



EL VAIVÉN DE LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL EN MÉXICO. HISTORIA DE UNA EQUIVOCADA COMBINACIÓN DE INGREDIENTES

Prof. Dra. Ady P. Carrera Hernández

Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla
México

Resumen:

La descentralización tiene distintos significados, cada uno de sus tipos y dimensiones tiene implicaciones distintas en la vida municipal. De ahí que el diseño de un proceso de descentralización determine los resultados que se obtendrán de su implementación. El objetivo de este texto es examinar brevemente la evolución del proceso de descentralización en México que ha impactado a los gobiernos municipales y determinar cuáles son los efectos que ha tenido en su gestión y relación con su ciudadanía, la federación y los estados.

El trabajo se estructura en cinco partes. La primera sintetiza los conceptos teóricos que se utilizarán para el análisis. La segunda sección ofrece un breve recuento de los antecedentes históricos del municipio mexicano y su pasado centralista. El tercer apartado analiza las etapas en que se ha llevado a cabo la descentralización en el país y la cuarta sección describe los efectos que ha tenido. La última parte reflexiona sobre la situación actual de los gobiernos municipales y las perspectivas que tienen en el corto y mediano plazo.



Atribución, No Comercial, Sin Derivadas:

Revista Iberoamericana de Gobierno Local by CIGOB is licensed under CC BY-NC-ND 4.0
No se permite un uso comercial ni la generación de obras derivadas.

RIGL. ISSN: 2173-8254
NÚMERO ESPECIAL.
MARZO 2024. Volumen II.

**Palabras clave:**

descentralización, gobernanza democrática, gobiernos municipales, autonomía local

Abstract:

Decentralization has different meanings, each of its types and dimensions has different implications in municipal life. Hence, the design of a decentralization process determines the results that will be obtained from its implementation. The objective of this text is to briefly examine the evolution of the decentralization process in Mexico that has impacted municipal governments and determine what effects it has had on their management and relationship with their citizens, the federation and the states.

The study is structured in five parts. The first synthesizes the theoretical concepts that will be used for the analysis. The second section offers a brief account of the historical background of the Mexican municipality and its centralist past. The third section analyzes the stages in which decentralization has been carried out in the country and the fourth section describes the effects it has had. The last part reflects on the current situation of municipal governments and the perspectives they have in the short and medium term.

Key words:

decentralization, democratic governance, municipal governments, local autonomy

Sumario:

I. Ejes del recorrido II. La historia municipal en un país centralista. III. El proceso de descentralización III.1. La creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en 1980 III.2. La reforma al artículo 115 constitucional de 1983 III.3. La descentralización del gasto federal de 1996 y la reforma al artículo 115 de 1999 IV. Resultados del proceso de descentralización V. Descentralización y municipio en la tercera década del siglo XXI VI. Bibliografía



Atribución, No Comercial, Sin Derivadas:

Revista Iberoamericana de Gobierno Local by CIGOB is licensed under CC BY-NC-ND 4.0
No se permite un uso comercial ni la generación de obras derivadas.

RIGL. ISSN: 2173-8254
NÚMERO ESPECIAL.
MARZO 2024. Volumen II.

I. EJES DEL RECORRIDO

La descentralización es una palabra polisémica, por eso es esencial definir algunos conceptos básicos sobre las distintas formas y dimensiones que puede tener y las distintas combinaciones con las que puede implementarse. Una de las definiciones más influyentes sobre el concepto proviene de Rondinelli (1981, citado en Rondinelli et al., 1983), que la tipifica como la transferencia de responsabilidades para la planeación, gestión y recaudación de recursos y su asignación, del gobierno central y sus agencias hacia:

- a) Unidades territoriales de los ministerios o agencias del gobierno nacional.
- b) Unidades subordinadas o gobiernos locales.
- c) Autoridades semi autónomas o corporaciones.
- d) Autoridades regionales o funcionales.
- e) Organizaciones no gubernamentales o privadas.

El Banco Mundial define a la descentralización como la transferencia de autoridad y responsabilidad de funciones sustantivas de gobierno del nivel central a los gobiernos subnacionales, lo que incluye a los gobiernos locales,¹ la sociedad civil y el sector privado (WB, 2013). La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional la describe como un proceso de transferencia de poder a gobiernos popularmente electos (USAID, 2000). Y enfatiza que este proceso implica dotar de más autoridad política a los gobiernos locales, a través de elecciones y procesos participativos; aumentar sus recursos financieros, mediante transferencias o facultades fiscales, y asignarles más responsabilidades administrativas.

En el contexto europeo, la descentralización se refiere a la transferencia de poderes, recursos y funciones hacia las unidades subnacionales de gobierno que funcionan bajo el control político de líderes electos que rinden cuentas a su ciudadanía (Baldersheim, 2009). La descentralización también se concibe como la reestructuración de autoridad de tal

¹ Acorde con la literatura internacional, los gobiernos se pueden dividir en dos grandes grupos: nacionales y subnacionales. A su vez, los subnacionales se clasifican en dos subgrupos: i) intermedios o regionales (provincia, estado, distrito, prefectura, l nder, comarca, etc.) y ii) locales (municipios, alcaldías, cantones, localidades, comuna, etc.). En este texto se entiende como gobiernos locales única y exclusivamente a los municipios de los 31 estados del país y a las alcaldías de la Ciudad de México.

forma que existe un sistema de corresponsabilidad entre las instituciones de los gobiernos nacional, regional y local de acuerdo con el principio de subsidiariedad (UNDP, 2004).

Las definiciones presentadas muestran que la descentralización puede significar desde la transferencia de responsabilidades y recursos del gobierno nacional a sus propias unidades distribuidas a lo largo de su territorio, hasta la transferencia de poder y capacidad de decisión a los gobiernos locales o la sociedad civil. El cuadro 1 puede ayudar a comprender las distintas formas y dimensiones que puede presentar la descentralización

Cuadro 1. Formas y dimensiones de la descentralización

	Definición
Forma	
Desconcentración	Es la reasignación de responsabilidades del gobierno central a sus propias unidades administrativas que se encuentran ubicadas a lo largo del territorio nacional, sin que éstas queden bajo el control de los gobiernos subnacionales.
Delegación	Proceso a través del cual responsabilidades sobre funciones específicas bien definidas son asignadas a gobiernos o unidades administrativas subnacionales, las cuales rinden cuenta al gobierno central.
Devolución	Involucra la transferencia de poder en la toma de decisiones, finanzas y gestión hacia gobiernos subnacionales que poseen esferas bien definidas de autonomía, lo cual implica la realización de elecciones en estos ámbitos de gobierno.
Dimensión	
Política	Es la transferencia de autoridad política hacia los gobiernos subnacionales. Se caracteriza por estar basada en arreglos constitucionales y reformas electorales que crean, o fortalecen, espacios de representación política a nivel intermedio y/o local.
Fiscal	Consiste en la asignación de responsabilidades de ingreso y/o gasto a los gobiernos subnacionales para que cumplan con sus responsabilidades.

Administrativa	Es la transferencia de responsabilidad del gobierno central hacia unidades administrativas o gobiernos subnacionales, en materia de planeación y gestión de funciones públicas.
De mercado	Se genera cuando el gobierno cede la provisión de algún bien o servicio público para que una organización de la sociedad civil o el sector privado se haga responsable de su producción y/o gestión.

Fuente: Carrera, 2016.

Esta clasificación revela la evolución que ha tenido el concepto desde la década de los 70 y 80, cuando los gobiernos nacionales desconcentraban sus propias estructuras jerárquicas y burocracia, hasta los enfoques más modernos en los que se atribuye un papel estratégico a actores no gubernamentales en los procesos de hechura de políticas públicas (Cheema y Rondinelli, 2007).

Mientras a finales del siglo pasado la devolución se consideraba la forma ideal de descentralización, hoy en día se reconoce que todas las formas y dimensiones pueden ser útiles, dependiendo del contexto en que se lleva a cabo cada proceso. Por ejemplo, la desconcentración y la delegación pueden ser etapas que precedan a la devolución para que los gobiernos subnacionales construyan capacidades para asumir sus nuevas responsabilidades. La elección de autoridades locales a través de elecciones democráticas no serviría de mucho si no cuentan con la capacidad de decisión o los recursos necesarios para satisfacer las necesidades de sus comunidades. Y recibir facultades de recaudación y gasto no tendría mayor impacto si los municipios no cuentan con capacidades institucionales para una óptima gestión financiera.

Con estas consideraciones en mente, en este texto se analizará específicamente el proceso de descentralización en México que ha tenido impacto en la esfera de los gobiernos locales. Como última precisión, por gobiernos locales se entienden única y exclusivamente a las autoridades electas más cercanas a la ciudadanía y que en el caso mexicano son los municipios y alcaldías.

II. LA HISTORIA MUNICIPAL EN UN PAÍS CENTRALISTA

El México antiguo, durante el periodo azteca o mexica, se caracterizó por un complejo sistema político, económico y territorial altamente centralizado que tenía como base el poder de una persona, el Huey Tlatoani, rey del imperio (ASF, 2006). Durante la época colonial, con las reformas borbónicas del siglo XVIII, el sistema de intendencias despojó de varias funciones a los cabildos, como las de hacienda y policía. Las intendencias y capitanías asumieron el control administrativo de los cabildos, junto con el dominio de los bienes comunales de los pueblos de indios. En la práctica esto significó que los gobiernos locales quedaron bajo la autoridad del intendente (LIRA, 1987, citado en Arriaga-Rodríguez *et al.*, 2018).

Después del proceso de independencia, durante buena parte del siglo XIX, hubo una lucha permanente entre liberales y conservadores. Los primeros propugnaban por la instauración de una república federal, mientras los segundos deseaban dar continuidad a las instituciones centralistas coloniales. El triunfo de los liberales con la guerra de reforma dio paso a la adopción del federalismo. La constitución de 1857 conservó la existencia de dos ámbitos soberanos, la federación y los estados. Sin embargo, “la práctica política y administrativa fue adquiriendo cada vez más rasgos centralistas con la intención de consolidar la integridad territorial y la identidad nacional” (Aguilar, 1996, citado en Moreno, 2021, p. 2).

Un hecho importante es que, durante el siglo XIX, incluso en las etapas de gobiernos federalistas, la vida de los municipios se llevó a cabo sin un código constitucional propio que sentara las bases para que los estados organizaran el gobierno local. La regulación de la vida municipal se realizó utilizando los ordenamientos gaditanos, ordenanzas municipales publicadas por gobiernos centralistas, bandos de gobierno expedidos por los gobiernos estatales y reglamentos emitidos por los propios ayuntamientos. Este conjunto de normas tenía serias lagunas y contradicciones que afectaron profundamente el funcionamiento de los municipios, con especial impacto en su autonomía política y fiscal (Miranda, 2004).

Durante el gobierno de Porfirio Díaz (1876-1911), el país conservó su organización federal, al menos constitucionalmente. Sin embargo, el presidente tenía un efectivo sistema de control mediante el cual se transmitían órdenes a los gobernadores que a su

vez las comunicaban a los jefes políticos. Estos últimos eran una autoridad intermedia entre el gobernador y los municipios, cuya responsabilidad era la supervisión y dirección de los ayuntamientos, el mando de las fuerzas de seguridad y policía, la gestión de los servicios públicos y la ejecución de todas las obras públicas. Estos agentes locales del presidente y de los gobernadores solo debilitaron más la institución municipal (Mecham, 1986).

Esto explica por qué una de las demandas del movimiento revolucionario de 1910 fue la “del municipio libre”. Después del conflicto armado, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada en 1917 determinó las bases del gobierno municipal en su artículo 115, que a la letra decía: “Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre” (Gutiérrez, 2002:19).

Sin embargo, el contenido del artículo no señalaba cuáles eran las facultades del gobierno local ni tampoco le asignó fuentes de ingreso propio. Esto significó que las instituciones post revolucionarias tampoco dotaron al municipio mexicano de los elementos básicos para fortalecerlo como ámbito de gobierno. Esto lo expresó claramente Heriberto Jara, constituyente por el estado de Veracruz, en su discurso del 24 de enero de 1917:

Si damos por un lado la libertad política, si alardeamos de que los ha amparado una revolución social y que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia y se ha devuelto al municipio lo que por tantos años se le había arrebatado, seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte y la restrinjamus por la otra; no demos libertad política y restrinjamus hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del Gobierno del Estado (Instituto Nacional de Estudios Políticos, 2023).

En 1921, al finalizar la revolución mexicana, se escribió el primer estudio sobre los municipios del país. El Ing. Modesto Rolland publicó el libro *El desastre municipal en la República Mexicana*, obra que ratificó el triste augurio del constituyente Heriberto Jara. Con una extraordinaria visión, Rolland definió seis áreas de la gestión municipal que con el tiempo se evidenciaron como estratégicas en los procesos de descentralización: servicio civil de carrera, servicios públicos, planeación urbana, impuesto predial, gasto eficiente y participación ciudadana para garantizar la transparencia de la gestión pública. Esta obra fue la única que se escribió sobre el municipio durante décadas. El inexorable proceso de urbanización incentivó la aparición de estudios sobre desarrollo urbano municipal en la década de los 70; en los que destacaron Gustavo Garza Villarreal y Alfonso Iracheta Cenecorta (Carrera y Mendoza, 2018).

III. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

La constitución de 1917 ratificó la organización federal del nuevo Estado mexicano. Sin embargo, su base fue un sistema político sumamente centralizado que descansaba en dos pilares, el Ejecutivo federal y un partido único, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) (WYNIA, 1990). La estructura y dinámica de este sistema político y los efectos que ello tuvo en la vida municipal se analizaron en un artículo publicado en esta misma revista hace algunos años (Carrera, 2016). En este apartado se hará una breve reseña de ese estudio y en los siguientes apartados se examinarán las tendencias más recientes de este proceso.

La constitución de 1917 determinó que: “Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el Gobierno del Estado” (Gutiérrez, 2002:19). Por lo tanto, formalmente se adoptó la descentralización en su forma de devolución en su dimensión política: la elección democrática de las autoridades locales, aunque sin posibilidad de reelección inmediata. Sin embargo, hasta la década de los 80, el PRI monopolizó todos los espacios de poder en las tres esferas de gobierno: presidencia, congreso, gubernaturas, diputaciones estatales y ayuntamientos. El presidente seleccionaba a los gobernadores y a su vez, estos decidían quiénes se convertían en presidente municipales.

Como se señaló, los ayuntamientos no poseían fuentes de ingreso propios asignadas por la constitución federal. Hasta la década de los 80 dependían de los acuerdos que lograban con los gobiernos federal y estatales para recibir transferencias fiscales que les permitieran cubrir sus gastos. Esos acuerdos dependían en buena medida de las relaciones que tenía cada presidente municipal con el gobernador y/o presidente, por lo tanto, en su mayor parte eran discrecionales. La situación de la hacienda municipal la describe claramente un dato: en 1970, sus gastos representaban el doble de su recaudación (Rodríguez, 1978:19).

Por lo tanto, aunque formalmente el Estado mexicano post revolucionario adoptó la descentralización en su forma de devolución, la dimensión fiscal no la apuntaló. La propia constitución federal creó un sistema que concentró las facultades fiscales más importantes en el ámbito federal, dejando a estados y municipios sin posibilidad de fortalecer su autonomía política. En el caso de los municipios, el artículo 115 determinó: “Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades” (Gutiérrez, 2002:19). Esto implicó que los ayuntamientos quedaron sujetos a las decisiones de los gobiernos estatales para recibir ingresos.

Hasta entonces, la gestión de los gobiernos municipales era más bien una desconcentración de facto, ya que funcionaban como unidades administrativas de los gobiernos federal y estatales. Esta situación empezó a transformarse en 1980, este año representó el inicio del proceso de descentralización municipal en México. A partir de él se desarrollará el análisis de los principales cambios que han ocurrido entre las tres esferas de gobierno con impacto en la vida de los gobiernos locales del país:

- La creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en 1980.
- La reforma al artículo 115 constitucional de 1983.
- La descentralización del gasto federal de 1996.
- La reforma al artículo 115 constitucional de 1999.

III.1. La creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en 1980

La década de los 80 fue testigo de enormes cambios a nivel mundial: se enfrentó la más grave crisis económica después de la de 1929, el neoliberalismo se impuso en una significativa proporción de los países, el enfoque ortodoxo de administración pública transitó hacia el de la nueva gestión pública y se produjo la 3ª ola de democratización. México no escapó a estas transformaciones y fue en ese marco que emprendió un proceso de descentralización que impactaría profundamente a los municipios del país.

En 1980 se creó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), por primera vez en la historia del México moderno, estados y municipios tuvieron derecho a recibir una proporción de los ingresos federales con base en una fórmula definida en la Ley de Coordinación Fiscal. Esto garantizó un ingreso estable a los gobiernos subnacionales, además de que sus recursos fiscales aumentaron sustantivamente en términos reales durante las siguientes décadas. Estas transferencias tienen la ventaja de no estar etiquetadas, es decir, estados y municipios pueden gastarlas en lo que ellos deseen. De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, las partes integrantes del SNCF son la federación y los gobiernos estatales. A cambio, para estos últimos, la adhesión al sistema significó la renuncia a las facultades recaudatorias que compartían con la federación.

Se asumió que los gobernadores representarían los intereses municipales. Así, los ayuntamientos quedaron excluidos de los órganos que deciden el funcionamiento de los arreglos fiscales intergubernamentales en el país. A través del SNCF, la federación entrega las transferencias que le corresponden a cada estado y estos deben repartir a sus municipios la proporción que les corresponde. La Ley de Coordinación Fiscal determinó que los congresos estatales son los encargados de definir los criterios para la distribución de transferencias entre los municipios.

En un contexto en el que los congresos estatales estaban subordinados a la voluntad del gobernador, esto solo agudizó el dominio político que este último tenía sobre los ayuntamientos. Esto lo evidencia un hecho: de acuerdo con la ley, los congresos estatales tienen la obligación de publicar en sus gacetas oficiales los criterios utilizados para la distribución; pero hasta 1999 solo 17 entidades federativas tenían un instrumento jurídico que cumplía con esta disposición (Sedas y Santana, 1999, p. 139). Sin embargo, durante

todo ese tiempo ningún gobierno municipal se quejó por esta flagrante violación a la normatividad.

III.2 La reforma al artículo 115 constitucional de 1983

Miguel de la Madrid Hurtado fue el artífice de la política de descentralización más amplia que ha experimentado el municipio en México. El 2 de febrero de 1983 se aprobó una reforma al artículo 115 constitucional que influyó en las cuatro dimensiones de la descentralización. En el ámbito político, se facultó a los congresos de los gobiernos estatales para desaparecer o suspender los ayuntamientos y para suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros, con la previa garantía de audiencia que deben tener los afectados para ser oídos. Asimismo, se introdujo la figura de regidores de representación proporcional en los ayuntamientos. Aunque dadas las características del sistema electoral municipal mexicano, este último cambio no ha tenido mucho impacto.

El presidente municipal se elige de forma directa mediante mayoría relativa en una sola vuelta. Mientras que, en la mayor parte de los 31 estados del país, los síndicos y regidores se votan a través de listas cerradas y bloqueadas, que son encabezadas por los candidatos a presidentes municipales. Por lo tanto, cuando los ciudadanos votan por el presidente municipal, lo hacen en bloque por un solo partido político y este es el que asigna nombres y posiciones de los síndicos y regidores. Esto convierte a los partidos políticos en los ejes centrales de la representación política y son a quienes los miembros del ayuntamiento deben su cargo (Pérez, 2008).

Los regidores de representación proporcional también provienen de las listas que definen los partidos. Aunque de acuerdo con la ley, el ayuntamiento es un órgano de gobierno colegiado, en la práctica el presidente municipal es el principal tomador de decisiones, reproduciendo la cultura presidencialista. Por lo tanto, además del poder que posee de facto, por el sistema de elección de síndicos y regidores, el presidente municipal cuenta con una mayoría partidista en su cabildo, con poco espacio para la representación política de los partidos de oposición (Pérez, 2008).

En la dimensión fiscal, la reforma asignó fuentes de ingreso propio a los gobiernos municipales, los más importantes “las contribuciones que los Congresos locales establezcan, sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, su división, consolidación, traslación y mejoras; así como las que tengan como base el cambio de valor de los inmuebles” (DOF, 1983, p. 7). A esto se sumaron los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos que la misma reforma asignó como responsabilidad a las administraciones locales. Con el tiempo, el impuesto predial y el pago de los derechos del servicio de agua potable se convirtieron en los ingresos propios más importantes del gobierno local.

Otro aspecto de la dimensión fiscal que tuvo cambios con esta reforma fue el derecho de los ayuntamientos a recibir una parte de la recaudación federal. Con esto, lo que en 1980 había establecido la Ley de Coordinación Fiscal se elevó a rango constitucional. Asimismo, se facultó a los ayuntamientos para que aprobaran sus presupuestos de egresos. Sin embargo, se determinó que las leyes de ingresos municipales debían ser aprobadas por los congresos estatales, lo que en la práctica ha implicado que sea este órgano de gobierno el que fije las cuotas, tasas y tarifas de los ingresos propios de los ayuntamientos. Asimismo, se estableció que las cuentas públicas de los municipios serían revisadas por las legislaturas de los estados. Y se ratificó que los ayuntamientos contarían con personalidad jurídica para el manejo de su patrimonio de acuerdo con la ley.

En la dimensión administrativa, la reforma definió los servicios públicos que fueron asignados como responsabilidad exclusiva municipal: i) agua potable y alcantarillado, ii) alumbrado público, iii) limpia, iv) mercados y centrales de abasto, v) panteones, vi) rastro, vii) calles, parques y jardines, viii) seguridad pública y tránsito, ix) los demás que lo congresos estatales determinen de acuerdo con las condiciones de los municipios y sus capacidades (DOF, 1983). A ello se añadió la posibilidad de que los ayuntamientos pudieran firmar un convenio con los gobiernos estatales para que estos asumieran cualquiera de estas responsabilidades. Al ser asignadas como responsabilidad municipal, esto también creó la oportunidad de que los ayuntamientos pudieran concesionar esos servicios públicos o incorporar a la sociedad civil en su prestación. Con ello se crearon las condiciones para que surgiera lo que hemos definido como descentralización de mercado.

En la dimensión administrativa también se ampliaron las facultades reglamentarias municipales “para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones” (DOF, 1983:7).

Asimismo, los municipios recibieron facultades “para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas” (DOF, 1983: 7).

En línea con la prestación de servicios públicos y la planeación del desarrollo urbano, la reforma también concedió a los municipios la facultad de asociación: “Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda” (DOF, 1983:7). Esta disposición sentó las bases para el asociativismo municipal, mejor conocido en México como intermunicipalidades. Por último, también en la dimensión administrativa, los gobiernos municipales quedaron facultados para normar la relación entre ellos y sus empleados.

Como puede apreciarse, la reforma constitucional de 1983 impactó en las cuatro dimensiones de la descentralización, convirtiéndose en la más amplia que han experimentado los municipios del país. Por ello se llegó a considerar como “un esfuerzo real por la descentralización de la vida nacional” (Cabrero, 2000:25); aunque sus resultados se observaron muchos años después, como se verá en los siguientes apartados. El proceso de descentralización de los 80 prohió la publicación de numerosos estudios municipales. Dos de los más importantes fueron los libros *El desafío municipal*, del Dr. Raúl Olmedo Carranza (1982) y *La administración estatal y municipal de México* del Mtro. Gustavo Martínez Cabañas (1985); ambos autores fundaron centros de investigación municipal. El primero fue el Centro de Estudios de Administración Municipal (CEDAM) del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP); creado

por el Mtro. Martínez Cabañas en 1983. Mientras que el Dr. Olmedo fundó en 1984 el Centro Nacional de Estudios Municipales (CNEM) en la Secretaría de Gobernación. Es importante señalar que el Dr. Olmedo fue asesor del entonces presidente de México, Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), y fue el principal artífice en el diseño de la reforma al artículo 115 constitucional de 1983 (Carrera y Mendoza, 2018).

Ambos centros de estudio tuvieron una vasta producción editorial sobre los más diversos temas. Su denominador común fue la investigación aplicada, que se enfocó en acompañar y apoyar la labor de las autoridades y funcionarios municipales que habían asumido nuevas responsabilidades con la descentralización. Por otra parte, el SNCF creó varios organismos intergubernamentales. Uno de ellos es el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) que, bajo la dirección de Antonio Zarzoza Escobedo, se convirtió en el primer centro especializado en estudios sobre finanzas municipales y federalismo y descentralización fiscal en el país (Carrera y Mendoza, 2018).

III.3. la descentralización del gasto federal de 1996 y la reforma al artículo 115 de 1999

Durante la década de los 80, México experimentó grandes cambios. La crisis fiscal estuvo acompañada de un proceso de democratización que sacudió las bases del sistema de partido único que había construido el PRI durante más de medio siglo. Desde mediados de esta década, el Partido Acción Nacional (PAN) obtuvo importantes triunfos electorales en municipios capitales de estados como Guanajuato, Aguascalientes y Guadalajara. En 1989 surgió el Partido de la Revolución Democrática (PRD) que ese mismo año ganó 50% de municipios en el estado de Michoacán (Bruhn & Yanner, 1995:113).

Conforme la geografía del poder en el país iba cambiando de un rojo absoluto, el color del PRI, a uno multicolor en la esfera subnacional, las presiones para descentralizar se hicieron más fuertes y sus resultados se manifestaron en la dimensión fiscal. El gobierno del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) anunció en 1995 la transferencia del Ramo 26 del presupuesto federal, Programa de Superación de la Pobreza, hacia los estados y los municipios (Trejo & Jones, 1998). Ese año, la Secretaría de Desarrollo Social

(SEDESOL) asignó los recursos del programa de manera discrecional entre estados y municipios.

En 1996 se publicó una ley para transferir el 65 por ciento del Ramo 26 entre las entidades federativas y municipios con base en criterios bien definidos. En 1998, el congreso federal aprobó que estos recursos pasaran a formar parte del nuevo Ramo 33 del presupuesto federal, Fondo de Aportaciones Federales para Estados y Municipios. Los gobiernos municipales reciben recursos de dos de los ocho fondos del Ramo 33, pero a diferencia de los recursos descentralizados en 1980, estos provienen del gasto federal, no del ingreso, y están etiquetados. Esto significa que los fondos del Ramo 33 solo pueden gastarse en los proyectos previamente definidos por el gobierno federal.

El último eslabón del proceso de descentralización se materializó en 1999. Se reformó la fracción I del artículo 115 de la constitución federal. Originalmente, esta decía: “que cada municipio será *administrado* por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine”. La reforma modificó una palabra: “que cada municipio será *gobernado* por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine”.

El cambio de “administrar” a “gobernar” elevó al gobierno municipal a un orden jurídico con competencias propias, consolidándolo como una estructura político-administrativa. Por vez primera, la constitución se refirió al gobierno municipal, lo que ratificó su capacidad política y le dio posibilidad de acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Rodríguez, 2016). En la dimensión administrativa, esta reforma asignó nuevos servicios públicos a las competencias municipales: en materia de agua potable, el drenaje, tratamiento y disposición final de residuos; en relación con la limpia, la recolección, traslado y disposición final de residuos; y finalmente, el equipamiento de calles, parques y jardines.

Para mediados de la década de los 90 ya eran muy evidente la transformación que vivía el municipio mexicano. Estos cambios llamaron la atención de investigadores de diversas instituciones: Enrique Cabrero y Rodolfo García del CIDE, Tonatiuh Guillén de El

Colegio de la Frontera Norte, Alicia Ziccardi de la UNAM, Mauricio Merino del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Miguel Bazdresch del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), entre otros. Gracias a una iniciativa de la Fundación Ford, el trabajo de estos académicos se conjuntó en torno a un proyecto de investigación sobre los efectos de la reforma política en los gobiernos municipales (Carrera y Mendoza, 2018).

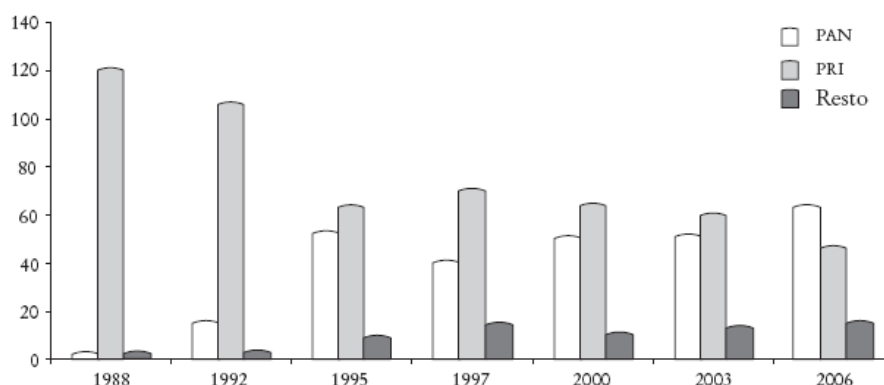
A partir de ese proyecto se creó un sólido grupo interdisciplinario de investigación que con el paso de los años convirtió el estudio de los gobiernos municipales en una de las principales líneas de investigación de las ciencias políticas y sociales. De su incansable actividad surgió la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, A. C. (IGLOM) que llegó a reunir el mayor número de investigadores en la materia en la región de América Latina y el Caribe. Asimismo, fue el grupo que con apoyo de la Fundación Ford organizó durante 15 años el Premio de Gobierno y Gestión Local (Carrera y Mendoza, 2018). Sus aportaciones han sido no solo investigaciones en la materia, sino la creación de una vigorosa escuela que ha formado a una gran cantidad de profesionales enfocados en el análisis del municipio en todas sus vertientes.

En el siguiente apartado se analizará los efectos que el proceso de descentralización ha tenido en la vida de los municipios.

IV. RESULTADOS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización política se llevó a cabo de manera estrictamente formal hasta la década de los 80. Como ya se comentó, el PRI monopolizó todos los espacios de poder sin que existiera una auténtica competencia electoral en el acceso a los cargos de elección popular municipal. Los profundos cambios que se dieron a nivel global en los 80 se reflejaron claramente en un proceso de democratización que inició precisamente en el ámbito municipal. Para finales del siglo XX era evidente que la alternancia política electoral se había convertido en un fenómeno común en todo el país (gráfica 1).

Gráfica 1. Municipios gobernados por partido político (1988-2006)



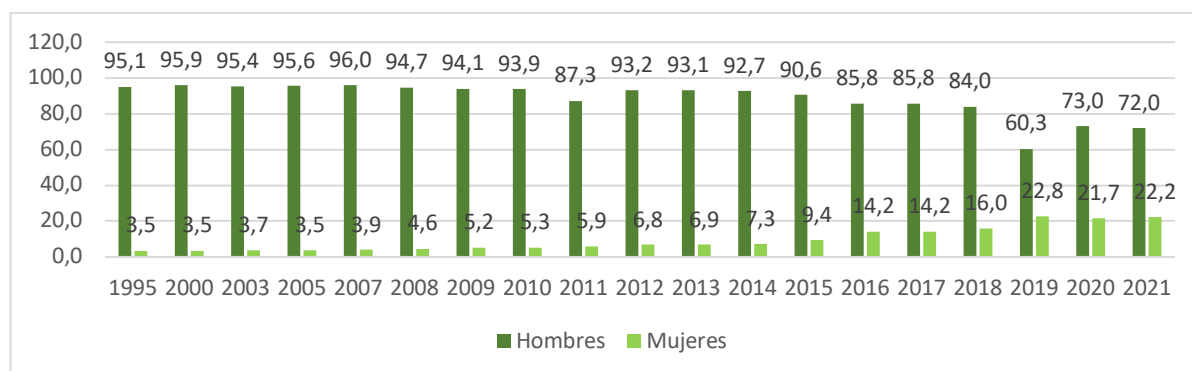
Fuente: FONSECA, GATICA y CHÁVEZ, 2012:70.

Los municipios son “el punto de partida de la alternancia electoral en México, ya que fue en estas unidades administrativas locales donde los partidos de oposición al régimen priista comenzaron a presentarse como alternativas electorales cada vez más competitivas y eventualmente ganaron elecciones (Niño-Martínez, 2016, en Bárcenas *et al.*, 2020:134).

La alternancia política electoral no fue acompañada inmediatamente de una mayor inclusión de las mujeres como autoridades municipales. De 1995 a 2000, solo hubo 85 municipios con presidentas municipales. A finales de la primera década de este siglo este número empezó a aumentar, de tal forma que, en 2021, casi una cuarta parte de las presidencias municipales estaban ocupadas por mujeres (gráfica 2).

En el mundo contemporáneo, los gobiernos locales tienen dos propósitos: uno político y otro de gestión. El político se vincula con la legitimidad que deben tener los tomadores de decisiones sobre los asuntos locales, lo que requiere elecciones democráticas, participación ciudadana y rendición de cuentas. La gestión se relaciona con la provisión de bienes y servicios que legitiman el ejercicio del poder local (Sikander, 2015, en Carrera, 2020). De esta forma, la elección democrática de autoridades no tendría relevancia si estas no pueden satisfacer las demandas de sus comunidades.

Gráfica 2. Presidentes municipales por género 1995-2021

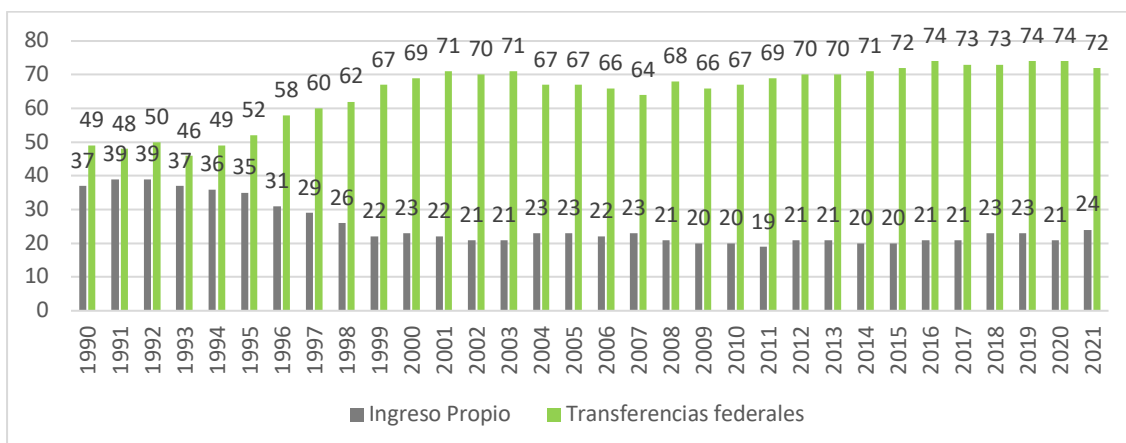


Fuente: elaboración propia con base en INMUJERES, 2023.

Para cumplir con esta función esencial, los municipios requieren recursos financieros. De ahí que una de las características que debe poseer un gobierno local, para que tenga mayores posibilidades de lograr los beneficios que se atribuyen a un proceso de descentralización, sea poseer suficiencia presupuestal que le permita tomar decisiones sin depender del control del gobierno nacional (Haque, 2012; Ndreu, 2016). Para los municipios mexicanos, la descentralización en su dimensión financiera ha sido muy limitada.

La creación del SNCF los dotó de más ingresos en términos reales, pero no fue mediante el fortalecimiento de sus facultades de recaudación de ingreso propio, sino a través de las transferencias que reciben del ingreso y del gasto federal. Desde que empezó a funcionar el SNCF se convirtió en la principal fuente de ingresos de los ayuntamientos. La gráfica 3 muestra que entre 1990 y 2021, los recursos federales han aportado, en promedio, dos terceras partes de los ingresos municipales. El promedio de 2010 a 2021 ha sido de casi 72%; es decir, tres cuartas partes del total del ingreso municipal. Esto significa que la mayor parte de los gobiernos locales mexicanos no podrían mantener sus funciones administrativas básicas sin los recursos federales.

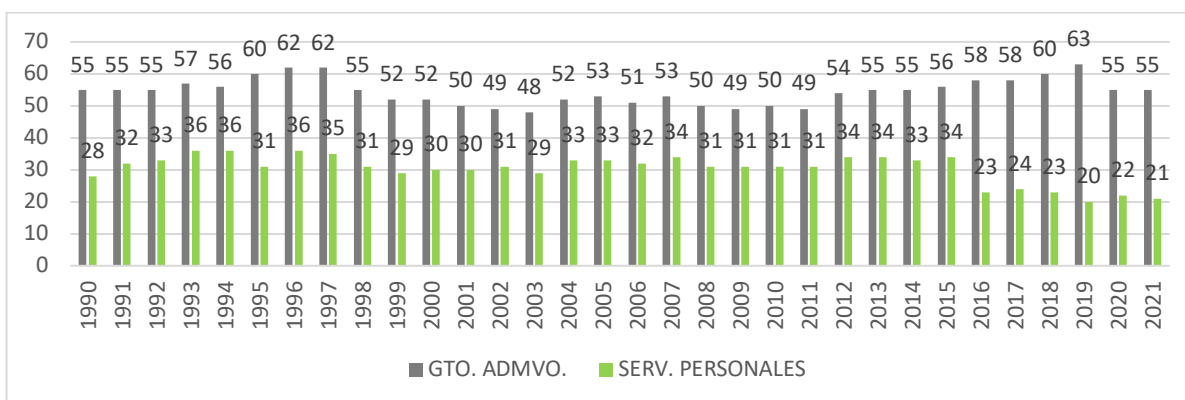
Gráfica 3. Proporción del ingreso propio y las transferencias federales en el ingreso total municipal, 1990-2021



Fuente: elaboración propia con base en datos de INEGI, 2023.

Como se recordará, una parte de las transferencias federales deben ser distribuidas con base en los criterios que seleccionen los congresos estatales y deben ser publicados en la gaceta oficial. En 2013 aún había dos estados que no publicaban las variables para repartir esos fondos federales entre los municipios. La capacidad de financiamiento de las administraciones locales se refleja en su patrón de gasto promedio. La gráfica 4 contiene la proporción que los municipios dedican del total de su presupuesto al gasto administrativo y al de inversión. Entre 1990 y 2021, los ayuntamientos canalizaron el 55% de su presupuesto al gasto de operación y solo la mitad, 24%, a la inversión. Esto hace de los gobiernos municipales entes públicos con poca capacidad de financiamiento para satisfacer las demandas de una población que cada día aumenta en las zonas urbanas.

Gráfica 4. Proporción del gasto administrativo y de inversión en el total del gasto municipal 1990-2021

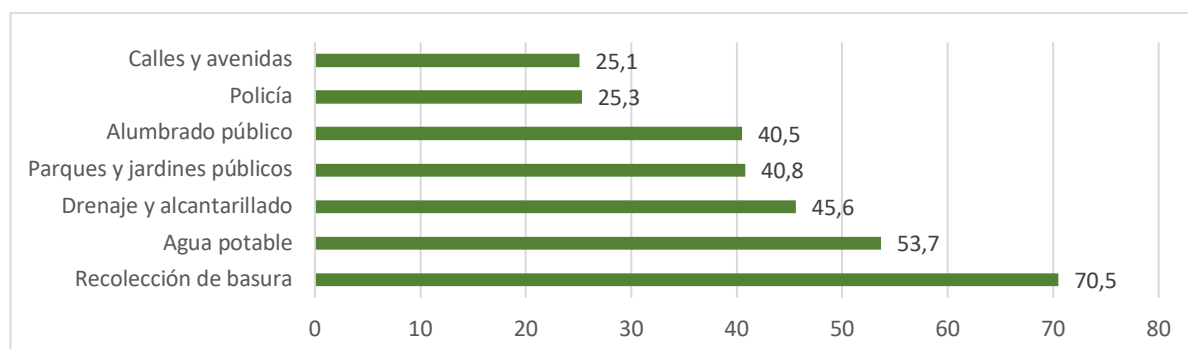


Fuente: elaboración propia con base en datos de INEGI, 2023

Las restricciones financieras de los gobiernos municipales se dimensionan mejor en el contexto de urbanización del país. América Latina es la segunda región del mundo con mayor número de población urbana, 81% p. 14 (UN-Habitat, 2022, p. 14); solo por detrás de América del Norte, en donde el 82% de sus habitantes vive en ciudades (UN, 2018:1). En 1910 México era una sociedad agraria de 15 millones de habitantes; para 1980, su población era de casi 67 millones y 52% vivía en áreas urbanas (Wilkie, 1976:99); en 2021 este porcentaje era del 81% (Banco Mundial, 2021). El proceso de urbanización del país tuvo su principal desarrollo entre las décadas de los 40 y 80; en ese lapso la urbanización aumentó de 20.1 a 51.8% (Sobrino, 2011:1). Por lo tanto, cuando el desarrollo urbano se asignó como responsabilidad municipal en 1983, el crecimiento de las ciudades ya había generado la mayor parte de los problemas que actualmente enfrentan las administraciones locales.

El servicio de agua, quizá el más importante de los que prestan los gobiernos municipales, ilustra claramente los retos para que este ámbito de gobierno cumpla con una de sus funciones sustantivas. Las cifras oficiales señalan que la cobertura de agua potable es de 92.5% en todo el país (Fondo para la Comunicación y la Educación Ambiental, 2017, p. 10); sin embargo, esto no necesariamente corresponde con la realidad. De acuerdo con datos de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), 80% de las viviendas en México muestran rezago habitacional, lo que significa que necesitan una reestructuración/ampliación o tienen una carencia de servicios básicos como agua o drenaje (Escobar, 2023).

En 2020 se calculó que el 17.9% de la población tiene carencia por acceso a los servicios básicos en vivienda (Coneval, 2022). Por lo tanto, no es de sorprender que la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2021 muestre resultados poco alentadores en términos del nivel de satisfacción de la población con los servicios públicos municipales (gráfica 5).

Gráfica 5. Nivel de satisfacción con servicios públicos municipales 2021²

Fuente: INEGI, 2021.

Además de la insuficiencia de recursos financieros para mejorar y/o ampliar la prestación de sus servicios, los problemas de los municipios mexicanos están estrechamente relacionados con la dimensión administrativa de la descentralización. En el país no existe un servicio civil de carrera y el acceso a los puestos de servicio público es a través de pertenencia a grupos políticos o relaciones personales. Se calcula que dos terceras partes de los funcionarios municipales se renuevan cada vez que inicia un nuevo periodo de gobierno.

Los datos más recientes muestran que del total de empleados municipales que había en 2021, el 48% trabajaba en la modalidad de “confianza”, 12% como “eventual” y 2.6% por “honorarios” (INEGI, 2022). Lo que significa que 63% de los burócratas locales no tenían estabilidad en su empleo. El hecho de que el acceso a los cargos de servicio público no sea por meritocracia implica que el nivel de profesionalización de los funcionarios municipales es, en general, bajo. En 2021, solo 19% de los empleados de la administración municipal tenían nivel de estudios de licenciatura o posgrado (INEGI, 2022).

Es importante resaltar que, si bien la mayor parte de los municipios mexicanos enfrentan la problemática recién analizada, existen municipios que han experimentado un profundo cambio en su gestión pública. El origen de esa transformación se remonta a la década de los 80, cuando el PAN se convirtió en una fuerza política importante y ganó las elecciones de varias de las principales ciudades del país. Los primeros ayuntamientos conquistados

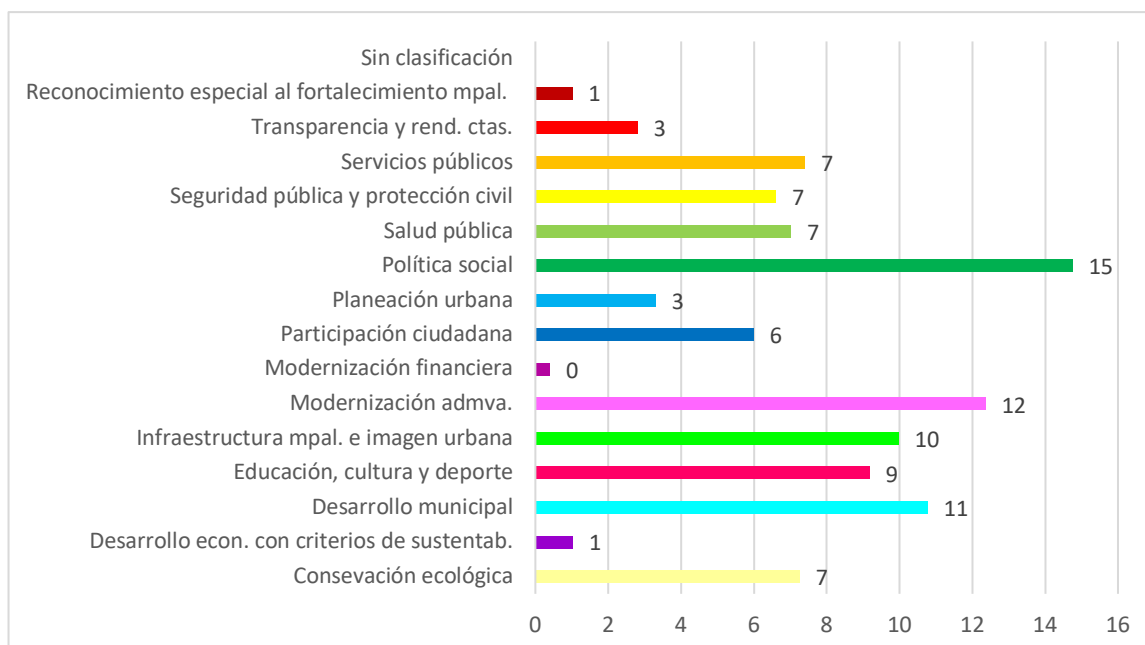
² Se refiere al porcentaje de población que manifestó sentirse “muy satisfecha” o “satisfecha” con la calidad del servicio.

por la oposición se distinguieron por cuatro características: i) mejorar la regulación del desarrollo urbano y frenar el crecimiento, ii) elevar el nivel de los servicios públicos mediante mayores inversiones, iii) reorganizar la participación ciudadana para hacerla efectiva y iv) potenciar el rendimiento del impuesto predial (Rodríguez, 1999).

El perfil de los altos mandos de estos municipios también se hizo distintivo ya que eran profesionales que habían trabajado en la iniciativa privada y, con frecuencia, con estudios en el extranjero. Con ellos llegó la corriente de la nueva gerencia pública a estas administraciones municipales. Por primera vez en la historia del México moderno, se generó una agenda de política pública local, definida por la necesidad de demostrar la diferencia que había entre el pasado de un sistema de partido único y uno de verdadera competencia electoral. Estos fueron los primeros gobiernos locales en crear institutos municipales de planeación y programas de participación ciudadana, así como muchos otros temas con los que se fue ampliando la agenda de estos municipios innovadores.

Este trascendental cambio fue documentado a partir de 2001 a través del Premio Gobierno y Gestión Local (PGGL), organizado por el CIDE y que fue creado con recursos de la Fundación Ford; que posteriormente financiaron el CIDE, la Universidad de Guadalajara y El Colegio de la Frontera Norte. El PGGL operó de 2001 a 2015 y en él se documentaron 4 893 buenas prácticas municipales que constituyen la mejor fuente de análisis para el estudio de la evolución de la agenda de política pública municipal en México (ROJO Y Carrera, 2018). La gráfica 6 muestra la diversidad de temas que se han incorporado a la agenda de política pública de los gobiernos municipales innovadores.

Gráfica 6. Porcentaje de los temas de las prácticas municipales que se presentaron en el PGGL 2001-2015



Fuente: Rojo y Carrera, 2018:499.

Una de las prácticas innovadoras ha sido la adopción de la figura del gerente de ciudad (*city manager*) en algunos municipios metropolitanos. El primero fue en la administración municipal de Tijuana, Baja California, creado por el entonces presidente municipal Jesús González Reyes en 2001. Lamentablemente, el andamiaje legal de los municipios impide que esta figura pueda cumplir cabalmente con el propósito para el que fue creado. En el caso de Tijuana, el cambio de gobierno significó la desaparición del puesto de gerente de ciudad, para luego ser retomado en el siguiente cambio de ayuntamiento. La misma experiencia ha sido replicada en otras ciudades, como Navolato, Sinaloa; Oaxaca, Oaxaca; Texcoco, Estado de México, Puebla, Puebla y en la alcaldía Miguel Hidalgo, Ciudad de México. En todos los casos, el obstáculo ha sido el mismo: la imposibilidad de que el cargo no desaparezca con el cambio de gobierno municipal.

Las experiencias de intermunicipalidades, o asociativismo municipal, también empezaron a ser analizadas como parte de estas buenas prácticas documentadas por el PGGL. Aunque existían desde mucho antes entre municipios rurales, el proceso de urbanización del país fue haciendo cada vez más necesario este tipo de estrategia para enfrentar los problemas de las ciudades. La capacidad de acción colectiva de los gobiernos locales para

atender problemas comunes depende de su capacidad de lograr acuerdos; y para ello es fundamental que cuenten con incentivos. Existe una gran variedad, como recursos financieros, vecindad, marco jurídico, cultura política, duración de los periodos de gobierno o nivel de capacidades institucionales (Feiock, 2005).

Esos incentivos son muy limitados en México, no hay fondos que estimulen a los municipios para que trabajen colaborativamente. El estado de Jalisco es el único que creó desde hace muchos años una política específica para ello y esa es la razón de que la mayor parte de los casos que más tiempo han durado y que han tenido más impacto sean de esa entidad. Otro obstáculo importante es la cultura política ya que los munícipes se niegan a trabajar en proyectos conjuntos con las autoridades de otros municipios que no pertenecen a su corriente partidista. Esta situación se ha exacerbado con el proceso de polarización política que vive el país en los años recientes.

Como se señaló, la reforma al artículo 115 constitucional de 1983 facultó a los municipios para trabajar entre pares para cumplir con sus responsabilidades. De acuerdo con esa reforma, solo en el caso de los municipios de estados distintos es necesario que los ayuntamientos soliciten autorización a los congresos estatales. Sin embargo, todavía en 2002, las constituciones de ocho estados contravenían la constitución federal y pedían que los municipios que quisieran trabajar juntos, aunque fueran del mismo estado, debían solicitar permiso a la legislatura estatal (Santín, 2002). El último estado en cambiar su constitución para alinearla con la constitución federal fue el de Guerrero en 2006 (POGE, 2018).

A todas las variables anteriores se añade la enorme heterogeneidad que caracteriza a los municipios del país en términos de capacidades financieras y gerenciales; así como la corta duración del periodo de gobierno, que hasta hace poco era de solo tres años sin posibilidad de reelección inmediata. Por todas estas circunstancias se puede afirmar que la intermunicipalidad ha dependido esencialmente de la voluntad política de las autoridades municipales y que por lo general no duran más de un periodo de gobierno (Carrera, 2018). No obstante, la imperiosa necesidad que enfrentan las ciudades, en donde asienta el 80% de la población mexicana, hace imperiosa su adopción.

Otra práctica novedosa son los programas de participación ciudadana. Antes de que los ayuntamientos de oposición y organizaciones no gubernamentales introdujeran este tipo de políticas, existían canales institucionales para la participación de actores no gubernamentales, pero todos estaban cooptados por la maquinaria política del PRI. En el caso de los municipios, los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) se crearon en la década de los 80 como espacios donde los gobiernos municipales debían promover el desarrollo de sus comunidades junto con el gobierno estatal respectivo, la iniciativa privada, la sociedad civil y la academia. No obstante, esta instancia rara vez ha cumplido con su propósito.

Con la alternancia político electoral, desde la década de los 80 hasta la fecha ha habido una gran variedad de experiencias de participación ciudadana en municipios de todo tipo, desde metropolitanos hasta indígenas. En un estudio elaborado con base en las experiencias de participación ciudadana que se habían presentado hasta entonces en el PGGL, se encontró que este tipo de prácticas era más frecuente en municipios pequeños. Además, en esos municipios existían experiencias que demostraban la fortaleza previa de su capital social (Arzaluz, 2013). En 2008, 17 estados del país ya contaban con una ley de participación ciudadana en la que se contemplan figuras como el referéndum, plebiscito, iniciativa popular, consulta ciudadana, audiencias públicas y asamblea ciudadana (Serrano, 2015). Este dato es importante porque sin una ley estatal, los ayuntamientos no pueden crear su reglamento de participación ciudadana.

A pesar de que ha habido experiencias muy exitosas de participación ciudadana, estas tampoco han podido institucionalizarse y han desaparecido con los cambios de gobierno. En términos generales, hay poco interés del ciudadano por este tipo de actividades. La Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) de 2012 mostró que el 84% de la población dijo estar poco o nada interesada en la política y 64% dijo estar poco interesada en los problemas de su comunidad (Serrano, 2015:111).

Los datos del presupuesto participativo de la Ciudad de México son demoledores. Esta práctica anual es considerada el ejercicio más grande de democracia participativa. Sin embargo, entre 2011 y 2022, solo ha registrado una participación promedio de 4.8% de la lista nominal de 7.5 millones de participantes potenciales (Pérez, 2022). Otra cifra

reveladora es que, en 2018, existía una oficina de participación ciudadana en solo 19% de todos los municipios del país (INEGI, 2020).

Otro cambio importante derivado del proceso de descentralización es la capacidad que tienen los ayuntamientos de defender su autonomía frente a otros ámbitos de gobierno. La Constitución de 1917 contempló un mecanismo legal denominado controversia constitucional para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolviera desacuerdos entre esferas de gobierno en relación con el ejercicio de sus competencias. Sin embargo, este mecanismo solo estaba disponible para disputas entre los gobiernos estatales y el gobierno federal, entre distintos gobiernos estatales y entre órganos de gobierno de un mismo ámbito.

Una reforma al artículo 105 constitucional en 1994 permitió que la controversia constitucional pudiera ser usada para resolver desacuerdos entre los tres ámbitos de gobierno del país y la Ciudad de México, la cual siempre ha tenido un estatus político administrativo distinto. De 1995 a 2009, se presentaron 103 controversias por parte de municipios. De ellas, 53 se resolvieron a favor del municipio (51%), 30 en contra (29%) y 21 parcialmente a favor (20%) (López, 2018:105).

El cuadro 2 contiene el número de controversias que presentaron gobiernos municipales de 2011 a 2020. El patrón que se deduce a partir del análisis pormenorizado de estos procesos muestra que los municipios con baja recaudación propia, y alta dependencia de los fondos federales, utilizan este mecanismo para reclamar recursos que no se entregan, llegan retrasados o no están completos. Por otro lado, los ayuntamientos de ciudades medias y altamente urbanizadas lo utilizan por motivos de invasión de competencias en sus facultades reglamentarias, de planeación y prestación de servicios públicos (Verdugo, 2021).

Cuadro 2. Controversias constitucionales interpuestas por municipios 2011-2020

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
120	107	101	95	64	185	172	197	89	13

Fuente: elaboración propia con base en Verdugo, 2021.

Después del breve recuento de la evolución del proceso de descentralización municipal en México, el siguiente apartado reflexionará sobre la situación en la que se encuentran los gobiernos locales y su prospectiva a la luz de las condiciones económicas, políticas y sociales que prevalecen en el país y el entorno global.

V. DESCENTRALIZACIÓN Y MUNICIPIO EN LA TERCERA DÉCADA DEL SIGLO XXI

El proceso de descentralización hacia los gobiernos municipales tuvo su impacto más profundo en la década de los 80. El municipio, que funcionaba como oficina desconcentrada de los gobiernos federal y estatales, se convirtió en un ente público con facultades y responsabilidades en las dimensiones política, fiscal, administrativa y de mercado. Para ello no bastó que el marco jurídico se modificara, la reforma de 1983 no habría tenido tantas repercusiones sino hubiera habido un contexto de insatisfacción social que encendió el proceso de democratización del sistema político mexicano.

La alternancia política electoral en la esfera local se combinó con muchos otros factores, entre ellos la descentralización fiscal y el proceso de urbanización, produciendo un cambio radical en la vida municipal. Ciertamente es que esta transformación no ha sido simétrica, la gran heterogeneidad que caracteriza a los gobiernos locales de la región está también presente en México, incluso quizá con mayor agudeza. Sin embargo, es posible afirmar que esta metamorfosis municipal sí ha tenido un fuerte impacto en la mayor parte de la población mexicana. El 80% de ella se asienta en zonas urbanas que están integradas por municipios que han abrazado la innovación, con mayor o menor éxito, para hacer frente a las necesidades que un mundo globalizado demanda a las autoridades locales.

Los cambios gestados en los 80 alcanzaron su verdadera dimensión en la última década del siglo XX. La alternancia política electoral se convirtió en parte de la cotidianeidad municipal, así como la adopción de nuevos enfoques en la gestión pública y una relación también distinta, aunque no muy cercana, entre los ayuntamientos y su población. Las reformas constitucionales han fortalecido a los gobiernos municipales, pero estos cambios formales han tenido un efecto limitado ya que los han acotado en algunas dimensiones estratégicas, como la fiscal.

La elección democrática de los ayuntamientos no se complementó con el fortalecimiento de sus capacidades de recaudación, haciéndolos dependientes de la voluntad federal mediante transferencias. Por otra parte, la dimensión administrativa de la descentralización ha sido ignorada. En 1983, los municipios recibieron facultades y responsabilidades para las cuales no estaban preparados. No ha existido una política específica, consistente, sistemática y permanente para fortalecer las capacidades institucionales de los funcionarios locales. Y la cultura política del país ha impedido que la meritocracia sea la base para el acceso a puestos en el sector público.

A pesar de estas limitaciones, ha sido posible observar la construcción de una agenda municipal de políticas públicas que, aunque no ha avanzado de manera lineal, ha evidenciado un cambio sustancial en la gestión de esta esfera de gobierno. La metamorfosis municipal ha progresado poco en los últimos 13 años. El cambio más importante que se ha dado recientemente es la reforma política aprobada en 2014 que permitió la reelección consecutiva de las autoridades municipales hasta por un periodo más de gobierno a partir de las elecciones de 2018.

En las elecciones de ese año, solo 17% del total de 2 458 presidentes municipales buscó la reelección inmediata. De ellos, 247, 10%, ganaron nuevamente (ABREU, 2020:30). En las elecciones de 2021, este porcentaje fue de 16%. La posibilidad de reelección depende en primer lugar de los partidos políticos porque una condición es que las autoridades municipales vuelvan a ser postuladas por el mismo partido o coalición que los llevó al poder la primera vez. Al ser un proceso tan reciente aún es difícil determinar si su desempeño influye en alguna medida en sus posibilidades de que la ciudadanía vuelva a apoyarlos con su voto.

En octubre de 2010, el entonces presidente Felipe Calderón (2006-2012) envió una iniciativa al Senado de la República para la creación de un Mando Único Policial. Con el argumento de que las policías municipales estaban controladas por el crimen organizado, propuso suprimir las policías municipales para agruparlas bajo la dirección de los gobiernos estatales, sin ninguna evidencia de que estas últimas funcionaran mejor. Esa iniciativa no ha sido aprobada hasta ahora, pero varios gobiernos estatales han centralizado las policías de algunos municipios.

Ese fue el inicio del proceso de recentralización que actualmente vive el país, que se ha agudizado en los últimos cinco años, durante el gobierno del presidente Andrés López (2018-2024). Existe un término denominado efecto crisis, de acuerdo con el cual los gobiernos nacionales tienden a recentralizar cuando enfrentan algunas crisis social, política o económica. Desde 2008, el mundo ha enfrentado crisis muy importantes, la más reciente ha sido la derivada de la pandemia de COVID-19.

El proceso de recentralización en México ha sido más evidente en el ámbito de los gobiernos estatales, sin embargo, también ha tenido impacto en el ámbito municipal. La dimensión en la que ha sido más claro es la fiscal. En octubre de 2020 el gobierno federal desapareció 109 fondos y fideicomisos con el argumento de que existía corrupción en su manejo; algo que no ha sido denunciado ni probado. Entre esos fondos desaparecieron algunos de gran importancia para las administraciones municipales, como el Fondo para la Atención de Emergencias (FONDEN) o el Fondo Metropolitano. En abril de 2023, estados y municipios sufrieron una reducción, en términos reales, de las transferencias federales; la mayor para un mismo mes de los últimos 14 años (Vázquez, 2023).

No es de extrañar que, en 2019, la mayor parte de controversias constitucionales presentadas por los municipios fueron por retenciones, omisiones o disminuciones de las transferencias federales (Verdugo, 2021). Desde las elecciones de 2018, el partido del presidente ha ido ganando cada vez más gubernaturas y ayuntamientos; y estas nuevas autoridades han regresado al comportamiento de obediencia total al Ejecutivo federal que caracterizó al régimen priista. En estas condiciones parece difícil que en el corto plazo se pueda dar marcha atrás al proceso de recentralización. Por lo tanto, aún queda camino por recorrer para que los municipios mexicanos puedan continuar su avance hacia el tipo de descentralización conocida como devolución.

Como se ha visto, el caso mexicano muestra nítidamente cómo la combinación de las distintas formas y dimensiones de la descentralización determina los resultados que se obtienen del proceso. La descentralización política debe ir acompañada de la fiscal para que los municipios hagan políticas públicas acordes con las necesidades de sus comunidades y tengan más autonomía política frente a los demás ámbitos de gobierno.

Pero la descentralización de fondos tampoco logrará buenos resultados sin una política que incida en la dimensión administrativa. La carencia de capacidades institucionales es uno de los más grandes obstáculos para que los gobiernos municipales cuenten con una base sólida que apunte su fortalecimiento.



Atribución, No Comercial, Sin Derivadas:

Revista Iberoamericana de Gobierno Local by CIGOB is licensed under CC BY-NC-ND 4.0
No se permite un uso comercial ni la generación de obras derivadas.

RIGL. ISSN: 2173-8254
NÚMERO ESPECIAL.
MARZO 2024. Volumen II.



Atribución, No Comercial, Sin Derivadas:

Revista Iberoamericana de Gobierno Local by **CIGOB** is licensed under **CC BY-NC-ND 4.0**
No se permite un uso comercial ni la generación de obras derivadas.

RIGL. ISSN: 2173-8254
NÚMERO ESPECIAL.
MARZO 2024. Volumen II.

BIBLIOGRAFÍA

- Abreu, J. (2020). *Reelección e integración de ayuntamientos*. México. TEPJF.
- Arriaga-Rodríguez, J., Fiorentini, C. y Ramírez, J. (2018). *Reflexiones en torno al desarrollo municipal*. México. Universidad de Quintana Roo.
- ASF. Auditoría Superior de la Federación (2006). *1824-2004. 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México*. México. Cámara de Diputados.
- Arzaluz, S. (2013). La institucionalización de la participación ciudadana en municipios mexicanos Notas a partir del Premio Gobierno y Gestión Local. *Gestión y Política Pública*. XXII (1). 161-202.
- Baldersheim, H. (2009). *Decentralisation in practice. European patterns and experiences*. Serbia. Ministry of Public Administration and Local Self-Government of Serbia- UNDP Serbia.
- Banco Mundial (2021). Población Urbana (% del total) México. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.URB.TOTL.IN.ZS?locations=MX>
- Bárceñas, S., Valdés, M. y López-Díaz, M. (2020). De la hegemonía al multipartidismo. Las bases de la alternancia municipal en Zacatecas. *apuntes electorales*. XIX (62). 127-160.
- Cabrero, E. (2000). Los dilemas de la descentralización en México. *Organizações & Sociedade*. 7 (19) 123-152.
- Carrera, A. (2016). La descentralización municipal en México. Breve historia de su evolución y desafíos. *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*. 11. 1-27.
- Carrera, A. (2018). *Elementos para una política pública que promueva eficazmente las intermunicipalidades en el Estado de México*. México. IHAEM.
- Carrera, A. y Mendoza, J. (2018). Los municipalistas de la agenda de gobierno municipal. En C. Reta (coord.). *Municipalistas y municipalismo en México*. México: INAP, pp. 245-260.
- Carrera, A. (2019). Las alcaldías y la gestión del desarrollo sostenible en la Ciudad de México. *Revista de Administración Pública*. 50. 51-77.
- Cheema, G. y Rondinelli, D. (2007). From Government Decentralization to Decentralized Governance, en Cheema, G. y Rondinelli, D. (eds.). *Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices*. Washington, DC. Brookings Institution Press.

- CONEVAL (2022). Medición de pobreza 2020. México.
https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2020.aspx
- Escobar, S. (2023). En México, 8 de cada 10 viviendas carecen de servicios básicos o necesitan reestructuraciones: Sedatu. El Economista. 21 de abril.
<https://www.eleconomista.com.mx/econohabitat/En-Mexico-8-de-cada-10-viviendas-carecen-de-servicios-basicos-o-necesitan-reestructuraciones-Sedatu-20230420-0135.html>
- Feiock, R. (2005). *Institutional Collective Action and Local Governance*. USA. Wayne State University.
- Fondo para la Comunicación y la Educación Ambiental (2017). *Agua en México. Un prontuario para la correcta toma de decisiones*. México.
- Fonseca, F., Gatica, L. y Chávez, J. (2012). Transferencias locales y alternancia partidista. Un estudio microeconómico. *El Trimestre Económico*, LXXIX (1), 157-194.
- Gutiérrez, J. (2002). *Artículo 115 constitucional: historia y reformas de 1999*. México. INDETEC.
- Haque, Adnan (2012). *Theoretical Perspective of Local Government - Literature Review*. Germany: Munich Personal RePEc Archive. https://mpra.ub.uni-muenchen.de/46301/9/MPRA_paper_46301.pdf
- ILO. International Labour Organization (2001). *The Impact of Decentralization and Privatization on Municipal Services*. Geneva. International Labour Office.
- INEGI (2020). Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019.
<https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2019/#Documentacion>
- INEGI (2021). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2021.
<https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2021/#Tabulados>
- INEGI (2022). Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021
<https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2021/#Tabulados>
- INEGI (2023). Finanzas públicas estatales y municipales
<https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/>
- Instituto Nacional de Estudios Políticos (2023). 1917 Discursos sobre el artículo 115 del municipio libre. Heriberto Jara, Manuel Cepeda Medrano, Félix F. Palavicini y Esteban Baca Calderón. Memoria política de México.

<https://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/6Revolucion/1917-DML-JCPB.html>

- INMUJERES (2023). Presidencias Municipales Según Sexo. Toma de decisiones. http://estadistica-sig.inmujeres.gob.mx/formas/muestra_indicador.php?cve_indicador=259&Switch=1&Descripcion2=Distribuci%C3%B3n%20porcentual&indicador2=257&original=0&fuente=257.pdf&IDNivel1=2&IDTema=8#temas-section
- López, O. (2018). Análisis de la participación del municipio en el sistema federal en México 1993-2009 a través de la vía constitucional. *Oikos Polis*. 3 (2). 83-128.
- Mecham, L. (1986). El jefe político en México. *Secuencia*. 4, 143-156.
- Miranda, S. (2004). Los gobiernos de la revolución y la problemática municipal en el Distrito Federal, 1912-1917. *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*. 28, 77-129.
- Moreno, S. (2021). *El federalismo en México. La relación del gobierno federal con los ejecutivos de los estados*. México. CESOP. Cámara de Diputados.
- Ndreu, Aurora (2016). The Definition and Importance of Local Governance. *Social and Natural Sciences Journal*, Vol 10(1), 5-8.
- Pérez, C. (2022). ¿Qué desincentiva la participación en el Presupuesto Participativo de la CDMX? *Nexos*. <https://federalismo.nexos.com.mx/2022/09/que-desincentiva-la-participacion-en-el-presupuesto-participativo-de-la-cdmx/>
- Pérez, I. (2008). Efectos del diseño electoral municipal en la formación y en el ejercicio del poder en México. *Gestión y Política Pública*. XVII (2). 381-423.
- POGE. Periódico Oficial del Gobierno del Estado (2018). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, 4 de septiembre. México. Poder Legislativo.
- Rodríguez, F. (1978). El fortalecimiento económico de los municipios. *Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México*. 2 (4). 1-25.
- Rodríguez, J. (2016). Evolución del artículo 115 constitucional. *Investigación Científica*. 11 (1). 1-44.
- Rodríguez, V. (1999). *La descentralización en México. De la reforma municipal a solidaridad y el nuevo federalismo*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Rojo, P. y Carrera, A. (2018). El Premio Gobierno y Gestión Local. En Reta C. (coord.) *Municipalistas y municipalismo en México*. México. INAP. 491-503.

- Rondinelli, D., Nellis, J. and Cheema, G. (1983). *Decentralization in developing countries. A Review of Recent Experience*. Washington, D.C. The World Bank.
- Santín, L. (2002), Las intermunicipalidades: práctica de cooperación entre municipios para el fortalecimiento institucional, el desarrollo social y un ordenamiento racional del territorio. En Santín, L. (coord.). *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*. México. SEDESOL-INDESOL-FLACSO.
- Sedas; C. y Santana, S. (1999). *Hacia una ley de coordinación hacendaria del estado con sus municipios: principios jurídicos*. México. INDTEC.
- Serrano, A. (2015). La participación ciudadana en México. *Estudios Políticos*. 34. 93-116.
- Sikander, Tasneem (2015). A Theoretical Framework of Local Government, *International Journal of Humanities and Social Science*, Vol 6(1), 171-176.
- Sobrino, J. (2011). *La urbanización en el México contemporáneo*. CEPAL.
https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/jaime_sobrino.pdf
- UN (2018). *The speed of urbanization around the world*. United Nations.
https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-PopFacts_2018-1.pdf
- UNDP (2004). *Decentralised Governance for Development: A Combined Practice Note on Decentralisation, Local Governance and Urban/Rural Development*. New York.
- UN-Habitat (2022). *World Cities Report 2022*. Kenya.
- USAID (2000). *Decentralization and democratic local governance programming handbook*. Washington, DC. Center for Democracy and Governance Bureau for Global Programs, Field Support, and Research.
- Vázquez, A. (2023). Sufren estados y municipios mayor recorte en 14 años. El Heraldo.
<https://www.heraldo.mx/sufren-estados-y-municipios-mayor-recorte-en-14-anos/>
- Verdugo, M. (2021). Relaciones intergubernamentales y controversia constitucional. 25 años de conflicto y resistencia del municipio mexicano. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*. XII (24). 69-92.
- Wilkie, R. (1976). Urban Growth and the Transformation of the Settlement Landscape of Mexico, 1910-1970. En Wilkie, J., Meyer, M. & Monzón, E. *Contemporary*

Mexico: Papers of the IV International Congress of Mexican History. USA.
UCLA Latin American Center. 99-133.

WB. The World Bank (2013). Decentralization.
<https://www.worldbank.org/en/topic/communitydrivendevelopment/brief/Decentralization>

Wynia, G. (1990). *The Politics of Latin American Development.* USA. Cambridge University Press.

