E. Cabrero Mendoza y A. P. Carrera Hernández, *Innovación local en América Latina*. México: CIDE, 18–29.
- Cabrero Mendoza, E. (1995), *La nueva gestión municipal en México*. México: Porrúa.
- Cabrero Mendoza, E. (2003), *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Charbit, C. (2011), Governance of public police on decentralized context. Regional Development Working Papers. París: OECD.
- Finot, I. (2001), *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Santiago: ILPES– Naciones Unidas.
- Guillén López, T. (1996), *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Merino, M. (1994), *En busca de la democracia municipal*. México: El Colegio de México.
- Sánchez Bernal, A. (2008), *Cambio institucional y desempeño de los gobiernos municipales en México*. México: Plaza y Valdés.
- Sempere, J., y H. Sobarzo (1998), *Federalismo fiscal en México*. México: El Colegio de México.
- Sosa López, J. D. (2012), Gobiernos locales y desarrollo territorial en México. *Frontera Norte*, 24 (47), 171–192.