



Cambio institucional y desempeño de los gobiernos municipales en México

Antonio Sánchez Bernal, Plaza y Valdés, 2008.

MARÍA DE LA LUZ AYALA

Como todos los libros, *Cambio institucional y desempeño de los gobiernos municipales en México*, de Antonio Sánchez Bernal, tiene una historia en la que se pueden distinguir esencialmente seis etapas: la de elaboración (investigación, escritura), la de producción (edición, impresión, revisión), la de circulación (venta, donación), la de difusión (publicidad, presentaciones al público), la etapa de la lectura, y finalmente la apropiación (que es el proceso al que nos conduce la lectura de cualquier libro, sea éste científico o de ficción). Las primeras dos etapas son ya parte del pasado; en ellas el autor tuvo un papel protagónico: el penoso y fatigoso camino de la investigación y redacción de la tesis que dio origen a esta obra, la revisión y transformación de la tesis en libro, las penas para encontrar al editor (por cierto la edición es muy buena, tiene una portada bien lograda y muy pocos errores). Las cuatro etapas restantes son parte del presente y del futuro: la difusión y distribución están en proceso: es el camino que cada libro tendrá que recorrer para llegar a su destinatario final, el lector. A continuación incluyo algunas notas y reflexiones que escribí después de leer con mucho cuidado el libro. Mi lectura no es la de un especialista, sino la de una lectora interesada en que el desempeño de los gobiernos municipales mejore.

En primer lugar me referiré a la estructura de este libro. *Cambio institucional y desempeño de los gobiernos municipales en México* se asemeja a esas obras de la arquitectura contemporánea que dejan ver los cimientos (marco analítico) y la estructura (metodología y técnicas) que las soportan. En la introducción se presenta el proyecto de investigación y sus alcances. Se menciona que en la década de 1980 del siglo XX la mayoría de los gobiernos de América Latina empezaron a implementar

las primeras políticas descentralizadoras. México, por su parte, inició el proceso de descentralización gubernamental en 1983 con la reforma a los artículos 115 y 26 constitucionales. Con ello se pretendía otorgar mayor poder a los gobiernos municipales. En los países desarrollados se habían obtenido “buenos resultados en la ejecución de políticas que fortalecían a los gobiernos locales” y la literatura sobre el tema también aseguraba que la descentralización abría posibilidades de desarrollo local. El autor señala que en México el cambio no fue tan exitoso, que hacía falta algo más que modificar las leyes. El autor, especialista, desde hace más de una década, en desarrollo económico municipal y cambio institucional, se dio a la tarea en este libro de “analizar los efectos que la descentralización generó en los municipios de México resaltando el desempeño de los gobiernos municipales en el marco del cambio institucional”. También se propuso explicar por qué “las relaciones entre actores municipales y el proceso local de toma de decisiones no ha cambiado sustancialmente ante las rápidas transformaciones del entorno”. Éste fue el punto de partida de la investigación. Para lograr sus objetivos Sánchez Bernal tenía que trazar una ruta, pero no cualquiera, porque tratándose de una investigación de índole académica tenía que buscar un marco analítico y una metodología que le sirviera de guía.

En el primer capítulo se describe la búsqueda del marco analítico. Se examinan críticamente las propuestas que sostienen que las instituciones explican, en buena medida, el comportamiento de los gobiernos y el desempeño de la economía. El autor destaca, de entre los cuatro enfoques más relevantes desde su punto de vista, el marco analítico que guió la investigación: el cambio institucional. Si bien señala las limitaciones teórico-metodológicas del enfoque (entre las que destaca el hecho de que fue hecho para estudios que consideran regiones grandes y países), advierte que la metodología puede ser rediseñada para ser aplicada a nivel local; además de que permite combinar métodos cualitativos y cuantitativos, sin los cuales no sería posible “encontrar evidencia sobre las variables que explican las transformaciones municipales”.

En el capítulo II se revisan las principales contribuciones que se han ocupado de la descentralización y sus efectos sobre el municipio, así como la crítica al enfoque de gestión municipal desarrollado en México.

En el capítulo III se muestran las diferencias metodológicas entre la economía ortodoxa y la nueva economía institucional. Presenta las virtudes del institucionalismo, mucho más flexible y amplio, en el sentido de que permite investigar temas antes no permitidos a los economistas. Algo tan sencillo como la posibilidad de combinar metodologías de carácter cualitativo y cuantitativo no sería posible en el marco de la economía más tradicional. Una vez aclaradas estas cuestiones, Sánchez Bernal describe su estrategia de investigación. Con el fin de hacer un análisis comparativo entre

municipios, eligió tres municipios de Guanajuato y tres de Jalisco. Con ello quería establecer si las diferencias en el marco institucional de cada estado se reflejaban en la orientación del cambio institucional a escala local. Clasificó los municipios de acuerdo con su tamaño, grado de urbanización y marginalidad. Así estableció tres tipos de municipios. Después identificó y eligió los que convenían más al proyecto.

En el capítulo IV el autor muestra las evidencias sobre el cambio institucional en México. Analiza primero las reformas constitucionales hechas en 1983 y el contexto en el que fueron efectuadas. También explora los efectos y la dimensión económica y política de esos cambios. Las nuevas leyes, junto a las nuevas reglas locales, se enfrentaron con las leyes formales e informales existentes. Esta situación dio origen a una etapa de fricción en la que tuvo que redefinirse y construirse el nuevo marco institucional local. El autor analiza el marco legal, que puede verse reflejado en el cuadro 4.1 (un panorama de optimismo y unas desmedidas expectativas de la escuela neoclásica en el todopoderoso mercado) y lo confronta con los estudios realizados por los especialistas que mostraban un panorama muy diverso al que se esperaba por parte de las autoridades federales y los estudiosos del cambio institucional. El autor toma el reto y de nuevo retraza el camino, construye la tipología de lo que él llama “las rutas locales de cambio institucional”. Considera el grado de densidad institucional (alto o bajo) y la dinámica interna de cambio en una sociedad. Cruzando estas dos variables determina cuatro posibilidades de cambio institucional a escala municipal. Es ésta una de las grandes aportaciones de esta investigación: mostrar las formas y los posibles tipos de cambio institucional en los municipios de México.

En el capítulo V, que constituye la parte medular de esta investigación, Sánchez Bernal utiliza la tipología que construye en el capítulo anterior y muestra las modificaciones presentadas en los gobiernos municipales ante el cambio institucional local que impulsaron las reformas de los artículos 115 y 26 constitucionales. Aquí el autor deja los libros y se enfoca en el trabajo de campo. Revisa los documentos oficiales locales (informes de gobierno, reglamentos y planes municipales) y realiza las entrevistas a los ex presidentes de los municipios elegidos durante tres periodos de gobierno (1983-1985, 1989-1991, 1995-1997). Con esta información analiza el proceso de cambio de reglas formales e informales presentadas en los ayuntamientos. Sánchez Bernal se encontró con un mosaico de cambios: con diversas rutas locales de cambio institucional. La mayoría de los municipios no pudieron, por falta de voluntad de los gobiernos estatales o por propia incapacidad, hacerse cargo de cobrar y administrar sus fondos al momento de hacerse los cambios institucionales. Algunos ayuntamientos tardaron hasta 12 años en conseguirlo. El autor explica que los gobiernos estatales en realidad no deseaban transferir esta fuente de ingresos a los municipios. Las fuerzas informales, como la que ejercía el gobierno estatal sobre

los municipios, impidió que fuera cumplida la regla constitucional. Las entrevistas efectuadas a los presidentes municipales y la revisión de los reglamentos municipales (en caso de haberlos) permitieron al autor registrar los cambios más relevantes en los tres periodos de gobierno seleccionados. En este capítulo se muestra que la mayoría de reglas que normaban las acciones de los ciudadanos eran de tipo informal: la regla informal de que el gobernador era el jefe político de todos los funcionarios, incluidos los presidentes municipales; la regla informal de que el presidente municipal, y no el pleno cabildo, era el encargado de tomar las decisiones; la regla informal de utilizar las reglas formales a discreción. El análisis cualitativo arrojó información relevante. Con ella el autor hizo una clasificación de los estudios de caso por tipo de cambio institucional municipal (la tipología construida en el capítulo iv). Encontró que los cambios chocan con la fuerza de las reglas informales que una larga tradición y la costumbre sostienen. Uno de los hallazgos de esta investigación muestra que en la mayoría de los casos el cambio sólo es simulado, que en otros el cambio va acompañado de crisis institucional, y que en muy pocos, sólo en los municipios más poblados, se presentan el tipo de cambio estratégico y el innovador.

El último capítulo considera la utilidad de la metodología diseñada para clasificar el tipo de transformación municipal que permite establecer la tendencia general del cambio local. Sánchez Bernal no se conforma con lo averiguado en los capítulos anteriores, sino que continúa su camino. Ahora construye, a través del análisis cuantitativo, un índice de desempeño del gobierno municipal que asocia con variables institucionales locales que le permiten averiguar si hay una relación significativa entre el tipo de transformación municipal y el desempeño del gobierno municipal. El autor encontró que en el periodo 1990-2000 había cambios en el desempeño de la mayoría de los gobiernos, pero que éstos no eran satisfactorios. Menos de la mitad de los municipios presentaron mejoras en su desempeño, mientras los demás mostraron caídas. Sánchez Bernal decidió someter la información a otro tipo de análisis, el discriminante, ya que no era posible utilizar la regresión logística múltiple, porque ésta requiere de series de tiempo. Confrontó entonces los resultados del análisis cualitativo con el cuantitativo y encontró que los resultados de los seis estudios de caso son consistentes. Concluye el autor señalando que la evidencia muestra que el argumento principal del proyecto se cumple pero de manera condicionada. Es decir, el cambio institucional mejora el desempeño de los gobiernos municipales, siempre y cuando se presenten algunas condiciones. En este sentido tiene una diferencia sustancial respecto al enfoque institucional de North y sus seguidores. Desde el punto de vista teórico, es ésta otra de las aportaciones significativas al estudio del cambio institucional y desempeño de los gobiernos locales.

Finalmente, llegamos a las conclusiones. Allí se hace una recapitulación de todo el trabajo. En esta sección se presenta un diagnóstico de las fallas que presenta el proceso de cambio institucional, así como las acciones que deben aplicarse para consolidar la política de descentralización orientada a fortalecer los gobiernos municipales.

Lo investigado invita a proseguir. En este sentido pienso que este libro es un gran logro, es un estudio que no deja cabos sueltos. Penetra en el ámbito de la teoría y de la metodología. Muestra el camino que hay que seguir para tratar estos temas, traza rutas y enfoques de investigación. Se hace una importante modificación a la teoría del cambio institucional, se rechaza la proposición de North y sus seguidores que sostiene que el cambio institucional desemboca en un mejor desempeño de la economía, y se sustenta en que el cambio institucional en los países da origen a diversas rutas de transformación social que no siempre aseguran el desarrollo. Lanza además un reto para poner a prueba la proposición de North a nivel nacional. Desde el punto de vista metodológico también hace aportaciones importantísimas; seguimos paso a paso la construcción de la metodología y las técnicas que sucesivamente se fueron utilizando y confrontando; es de hecho una construcción, paso a paso, de un modelo para explicar el cambio institucional y el desempeño de los gobiernos municipales. En este sentido el libro es de gran utilidad para los estudiosos del tema, pero también para todos aquellos que se inician en la investigación. Finalmente nos provee de un panorama más cercano a la realidad; el futuro no es muy halagador pero tiene remedio; se proponen acciones específicas que pueden ayudar al fortalecimiento de los gobiernos municipales y al mejoramiento de su desempeño, que pueden derivarse en un mayor bienestar de los ciudadanos.

Como acabo de señalar, el panorama que ofrece este libro es incierto; muestra que los caminos hacia el cambio son diversos y no siempre los más adecuados. Como historiadora no puedo dejar de considerar el peso de la larga tradición que tenemos en nuestro país. Lo difícil que será cambiar un sistema centralizado, con una estructura heredada de siglos atrás y por lo mismo poco flexible. Una estructura que se debe también a la política que por siglos privilegió a una capital centralizadora y dominante desde tiempos prehispánicos, política que en este sentido no ha cambiado tanto. Pero *Cambio institucional y desempeño de los gobiernos municipales en México* no sólo muestra el negro horizonte que tenemos por delante, sino que abre una pequeña ventana de optimismo: indica que hay caminos, en este caso rutas locales de cambio institucional que pueden llevar a un mejor desempeño de los gobiernos municipales.