

La acción pública en el ámbito local: ¿es posible la promoción del desarrollo humano desde el municipio?

EL DESARROLLO HUMANO EN EL ÁMBITO LOCAL

Las personas ejercen sus derechos, toman sus decisiones, entablan relaciones sociales y políticas y adquieren una visión inicial del mundo desde sus ámbitos más cercanos: la familia, la comunidad y las asociaciones políticas básicas. En México, la unidad geopolítica más cercana al individuo, con atribuciones de manejo de recursos y rendición de cuentas, es el municipio. Como se ha discutido en los capítulos anteriores, el análisis de lo municipal adquiere una importancia central cuando hablamos de un enfoque local del desarrollo humano.

La definición de los ámbitos de acción y atribuciones del municipio, sus niveles de compe-

tencia política y desarrollo económico, están condicionados por el marco de acción de las políticas federales y estatales. Este capítulo plantea que, en ciertas condiciones, existe un significativo margen de acción para generar dinámicas de desarrollo humano que partan de lo local. Se trata de un enfoque “de abajo hacia arriba” que pueda aprovechar el entorno institucional y económico existente para promover acciones locales con impacto definido sobre individuos y comunidades específicas. Las desigualdades regionales descritas anteriormente pueden entenderse en gran medida, aunque no completamente, como obstáculos sobre los que se puede incidir a nivel local.

DISTINTAS VISIONES DEL ÁMBITO DE LA ACCIÓN LOCAL

El federalismo y la democracia son temas que en los últimos años se han convertido en referentes fundamentales para la mayoría de las discusiones sobre políticas públicas en México. La creciente responsabilidad y rendición de

cuentas de los gobernantes ha cambiado de forma fundamental la relación entre los ciudadanos y el gobierno. A pesar de esta verdad indiscutible, existen distintas visiones sobre la función que ha desempeñado en este proceso la acción

pública del nivel de gobierno más cercano al ciudadano, el municipal. Por una parte, existe la visión de que el país ha pasado, en términos generales, de un centralismo autoritario a un federalismo democrático. En el ámbito del desarrollo social este tránsito se ha visto particularmente reflejado en una transformación radical de la manera en que el gasto público federal se canaliza por medio de transferencias de fondos descentralizados a los estados y los municipios, con base en fórmulas transparentes e indicadores objetivos.¹

Pero también existe una visión menos optimista acerca de la capacidad que tienen los gobiernos locales para cumplir sus funciones constitucionales. De acuerdo con esta perspectiva, los gobiernos locales en México se caracterizan fundamentalmente por su heterogeneidad y por la precariedad de sus recursos. Asimismo, las reformas recientes al artículo 115 de la Constitución (1983 y 1999) habrían ampliado las obligaciones de los gobiernos municipales, pero sin aportar reglas, recursos e incentivos para cumplirlas. Según esta visión, lo local en México es en realidad federal y los gobiernos municipales son solamente gestores y ejecutores de acciones y programas sobre los que tienen poca capacidad de influencia real y efectiva.²

Los patrones de desarrollo humano descritos en los capítulos anteriores, tanto en las entidades federativas como en los municipios, están determinados por distintos factores, algunos relacionados con acciones públicas específicas. Por ello vale la pena intentar responder preguntas como las siguientes:

1. ¿Qué espacios reales de acción existen a nivel local para incidir sobre el desarrollo humano en términos de ingreso, salud y educación, dado el marco institucional y su evolución?
2. ¿Qué espacios existen para la acción en aspectos más amplios del desarrollo, como la seguridad ciudadana, el acceso a justicia y la participación, y qué responsabilidades implican?
3. ¿Qué restricciones enfrentan los gobiernos locales para ejercer sus responsabilidades desde el punto de vista institucional?
4. ¿Qué funciones cumplen la competencia política y la rendición de cuentas en el desempeño de los gobiernos locales?

Para responder estas preguntas es importante repasar la evolución del marco institucional vigente, que asigna atribuciones y responsabilidades específicas a los gobiernos locales.

EL FEDERALISMO Y EL CENTRALISMO EN LA HISTORIA DE MÉXICO

La historia de la relación entre lo local y lo federal en México es larga y compleja. De hecho, pocos países han padecido un litigio tan largo y cruento para definir su organización política definitiva. Durante la mayor parte del siglo XIX las opciones oscilaron entre la monarquía y la república. Aun entre los republicanos hubo un largo debate entre federalistas y centralistas. Ello dio lugar a prolongadas discusiones, a un marco institucional cambiante e incierto y a conflictos que tuvieron un alto costo político para el país. En 1867, con el triunfo de la República sobre el imperio de Maximiliano y el restablecimiento de la Constitución de 1857, el federalismo quedó definitivamente arraigado en México en términos

legales. A partir de ese momento quedó finalmente establecida la pertinencia del régimen federal, aunque el equilibrio entre facultades y ámbitos de competencia de los distintos niveles de gobierno siguió siendo un problema que no alcanzó un consenso definitivo.³

Desde la promulgación del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, a principios de 1824, y prácticamente hasta nuestros días, el federalismo mexicano ha pasado alternadamente por periodos de descentralización y centralización (ver recuadro 4.1).

¹ Un ejemplo de esta visión es Díaz-Cayeros, 2004.

² Ver, por ejemplo, Merino, 2004.

³ Un análisis detallado de la historia del federalismo en México se encuentra en Lomeli, 2004.

Etapas del federalismo mexicano

ANTECEDENTES

- a) Constitución Federal de los Estados Unidos de América surgidos de la Convención de Filadelfia en 1787.
- b) Instancias locales de gobierno y administración dentro de la monarquía española.

FEDERALISMO ACOSADO

Comienza durante el mandato de Agustín de Iturbide (mayo 1822-marzo 1823), en el cual las posiciones se dividían entre centralistas y federalistas.

La Constitución Federal de 1824 estipulaba que las legislaturas de los estados elegirían al presidente y al vicepresidente de la República; el Poder Legislativo Federal estaría conformado por un congreso bicameral y los ayuntamientos estarían reglamentados por los congresos de los estados. Durante 1836 México tuvo dos constituciones centralistas: las Siete Leyes y las Bases Orgánicas. En 1843 se estuvo a punto de restablecer el federalismo, pero nuevos pronunciamientos militares a favor del centralismo impidieron la promulgación de una nueva Constitución federal.

FEDERALISMO TRIUNFANTE: SEGUNDA REPÚBLICA FEDERAL

Comenzó el 6 de agosto de 1846. Hacia 1847 se aprueba el Acta de Reformas y el 24 de mayo de 1848 se inicia la reconstrucción nacional. El final de este periodo, en 1853, marcó un regreso al centralismo.

El 5 de febrero de 1857 se promulga la Constitución Federal del mismo año, que representa un parteaguas en la historia de México por varias razones:

- Consagra la separación entre la Iglesia y el Estado.
- Estipula libertad de cultos y libera del pago de diezmos.
- Define las garantías para garantizar su inviolabilidad.
- Establece definitivamente el sistema federal como forma de organización política, zanjando la discusión entre federalismo y centralismo.
- Fortalece al Legislativo al depositarlo en una sola cámara y coloca en una situación vulnerable al Ejecutivo.

FEDERALISMO ACOTADO

Durante el gobierno de Juárez no se realizó ningún cambio a la Constitución y el Presidente dispuso de facultades extraordinarias. Los gobiernos que se sucedieron a partir de 1867, a excepción del de Madero, promovieron la centralización del poder político por diversas razones: desde reducir el poder de los cacicazgos hasta evitar que el poder político se dispersara.

Durante el Porfiriato se realizaron diversas reformas para incrementar las atribuciones del Ejecutivo en menoscabo de los estados.

REFORMAS ECONÓMICAS Y SOCIALES EN LOS DEBATES DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917

En 1916 se realizaron reformas a la Constitución en tres ámbitos. En el *ámbito político*: sufragio directo, nueva distribución de competencias entre gobierno federal y los distintos niveles, y desaparición de las jefaturas políticas como nivel intermedio entre estados y municipios; en el *ámbito social*: educación laica y estatuto jurídico de la Iglesia, y en el *económico*: régimen de propiedad y establecimiento de derechos laborales. En términos generales, la Constitución de 1917 reforzó la tendencia centralizadora al reducir el área de competencia de los municipios.

FEDERALISMO FORMAL Y CENTRALISMO DE FONDO

La fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929 y las reformas llevadas a cabo durante el gobierno del general Lázaro Cárdenas aceleraron el proceso de centralización del poder político, que corrió paralelo al proceso de centralización del control sobre la recaudación y la asignación de los recursos públicos.

En 1982 se dio un cambio de tendencia, mediante la transferencia de recursos del gobierno federal hacia los estados y los municipios.

Fuente: Lomelí, 2004.

La Federación Mexicana surgió de un virreinato que durante más de dos siglos había tenido un gobierno centralizado y que, apenas en 1786, fue subdividido en intendencias. Estas intendencias serían en no pocos casos los antecedentes territoriales de los actuales estados. Durante la vigencia de la Constitución de 1824, que abarcó dos periodos que suman menos de 18 años (1824-1835 y 1846-1853), el país intentó una descentralización completa que desquició el sistema tributario colonial y, según los recuentos históricos, provocó una caída de la recaudación (ver recuadro 4.2).

La primera República federal se caracterizó por una situación de difícil gobernabilidad y fragilidad fiscal, problemas que no pudieron superarse con las dos constituciones centralistas que estuvieron vigentes en el periodo, enmarcadas en las Siete Leyes (1836-1842) y las Bases Orgánicas (1843-1847).

Más tarde, la Constitución de 1857 intentó fortalecer el sistema federal y el Senado de la República desapareció debido a la percepción de que limitaba la autonomía de los estados sin ser realmente garante del pacto federal. Pronto fue claro, sin embargo, que el Congreso unicameral

RECUADRO 4.2

Constitución Federal de 1824

CARACTERÍSTICAS DE LA FEDERACIÓN

Artículo 1. La nación mexicana es para siempre libre e independiente del gobierno español y de cualquier otra potencia.

Artículo 2. Su territorio comprende el que fue del virreinato llamado antes Nueva España, al que se decía Capitanía General de Yucatán, el de las comandancias llamadas Provincias Internas de Oriente y Occidente y el de la Alta y Baja California con los territorios anexos e islas adyacentes en ambos mares. Por una ley constitucional se hará una demarcación de los límites de la Federación, luego que las circunstancias lo permitan.

Artículo 4. La nación mexicana ha adoptado para su gobierno la forma de república representativa, popular y federal.

Artículo 6. Se divide el supremo poder de la Federación para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

DIVISIÓN TERRITORIAL

Artículo 5. Las partes de la Federación son los estados y territorios siguientes: el estado de Las Chiapas, el de Chihuahua, el de Coahuila y Texas, el de Durango, el de Guanajuato, el de México, el de Michoacán, el de Nuevo León, el de Oaxaca, el de Puebla de los Ángeles, el de San Luis Potosí, el de Querétaro, el de Sonora y Sinaloa, el de Tabasco, el de las Tamaulipas, el de Veracruz, el de Xalisco, el de Yucatán y el de los Zacatecas; el territorio de la Alta California, el de la Baja California, el de Colima y el de Santa Fe de Nuevo México. Una ley constitucional fijará el carácter de Tlaxcala.

RESTRICCIONES A LOS PODERES DE LOS ESTADOS

Artículo 162. Ninguno de los estados podrá:

1. Establecer sin el consentimiento del Congreso General derecho alguno de tonelaje ni otro alguno de puerto.
2. Imponer sin consentimiento del Congreso General contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones, mientras la ley no regule cómo deban hacerlo.
3. Tener en ningún tiempo tropa permanente ni buques de guerra sin el consentimiento del Congreso General.
4. Entrar en transacción con alguna potencia extranjera, ni declararle la guerra, debiendo resistirle en caso de actual invasión, o en tan inminente peligro que no admita demora, dando inmediata cuenta en estos casos al presidente de la República.
5. Entrar en transacción o contrato con otros estados de la Federación, sin el consentimiento previo del Congreso General, o en su aprobación posterior, si la transacción fuere sobre arreglo de límites.

Fuente: Lomelí, 2004.

no creó los mecanismos institucionales adecuados para garantizar el acatamiento del orden constitucional federal por parte de los estados (ver recuadro 4.3).

Esto llevó a los gobiernos de Juárez y Lerdo de Tejada a buscar el restablecimiento del Senado, que Lerdo logró en 1874. La historia nos indica que las luchas entre federalistas y centralistas adquirieron un nuevo tono cuando el federalismo triunfó como la forma de organización política de la nueva República y se acrecentaron las tensiones entre el gobierno federal y los estados.

La conformación de los estados fue resultado de un largo proceso. Durante el siglo XIX se erigieron nuevos estados a expensas de los más fuertes o belicosos, en parte como respuesta a los reclamos locales, pero también como una estrategia central para debilitar a esas entidades. Aguascalientes surgió como una escisión de Zacatecas; Nayarit (primero Territorio de Tepic) y Colima se separaron de Jalisco; Campeche y el territorio de Quintana Roo se crearon a partir de Yucatán; Guerrero se erigió con territorio de los estados de México, Michoacán y Puebla; Morelos e Hidalgo, por su parte, se constituyeron a

RECUADRO 4.3

Constitución Federal de 1857

CARACTERÍSTICAS DE LA FEDERACIÓN

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los de los estados para lo que toca a su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos en la Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir a las estipulaciones del pacto federal.

DIVISIÓN TERRITORIAL

Artículo 42. El territorio nacional comprende el de las partes integrantes de la Federación y además el de las islas adyacentes en ambos mares.

Artículo 43. Las partes de la Federación son los estados de Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León y Coahuila, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el territorio de la Baja California.

Artículo 45. Los estados de Colima y Tlaxcala conservarán en su nuevo carácter de estados los límites que han tenido como territorios de la Federación.

Artículo 46. El estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad ocupa el Distrito Federal, pero la erección solo tendrá efecto cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar

RESTRICCIONES A LOS PODERES DE LOS ESTADOS

Artículo 109. Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular.

Artículo 110. Los estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites, pero no se llevarán a efecto sin la aprobación del Congreso de la Unión.

Artículo 111. Los estados no pueden en ningún caso:

I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro estado, ni con potencias extranjeras. Exceptúase la coalición que puedan celebrar los estados fronterizos para la guerra ofensiva o defensiva contra los bárbaros.

Artículo 114. Los gobernadores de los estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales.

Artículo 117. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados.

Fuente: Lomelí, 2004.

partir del cada vez más menguado territorio del estado de México. Distintas entidades establecerían normas para la constitución de municipios, con una lógica basada en el control de liderazgos locales. De esta manera, el gobierno municipal surge con un nivel importante de supeditación al gobierno estatal, que a su vez se fortalece en la medida que mantiene una relación de apoyo al gobierno central.

La Revolución Mexicana no fue una revolución federalista. De hecho, la ambigüedad de la Constitución de 1917 en materia de federalismo fiscal permitió el inicio de una etapa de concen-

tración de atribuciones y recursos en el gobierno federal.

Esta tendencia se vio reforzada por un proceso continuo de centralización del poder político y de la recaudación a partir de 1922, cuando el presidente Álvaro Obregón comienza a suprimir el poder político de cacicazgos revolucionarios de los estados. A partir del régimen de Miguel Alemán se abandona la discusión acerca de la delimitación de competencias tributarias entre estados y Federación y toma fuerza la tendencia hacia la construcción de un sistema de coordinación fiscal, en el cual los

RECUADRO 4.4

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero de 1917

CARACTERÍSTICAS DE LA FEDERACIÓN

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir a las estipulaciones del pacto federal.

DIVISIÓN TERRITORIAL

Artículo 43. Las partes de la Federación son los estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, el Distrito Federal, el territorio de la Baja California y el territorio de Quintana Roo.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

- I. Para admitir nuevos estados o territorios a la Unión federal.
- II. Para erigir los territorios en estados cuando tengan una población de 80 mil habitantes y los elementos necesarios para proveer su existencia política.
- III. Para formar nuevos estados dentro de los límites de los ya existentes.
- IV. Para arreglar definitivamente los límites de los estados.
- V. Para cambiar la residencia de los supremos poderes federales.

RESTRICCIONES A LOS PODERES DE LOS ESTADOS

Artículo 115. 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, conforme a las bases siguientes:

- I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.
- II. 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 las necesidades municipales.
- III. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

Fuente: Lomelí, 2004.

estados renuncian a cobrar ciertos impuestos a cambio de que la Federación les participe una parte de la recaudación federal.

Esta situación no se revertiría hasta 1983, con las reformas al artículo 115 de la Constitución y con el inicio de una descentralización limitada. La alternancia política en los gobiernos estatales, que se inició con el triunfo del PAN en Baja California en 1989, fortaleció la tendencia descentralizadora, contraria a la centralización y la consolidación del presidencialismo que caracterizaron la mayor parte del siglo XX. Finalmente, se llevó a cabo el cambio constitucional de 1999, plasmado en un renovado artículo 115 de la Constitución, que establece las bases institucionales actuales.

Los municipios han desempeñado un papel central en varias etapas fundamentales de la

historia de México (Merino, 2004). Por ejemplo, apoyaron la organización y la gestión de movimientos políticos decisivos. La Reforma no habría sido posible sin gobiernos locales que acataran y respaldaran las nuevas leyes. Asimismo, durante los periodos de ejercicio centralizado del poder en el siglo XX, los municipios fueron la clave para dar legitimidad al sistema basado en el presidencialismo. Los municipios se constituyeron en espacios que fortalecían la gobernabilidad. Una tercera contribución importante fue que en este nivel de gobierno se inició la apertura democrática: para el año 2000, cuando cambió el partido en el gobierno federal, tres cuartas partes de los electores ya habían vivido el fenómeno de la alternancia en sus gobiernos locales.

EL MARCO INSTITUCIONAL PARA LA ACCIÓN LOCAL

El ámbito de competencia y acción real de los municipios debe entenderse desde sus bases: la forma de gobierno, las atribuciones y obligaciones legales y los recursos y formas de financiamiento a que tienen acceso. El artículo 115 de la Constitución mexicana especifica en su párrafo tercero que los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastros;
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública (en los términos del artículo 21 de la misma Constitución), policía preventiva municipal y tránsito, e
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

En lo que respecta a las fuentes de financiamiento del municipio para el ejercicio de sus funciones, el párrafo cuarto del artículo 115 estipula el manejo de la hacienda municipal, como sigue:

Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles;
- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados; y
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

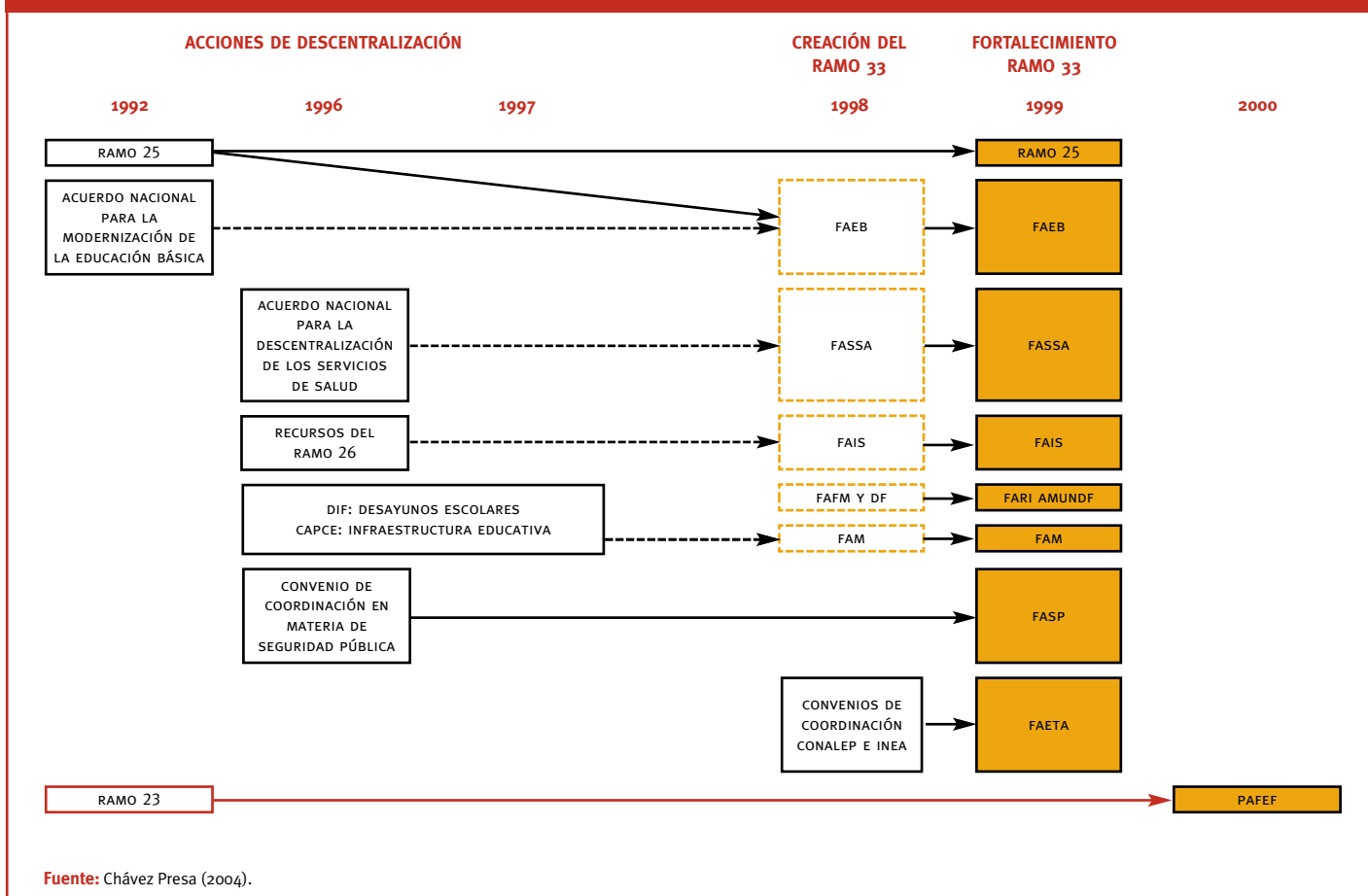
Posteriormente, se eliminó de la Constitución la facultad de la Federación para limitar las atribuciones de los estados en la fijación de dichas fuentes de ingresos propios, es decir, de los incisos a) y c). Asimismo, impide que las leyes estatales impongan exenciones o subsidios particulares en términos de dichas contribuciones.

Lo anterior describe lo que constitucionalmente implica el marco institucional en términos de atribuciones, ámbitos de acción y fuentes de financiamiento. En cuanto a las fuentes de financiamiento, los cambios más relevantes se han dado en el ámbito de las participaciones federales, cuya evolución es fundamental para entender el acceso de los municipios a recursos para ejercer su acción local. La gráfica 4.1 muestra la evolución de la descentralización presupuestal que ha tenido lugar en México durante los últimos ocho años.

En general, los estudios sobre federalismo fiscal han analizado la eficacia y eficiencia de procesos de descentralización del gasto (Chávez Presa, 2004). La propuesta de este informe es identificar espacios de acción local dentro del marco vigente y analizar sus posibilidades y obstáculos. Experiencias de descentralización en Bolivia y Colombia, entre otros países latinoamericanos, han sido objetivamente exitosas en redirigir la inversión pública y la calidad del gasto en beneficio local (Faguet, 2004). La información sobre estos procesos señala que la descentralización del gasto puede tener efectos positivos cuantificables sobre las comunidades si viene acompañada de incentivos correctos: rendición de cuentas, mecanismos efectivos y competitivos de participación local (opuestos a los cacicazgos monopólicos) e instrumentos de provisión de información sistemática a los beneficiarios sobre alternativas y usos del gasto.

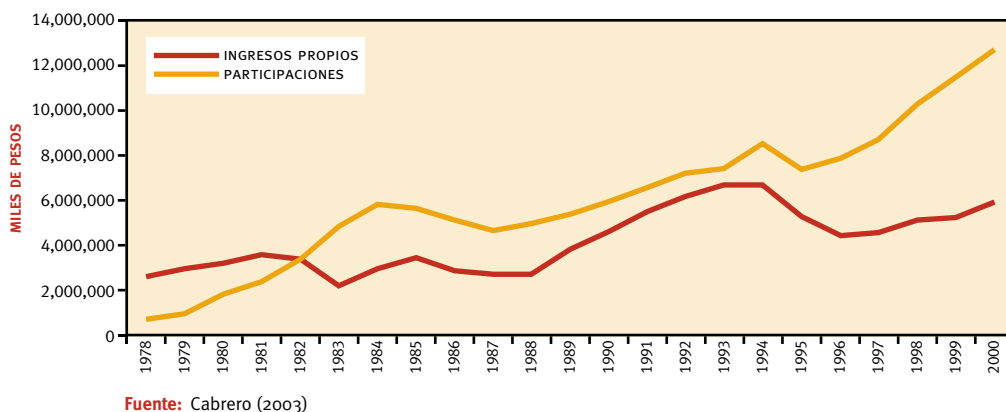
GRÁFICA 4.1

Proceso de Descentralización en Materia de Gasto



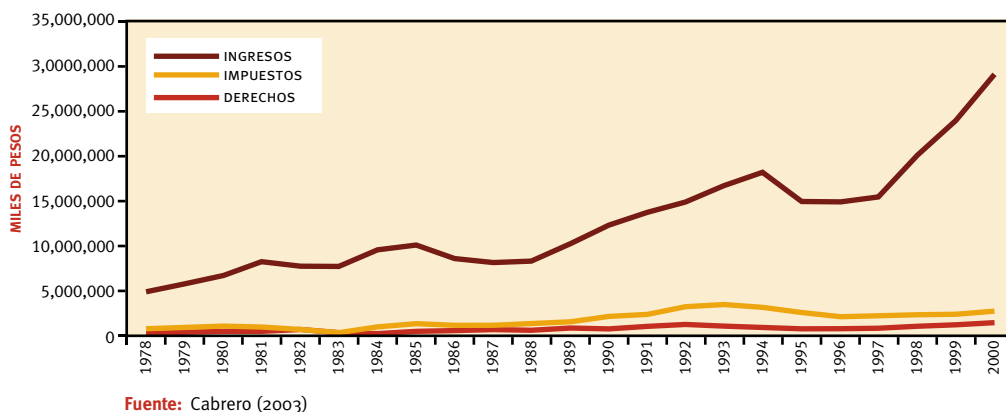
GRÁFICA 4.2

Ingresos directos propios y participaciones federales del municipio a nivel nacional 1978-2000 (miles de pesos 1994=100)



GRÁFICA 4.3

Evolución de impuestos y derechos al interior de los ingresos totales municipales a nivel nacional 1978-2000 (miles de pesos 1994=100)



Como se ve en la gráfica 4.1, el acceso a recursos federales se ha incrementado durante los últimos años. Sin embargo, el diseño institucional y la estructura de incentivos propicia que los gobiernos locales no busquen necesariamente incrementar sus niveles de provisión de servicios básicos para no ser castigados mediante la reducción de fondos federales. Al mismo tiempo, el acceso a dichos fondos debilita el esfuerzo local por hacerse de ingresos propios, que se obtienen en muchos casos a un costo político alto.

El análisis de los procesos de transferencia de recursos y facultades a los gobiernos locales

muestra que los esquemas de restricción presupuestal blanda y los que premian el rezago debilitan la democracia y la eficacia de la política pública local (Faguet, 2004).⁴ En cambio, esquemas que fortalecen los incentivos al esfuerzo recaudatorio local, compensan rezagos y premian avances tienen mayor probabilidad de éxito. Este es uno de los argumentos centrales de una hipótesis según la cual, a partir de la reforma de 1999, el esfuerzo de recaudación local se ha visto

⁴ La evidencia sobre rescates financieros a gobiernos estatales y la existencia de restricciones presupuestales blandas, así como sus determinantes, se presenta en Giugale, *et al.*, 2000.

debilitado por el incremento sustancial de los fondos federales (Moreno, 2003). Para 2002, los ingresos propios de los municipios (constituidos principalmente por el impuesto a la propiedad) eran apenas alrededor de 10% de sus presupuestos. Los fondos federales totales representaron más de 70% de los recursos a los cuales los municipios tuvieron acceso (ver gráficas 4.2 y 4.3).

A la hipótesis del problema de incentivos se suma otra posible explicación que se basa en la incapacidad de gestión local. Un porcentaje muy importante de los gobiernos municipales no cuenta con capacidad administrativa para una recaudación eficaz (Merino, 2004). Si bien hubo un proceso de profesionalización de las haciendas municipales entre 1995 y 2000 –años para los cuales existe información comparable–, hacia el final de ese periodo menos de 40% de los gobiernos municipales en México tenía una oficina de planeación y finanzas en su estructura administrativa y menos de la mitad disponía de un área de tesorería (Cabrero, 2003; ver gráfica 4.4).

En todo caso, debido a los incentivos establecidos en los mecanismos de asignación y a la complejidad que implica una recaudación efi-

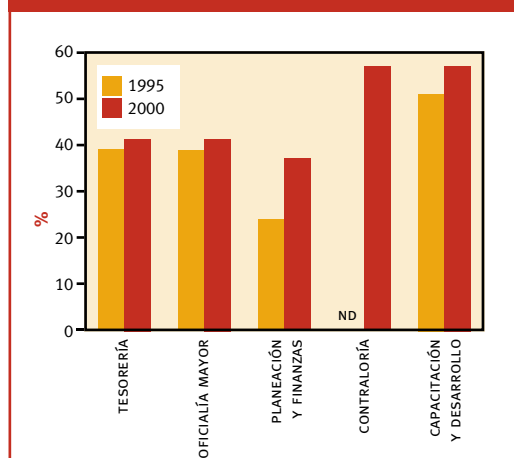
caz, un número importante de gobiernos municipales se ha apoyado en los fondos federales y no ha ejercido la atribución constitucional que les permite obtener ingresos propios para llevar a cabo sus funciones. Estas dos condiciones, el diseño de incentivos y la heterogénea capacidad administrativa de los gobiernos locales, explican en buena medida la creciente brecha entre los fondos federales y la recaudación propia de los municipios. El grado de dependencia de fondos federales se relaciona directamente con el tipo de municipio (ver gráfica 4.5).

Los procesos administrativos para acceder a fondos federales pueden ser sumamente complejos; por ello, municipios relativamente más ricos y con mayor capacidad administrativa tienen una ventaja comparativa en la obtención de dichos fondos. En, cierta medida, esto se debe a que una gran parte de los fondos que van a los municipios se clasifican como federales para fines de auditoría.

El entramado de normas impone a los municipios cargas desproporcionadas. Es indudable la importancia de las reformas de 1999, que por primera vez en la historia de México reconocen a los gobiernos municipales como tales y les otorga una serie de atribuciones exclusivas.

GRÁFICA 4.4

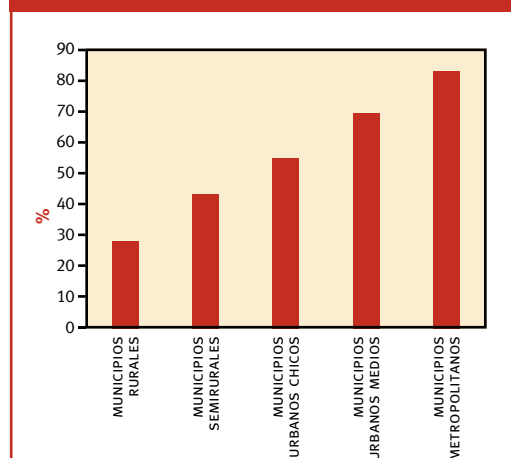
Municipios que tienen áreas administrativas relacionadas con el manejo financiero, 1995 y 2000



Fuente: Cabrero (2003)

GRÁFICA 4.5

Municipios en los que el rubro de Participaciones tuvo un peso menor a 50% del total de ingresos (por tipo de municipio)



Fuente: Cabrero (2003)

Sin embargo, un estudio preliminar sobre rutinas de gestión local en el ámbito rural (Merino, 2005) plantea que existe una desproporcionada carga de normatividad que restringe la capacidad de acción autónoma de los gobiernos locales y les impone enormes demandas de tiempo y recursos. Existen, de acuerdo con dicha investigación, 126 normas emitidas por el Legislativo federal que son de cumplimiento obligatorio para los gobiernos municipales, así como 844 expresiones normativas que le atañen a través de atribuciones, obligaciones directas e indirectas, prohibiciones y convenios.

LOS MUNICIPIOS Y EL IDH

Cuando se piensa en la posibilidad que tienen los gobiernos locales de incidir en el desarrollo, una primera aproximación consiste en mirar a los componentes del Índice de Desarrollo Humano. En términos de ingreso, por ejemplo, el municipio tiene entre sus atribuciones instrumentos importantes de desarrollo y promoción económica. La Constitución estipula que los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, están facultados para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia (cuando la Federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios);
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización de suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

En vista de tal entramado de restricciones y obligaciones, la gestión municipal resulta muy compleja y la mayoría de los gobiernos municipales de México carece de los recursos necesarios para ejercerla.

Como un ejemplo, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable supone la creación de comités locales para que el municipio pueda tener acceso a recursos. Estos comités se denominan Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS). Los CMDRS, ya creados, son fuentes potenciales de presión política importante si el acceso a recursos fracasa.

- g) Participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial;
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

¿En qué medida pueden utilizarse estas atribuciones para la promoción del desarrollo humano en términos de ingreso, empleo, educación y salud? Existe un conjunto de mil 334 experiencias registradas y documentadas sobre el papel de los actores municipales en el desarrollo humano local, del cual se tomó una muestra para su análisis en este Informe.⁵ Aunque limitada, esta información identifica casos que tienen que ver directamente con la participación ciudadana en la planeación y el desarrollo humano local, la generación de empleos productivos, el fomento

⁵ La base de datos del Premio Gobierno y Gestión Local, certamen que desde el año 2001 el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y la Fundación Ford convocan con el fin de que los gobiernos municipales mexicanos presenten resultados y experiencias que consideren destacados. Las mil 334 experiencias están brevemente descritas en dicha fuente de información. Sin embargo, 113 están más ampliamente documentadas debido a que fueron las mejor evaluadas en el certamen. Para consultar la base de datos véase CIDE-FF *Prácticas municipales exitosas*, tomos I, II, y III. Para consultar las experiencias semifinalistas véase Cabrero, 2002 y 2003, y García del Castillo, 2003.

a la educación, programas de salud pública, inversión física en infraestructura básica y programas de inserción social y de conservación de los recursos naturales.

Se han registrado y documentado 523 experiencias municipales consistentes con esquemas de promoción del desarrollo humano, 40% del total de los programas presentados durante los tres primeros años del Premio Gobierno y Gestión Local. Las acciones municipales orientadas al bienestar social y el desarrollo humano ocupan un lugar importante en la agenda de políticas públicas locales.

Estos casos hacen evidente que los gobiernos municipales han utilizado los instrumentos a su alcance para promover la inversión, el empleo y la generación de ingresos locales. Es claro que la muestra contenida en la base de datos analizada por Cabrero (2004) tiene un sesgo importante al incluir proyectos que han sido previamente considerados como potencialmente dignos de reconocimiento por algún indicador de éxito. Destaca que si bien alrededor de 30% de los proyectos participantes son de municipios en zonas metropolitanas o municipios grandes, 26% surgen en municipios semirurales (entre 15 mil y 50 mil habitantes) y 24% en municipios pequeños y rurales (con menos de 15 mil habitantes). Asimismo, 25% de los municipios concursantes con proyectos competitivos de desarrollo local son de alta o muy alta marginación.⁶

Existe evidencia de que municipios muy rezagados son capaces de generar iniciativas locales relevantes a pesar de las limitaciones financieras. De hecho, 71% de los municipios analizados tiene una capacidad financiera inferior al promedio nacional. Ello quiere decir que estos municipios poseen un margen de autonomía respecto del gasto federal inferior a 45%. Asimismo, la muestra incluye municipios que no tienen una participación importante en la inversión en obras públicas. En 54% de los municipios de la muestra dicha

participación es menor a 20% (promedio nacional). Además, 69% de los municipios no supera el promedio nacional de 21% en autonomía financiera, es decir, en la generación y recaudación de ingresos propios directos respecto del total de los ingresos municipales.⁷ En general, los municipios incluidos en este estudio tienen indicadores financieros por debajo de los promedios nacionales, es decir, sus finanzas públicas son relativamente precarias.

Por otra parte, 17% de las experiencias tienen que ver directamente con la “participación ciudadana en la planeación y el desarrollo regional”, una categoría en la cual el motor del desarrollo local son los ciudadanos en un sentido congruente con el concepto de “agencia”. Hay programas específicos con proyectos de generación de empleo, programas dirigidos a individuos desocupados y jóvenes en busca de oportunidades. En algunos casos se trata de proyectos individuales pero carentes de recursos suficientes para iniciar una actividad sin apoyo público.

Existen esquemas exitosos para promover la inversión y fortalecer la generación local de ingresos. Como ejemplos de este tipo de acciones destacan programas como Incubadora de Microempresas, en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, y Promoción Económica de Mexticacán, Jalisco, este último vinculado con el desarrollo de cadenas productivas para impulsar la industria local del helado (ver recuadro 4.5).

Por lo que se refiere a la educación básica, la responsabilidad fundamental recae sin duda en los gobiernos estatales. El financiamiento educativo en México es un tema complejo, pues los estados cubren distintas proporciones de su gasto en educación básica, aunque el gobierno federal transfiere, a través del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB), la mayor parte de los recursos para su financiamiento.⁸ Los gobiernos municipales realizan frecuentemente

⁶ Clasificación de acuerdo con el Índice de Marginación del Consejo Nacional de Población (Conapo).

⁷ La *capacidad financiera* indica el margen de maniobra que tiene el gobierno municipal para solventar con ingresos propios (impuestos, derechos, productos y aprovechamientos) los gastos administrativos. En sentido inverso, un mayor índice de *dependencia financiera* indica una menor autonomía de la hacienda municipal. Véase Cabrero y Orihuela, 2002.

⁸ Un análisis del proceso de descentralización del gasto en educación y salud se encuentra en Chávez-Presa, 2004.

mantenimiento de escuelas, a pesar de que no es su obligación. Los municipios tienen, dentro del ámbito de sus atribuciones y acceso a recursos, instrumentos que les permitirían coadyuvar de manera importante a la asistencia y el aprovechamiento escolar. Existen varios ejem-

plos. Recientemente se ha hecho evidente la relación que existe entre seguridad pública y asistencia escolar. Los hogares pueden restringir la asistencia a clases por razones de seguridad. Programas como *Camino seguro* o *Mochila segura*, que dependen de acciones locales, tienen un

RECUADRO 4.5

Programas en diversos municipios de México

DESARROLLO REGIONAL DE LOS PUEBLOS ZAPOTECAS.

SAN BALTASAR YATZACHI, OAXACA

El principal objetivo del programa es apoyar el desarrollo social, económico y cultural, local y regional, mediante la gestión de acciones que propicien un mejor nivel de vida para los habitantes de municipios y localidades.

Las principales acciones han estado encaminadas a la apertura, mantenimiento y pavimentación de caminos, el aliento a la producción y productividad agropecuaria, entre otras, lo cual impacta directamente en el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de la región.

Destaca la conformación de una estructura organizativa en torno a una mesa directiva, la cual integra a las autoridades de los diferentes municipios y agencias municipales del sector Zoogocho. En algunas etapas también se vieron involucradas otras instancias del gobierno del estado. Sin embargo, el liderazgo del programa ha recaído en gran medida en las autoridades municipales.

Parte importante de los servicios públicos con que cuentan las localidades de esta región se lograron con las contribuciones de las organizaciones de migrantes.

En este caso se puede ver claramente cómo se construye el puente entre lo local y lo regional, entre lo local y lo federal.

PROMOCIÓN ECONÓMICA EN MEXTICACÁN, JALISCO

Este programa constituye un ejemplo de un modo de desarrollo de cadenas productivas.

Los objetivos del programa fueron:

- 1) Generar cadenas productivas alrededor de la industria del helado.
- 2) Reorientar el aparato productivo local hacia actividades económicas de mayor rentabilidad.
- 3) Generar empleo y reducir la migración.
- 4) Proyectar al municipio como la capital nacional del helado.

Para alcanzar los objetivos, las autoridades municipales recurrieron a una serie de instrumentos estratégicos y de gestión, los cuales incluyeron la creación de un grupo de asesores externos para realizar estudios técnicos y de factibilidad del programa.

Hubo diversos canales y redes que complementaron la política de impulsar la industria del helado. En primer lugar, el ayuntamiento mantuvo desde el inicio del programa una estrecha relación con tres consultorías para recibir asesoría en planeación estratégica, estudios de mercado y proyectos de inversión. En segundo lugar, se creó ante la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores el Grupo Produce Mexticacán, S. C. El gobierno municipal también tuvo la iniciativa de capacitar a los agricultores y se fundó la Asociación Nacional de Helados de Mexticacán.

Los logros obtenidos con este programa fueron:

- 1) La creación de un Departamento de Desarrollo Económico y Rural.
- 2) La organización de una exposición del helado y la creación de infraestructura en torno a este evento.
- 3) El proyecto de crear una nave industrial para el establecimiento de empresas complementarias a la industria del helado, como el vivero de fresas.
- 4) La organización de los distintos sectores productivos permitió que en 2001 cuatro millones de pesos del presupuesto municipal, que fue de 12 millones de pesos, se destinaran a obra pública.
- 5) Generación de más de 100 empleos directos.

RECUADRO 4.5 (CONTINUACIÓN)

Programas en diversos municipios de México

INCUBADORA DE MICROEMPRESAS

TUXTLA GUTIÉRREZ, CHIAPAS

La finalidad del programa fue generar empleos y promover la actividad empresarial en el municipio mediante la utilización de microcréditos.

Los objetivos del programa fueron los siguientes:

- Estimular la generación de empleos permanentes.
- Impulsar el desarrollo de los sectores productivos del municipio.
- Establecer un marco legal idóneo para la creación de sectores productivos.
- Promover la cultura empresarial.
- Promover la calidad de vida y la generación de ingresos justos.
- Interactuar con organismos e instituciones públicas, privadas y sociales para diseñar y aplicar programas que contribuyan al desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa.

Para detectar a los emprendedores que recibirían apoyo mediante diversos incentivos, se configuró un grupo especial encargado de evaluar la viabilidad de las ideas y los proyectos, formado por un consejo directivo, un director general y una secretaría que funcionó como enlace con los coordinadores administrativos, académicos y evaluadores de proyectos.

Este proyecto demostró que, ante la existencia de desigualdades en una zona o entre regiones, la intervención pública y la ayuda social pueden desencadenar procesos productivos viables. El resultado óptimo es la coordinación entre la acción del Estado y los mecanismos de mercado.

Fuente: Cabrero, 2004.

impacto sobre la asistencia escolar, sobre todo en zonas semiurbanas y urbanas.⁹

Crear un entorno urbano propicio para la educación es una tarea local, que requiere pavimentación, seguridad preventiva y alumbrado público, como elementos centrales. Los municipios también pueden llevar a cabo la “certificación ciudadana” de la calidad escolar, que al hacerse pública ejerce presión competitiva para mejorar los servicios. Además, pueden aplicar medidas educativas complementarias, como la creación de bibliotecas públicas municipales en donde se brinden servicios de apoyo docente con maestros voluntarios (jóvenes universitarios y maestros en retiro, por ejemplo) y se fomenten la lectura y la investigación. Pardo (2003) ha planteado una visión del municipio como espacio de acción educativa complementaria (ver recuadro 4.6).

El municipio tiene un amplio margen de acción para fomentar un entorno saludable. Si

bien no puede proveer directamente servicios de salud pública, sí cuenta con importantes elementos para establecer un marco de políticas sanitarias, lo que se ha consolidado en la iniciativa llamada “Municipios saludables”, que dio origen a la Red Mexicana de Municipios por la Salud.¹⁰ Esta red parte de un esquema propuesto en Europa en los años ochenta, llamado “Ciudades sanas”. En 1993 se inició con 11 municipios, y para 2004 ya tenía mil 971 alcaldías afiliadas. El objetivo de la red es facilitar y fomentar el intercambio de conocimientos y experiencias locales de promoción de la salud. Algunos ejemplos de intervenciones exitosas de gobiernos locales en la salud son (García del Castillo, 2003):

1. Despensa de alimentos para niños con desnutrición. Tlatlauquitepec, Puebla.
2. Estancias infantiles. Tijuana, Baja California.

⁹ Un análisis innovador de la interacción entre políticas educativas y políticas de prevención de crimen a nivel local en el Reino Unido es Feinstein y Sabates, 2005.

¹⁰ La Ley General de Salud establece la posibilidad de una mayor participación del municipio en la provisión de servicios de salud.

3. Planta de tratamiento de aguas residuales. Villa de Zaachila, Oaxaca.
4. Alimentos higiénicos, *Guadalupe Sano*. Guadalupe, Nuevo León.
5. Detección y control oportuno de cáncer cérvicouterino. Tzompantepec, Tlaxcala.
6. La salud al alcance de todos. Santa Lucía del Camino, Oaxaca.
7. Control de la fauna canina. Tzompantepec, Tlaxcala.
8. Atención médica en unidad móvil. Pa-chuca de Soto, Hidalgo.
9. Programa municipal de esterilización canina. Tzompantepec, Tlaxcala.
10. Brigadas médicas gratuitas. Acapulco, Guerrero.
11. Programa municipal de atención médica, odontológica y a débiles visuales. Hueyotlipan, Tlaxcala.
12. Rastro municipal: mejor servicio con excelente calidad sanitaria. Hidalgo, Michoacán.

El municipio representa en cierto sentido la unidad básica de evaluación subnacional en la búsqueda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), como lo han señalado informes de avance recientes (Comisión Mexicana de Macroeconomía y Salud, 2004; Gobierno de la República-Naciones Unidas, 2005). Los municipios tienen herramientas reales para contribuir al logro de los ODM (ver recuadro 4.8).

La heterogeneidad de condiciones y capacidades de gestión es un factor determinante en la generación de iniciativas locales. Si se observa una vez más la base de datos analizada por Cabrero (2004), puede notarse que del total de los presidentes municipales que cumplían funciones al momento de ponerse en marcha los programas analizados, 56% tenía estudios universitarios concluidos, 12% había cursado un posgrado, 8% el bachillerato y 8% tenía la primaria como única preparación formal. Esto es relevante si se considera que la escolaridad promedio de los presidentes municipales en el país es de alrededor de siete

RECUADRO 4.6

“Querer es poder”, Nuevo Laredo, Tamaulipas

Este proyecto de desarrollo humano está relacionado con la promoción de la educación pública y surgió a raíz de la preocupación ciudadana por atender a niños con bajo rendimiento escolar.

El programa se instauró como un apoyo complementario para equilibrar el nivel de los cursos y disminuir el índice de reprobación. Uno de los objetivos fue detectar las causas del bajo rendimiento de los alumnos. Este reto implicaba tratar situaciones como desnutrición, maltrato intrafamiliar, problemas auditivos y visuales, así como capacidades diferentes.

La estructura del programa se diseñó específicamente para apoyar a los alumnos de tercer, cuarto y quinto grados de primaria que presentaron bajo rendimiento en las asignaturas de matemáticas y español, consideradas básicas. “Querer es poder” se constituyó en dos etapas, la primera denominada etapa piloto, y la segunda como consolidación de la iniciativa. El programa piloto se inició en enero de 2002 con la selección de 12 maestros para atender a los alumnos en dos sesiones semanales de dos horas por asignatura. La segunda etapa abarcó de septiembre de 2002 hasta enero de 2003, con más horarios y más alumnos, lo cual dio lugar a la creación de 72 grupos de entre 15 y 20 alumnos atendidos por 36 maestros y dos psicólogos. Ochenta por ciento del cuerpo de docentes se integró con licenciados en educación especial.

En la primera experiencia (el denominado plan piloto), más de 96% de los niños aprobaron el curso de grado. En agosto de 2003 se registraron mejorías no solamente en el rendimiento académico, sino en la motivación de los alumnos, lo cual se pudo constatar con un nivel casi perfecto de asistencia al programa. En la segunda etapa el índice de aprobación pasó de 96 a 99%.

Además, se estableció una estrecha coordinación con la Secretaría de Educación, Cultura y Deporte de Tamaulipas, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) municipal y estatal, así como con los centros de salud que prestaron sus servicios.

Se trata de un programa más ambicioso que ha involucrado a los ciudadanos y a las autoridades locales y estatales, para ofrecer más opciones a las familias y a los niños del municipio.

Fuente: Pardo, 2003.

años. Por otra parte, su ocupación anterior parece tener una influencia en la capacidad gerencial y de diseño de los programas. En 29% de los casos los alcaldes habían sido responsables de negocios propios antes de llegar al puesto, lo cual puede aportar cierta capacidad emprendedora para innovar y superar obstáculos; 19% provenía de cargos en gobiernos estatales; poco más de 14% de cargos en el gobierno federal; un porcentaje similar trabajaba en empresas privadas y 13% ya se encontraba en el gobierno municipal.

Los municipios rurales y pequeños difieren enormemente de los municipios urbanos grandes en cuanto a disponibilidad de recursos humanos para la gestión local. Por ejemplo, la escolaridad de los funcionarios municipales es mayor en los municipios de mayor tamaño (ver gráfica 4.6).

La cooperación y coordinación formales entre municipios ha sido una forma de superar

los obstáculos generados por la heterogeneidad en tamaño y recursos de los municipios. Criterios basados en argumentos económicos, políticos y administrativos llevan a la conclusión de que la municipalización en México no facilita la eficiencia ni la eficacia de las políticas públicas en el ámbito local. Dos ejemplos son Oaxaca y Puebla, con más de 500 y más de 200 municipios, respectivamente.

Al enfrentar la municipalización actual como una variable con pocas posibilidades reales de ser transformada en el mediano plazo, la asociación de municipios surge como una estrategia factible de coordinación de políticas y explotación de economías de escala.

La asociación intermunicipal puede entenderse como la realización de una tarea en forma conjunta por dos o más municipios, o bien por un tercer agente legal, en beneficio de los municipios participantes (Arn y Friederich, 1994). La

RECUADRO 4.7

Salud integral en el municipio de Tecámac, Estado de México

El programa nace como respuesta a la demanda de servicios de salud eficientes y de calidad. La población pudo orientar una decisión de política pública en aras de la equidad y el desarrollo humano.

Al momento de diseñarse el programa los servicios a cargo de la Secretaría de Salud presentaban, entre otros problemas, falta de un cuadro básico de medicamentos, equipo, personal médico y de enfermería competente.

Los objetivos se concentraron en siete programas de atención:

- Control de rabia y población canina.
- Detección de cáncer
- Vacunación
- Salud dental
- Audiología
- Optometría
- Ortopedia

La calidad de la atención médica se ha asegurado mediante un esquema de proveedores, es decir, médicos generales y especialistas que han aceptado ofrecer sus servicios en las unidades municipales de salud a precios accesibles. Para poner en marcha el programa se realizó una intensa labor de promoción orientada a persuadir a los médicos de solidarizarse con este esfuerzo de la administración municipal. También se requirió de la colaboración de otras áreas complementarias y niveles de organización. Tal es el caso de la Secretaría de Salud (SSA) y del Instituto de Salud del Estado de México (ISEM), que han colaborado con el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) municipal.

La principal aportación de esta experiencia ha sido el compromiso de asumir los servicios de salud como una responsabilidad mediante esfuerzos y propuestas emanadas directamente del gobierno municipal en interacción con los ciudadanos.

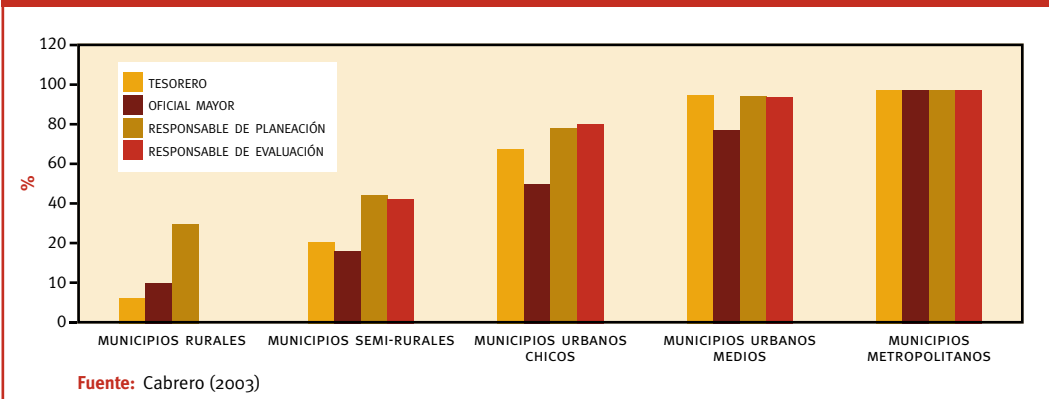
Fuente: Cabrero, 2004.

RECUADRO 4.8
Relación entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los ámbitos de acción del municipio

OBJETIVOS	INDICADORES	ÁMBITOS DE ACCIÓN DEL MUNICIPIO
1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción de la población que vive con menos de un dólar al día. • Profundidad de la pobreza. 	Los municipios, en coordinación con instituciones estatales, pueden llevar a cabo programas de desarrollo que permitan crear empleos con salarios dignos y disminuir la migración, incrementando así la calidad de vida de los habitantes.
2. Lograr la enseñanza primaria universal	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción de niños que comienzan el primer grado y alcanzan el quinto grado. • Proporción de niñas y niños en primaria, secundaria y educación terciaria 	Los municipios pueden detectar las causas del bajo rendimiento de los alumnos, de manera que se puedan atender los problemas que afectan a su desarrollo personal mediante la colaboración de instituciones, maestros y ciudadanos. Asimismo, se lograría evitar la deserción escolar debido a falta de recursos económicos.
3. Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción de mujeres alfabetas con respecto a hombres alfabetas de entre 15 y 24 años • Salario no agrícola de las mujeres • Proporción de mujeres que ocupan un cargo de participación política 	Los planes educativos creados por el municipio deben atender a la población en general; asimismo, el desarrollo económico y político debe incluir la participación de la mujer.
4. Reducir la mortalidad infantil	<ul style="list-style-type: none"> • Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años • Tasa de mortalidad infantil • Proporción de niños de 1 año que han sido inmunizados contra el sarampión 	El municipio, en acuerdo con las instituciones de salud, puede llevar a cabo acciones que permitan contar con servicios de salud eficientes y de calidad. Puede resolver problemas como la falta de infraestructura, medicamentos y personal médico y de enfermería.
5. Mejorar la salud materna	<ul style="list-style-type: none"> • Tasa de mortalidad materna • Proporción de nacimientos atendidos por expertos 	
6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades	<ul style="list-style-type: none"> • Personal de salud • Tasas de mortalidad debido a VIH o a otras enfermedades 	
7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción de tierra cubierta por bosques. • Área protegida para mantener la diversidad biológica. • PIB por unidad de energía utilizada. • Emisiones de dióxido de carbono. • Proporción de la población que tiene acceso a una fuente de agua potable. 	Los municipios tendrán a su cargo funciones y servicios públicos como agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, así como limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; además, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia.
8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> • Ayuda para el desarrollo. • Acceso al mercado. • Deuda sostenible a largo plazo. 	Cuando la Federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios.

GRÁFICA 4.6

Responsables de áreas financieras con estudios universitarios (por tipo de municipio)



cooperación intermunicipal es un acuerdo entre dos o más gobiernos locales para alcanzar fines comunes, proveer servicios o resolver problemas conjuntos.

En este rubro destaca la heterogeneidad de las legislaciones estatales en lo relativo a facilitar e incentivar la asociación entre municipios. Cuando se analizan los correlatos de la intensidad de asociaciones entre municipios tomando en cuenta las legislaciones estatales en la materia y aspectos como el partido político en el poder y otras variables relevantes, los resultados muestran que el tamaño de los municipios no es relevante, pero sí el nivel de marginación, la

existencia de información y asesoría disponibles para los gobiernos locales y la ubicación geográfica. La calidad de las leyes estatales sobre cooperación municipal es un factor determinante (Rodríguez-Oreggia y Tuirán, 2005).

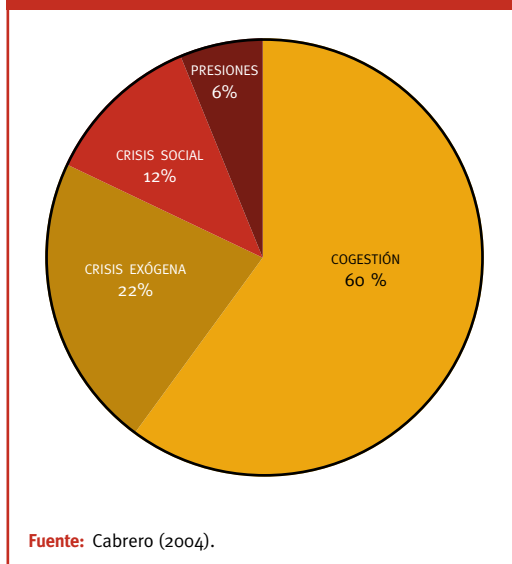
Otro factor relevante para la eficacia municipal es la participación social. Este es un tema abierto, pues no existe un mapa nacional de asociatividad ni evidencia sistemática sobre los determinantes de la participación social exitosa (recuadro 4.9).¹¹

Existen, sin embargo, estudios de caso de los cuales es posible obtener algunas lecciones. En general, las iniciativas de participación social son sostenibles si se basan en un principio de gestión conjunta, más que en respuestas individuales ante aspectos coyunturales.

Información preliminar muestra que la participación social es más sostenible y constructiva si existen mecanismos que garanticen que sea competitiva, que esté claramente dirigida por la acción pública local –no sustituyendo, sino acompañando a la autoridad pública– y si las ventajas comparativas se utilizan para coadyuvar en la identificación de necesidades y la jerarquización de prioridades. La participación social se puede dar de manera constructiva, por ejemplo, mediante mecanismos públicos de observación ciudadana y promoción de la rendición de cuentas (ver recuadro 4.10).

GRÁFICA 4.7

Origen de los programas o experiencias



¹¹ Como respuesta a una agenda de investigación necesaria para el mejoramiento de las políticas públicas, el PNUD y la Sedesol lanzaron en 2005 la iniciativa de la Encuesta Nacional de Capital Social, encabezada por investigadores de diversas instituciones académicas.

RECUADRO 4.9

Dimensiones y presencia de las organizaciones civiles en México

Durante las últimas décadas, en México parece haberse dado un aumento importante en el número y la participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en acciones de atención a los problemas de la pobreza, promoción de proyectos de desarrollo sostenible, cuidado del medio ambiente y respeto a los derechos humanos. Asimismo, el reconocimiento de la sociedad al valor de estas actividades ha ido en aumento y hoy día las OSC se perciben como actores clave de la participación ciudadana y promotores legítimos del desarrollo.

Resulta difícil cuantificar el número de organizaciones civiles en México y obtener información sistematizada acerca de sus actividades, de la fuerza laboral que incorporan y el impacto de sus proyectos. Asimismo, la posibilidad de obtener información desagregada por región o entidad federativa o hacer comparaciones entre periodos es muy limitada.

Existen diversas cifras sobre el número de las OSC en el país. Mena (2003) señala que algunos registros gubernamentales indicaban unas 4 mil organizaciones, pero también menciona registros independientes de investigadores que afirman que son más de 10 mil. Los resultados de un trabajo de investigación llevado a cabo en 1998 por Fundación Demos y el Foro de Apoyo Mutuo (FAM) señalan que la presencia de las organizaciones en los estados es mínima en comparación con el Distrito Federal, que concentra 52% de 3 mil 451 organizaciones (Brito, 1997). Según los datos que el Instituto Nacional para el Desarrollo Social (Indesol), a través del Sistema de Información sobre Organizaciones de la Sociedad Civil (Sios), ha recopilado y analizado, en conjunto con el Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi) y el FAM, 51% de las organizaciones civiles están concentradas en cinco entidades de la República: la mayor parte se localiza en el Distrito Federal (31%), 8% en Coahuila, 5% en el Estado de México, 4% en Nuevo León y 3% Jalisco.

De acuerdo con la base de datos de Indesol-Sios, 30% de las OSC tienen actividades en el ámbito local, 10% en el ámbito municipal, 16% en el regional, 16% en el estatal, 22% en el nacional y 6% en el internacional. El 51% de las organizaciones se fundaron entre 1991 y 2000, 27% entre 1981 y 1990, 16% entre 1951 y 1981 y el 6% antes de 1950. Esta base indica que entre los principales servicios que ofrecen las OSC destacan la asistencia, capacitación, comunicación, investigación, productividad y defensa legal.

En noviembre de 2004 se puso en marcha el Registro Nacional de las Organizaciones de la Sociedad Civil, con lo cual existirá un registro único de todas las agrupaciones u organizaciones mexicanas que, estando legalmente constituidas, realicen actividades en beneficio de la sociedad civil y no persigan fines de lucro ni de proselitismo partidista, político-electoral o religioso. Este registro permitirá obtener información completa y sistematizada para conocer con más detalle las dimensiones y la presencia de las OSC en México.

LA COMPETENCIA POLÍTICA, LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y SU IMPACTO SOBRE LA CALIDAD DE GOBIERNO

El federalismo está diseñado conceptualmente para generar gobiernos limitados y responsables. Las distintas visiones de la acción pública, aunque difieran sobre el tamaño relativo que debe tener el Estado en la economía o la importancia relativa de la gestión gubernamental, presuponen la existencia de un sistema de gobierno basado en la democracia, en el cual los gobiernos tienen que responder y rendir cuentas por sus acciones, y se encuentran acotados tanto por los otros actores políticos a través de un sistema de pesos y contrapesos, como por el incentivo del voto ciudadano en procesos electorales limpios y frecuentes. Así, no se puede pen-

sar en ventajas del federalismo, desde ninguna óptica, si no existe una relación democrática mediante la cual los ciudadanos puedan controlar la gestión de sus gobiernos.

Existen diversos indicadores de calidad de gobierno desde el punto de vista de los servicios que se proveen a los ciudadanos. En México podrían tomarse como indicadores la cobertura y la calidad de tres responsabilidades locales: la provisión de agua potable, drenaje y alcantarillado y alumbrado público o, a nivel estatal, la educación básica. Sólo cuando existe una inversión sustancial por parte de los gobiernos (municipal, estatal y federal) se observa una mejoría,

Medios de comunicación, sociedad civil y transparencia: el caso de Radio Teocelo

Teocelo se localiza en la principal cuenca cafetalera del centro de Veracruz. Ahí, hace 40 años, surgió una iniciativa ciudadana de comunicación, hoy denominada Radio Teocelo. En 1965 el Grupo Promotor de Asistencia Social obtuvo el permiso de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) para poner en funcionamiento la emisora en la frecuencia de los 1490 Khz. de AM. Posteriormente, a principios de los años ochenta, buscó el apoyo de otra organización, Fomento Cultural y Educativo, A. C., la cual operaba la estación XEJN-OC, de Huayacocotla, Veracruz. Por aquellos años la emisora cambió su nombre de Radio Cultural a Radio Cultural Campesina y obtuvo su actual equipo transmisor, con el cual logró ampliar su cobertura a un mayor número de municipios. El proyecto se instaló en el barrio de San Pedro, a donde la emisora trasladó su cabina de producción y su antena, antes ubicados en un pequeño espacio en la parte trasera de una biblioteca pública.

Hace alrededor de 20 años, periodistas que trabajaban en Radio Teocelo intentaron abrir brecha difundiendo información relevante sobre los gobiernos municipales de la zona. En 1997 el director de Radio Teocelo decidió invitar a los entonces candidatos a alcaldes a difundir sus propuestas por la radio sin costo alguno, a cambio de que los ganadores proporcionarían periódicamente información de sus ayuntamientos en un programa en vivo, en el cual se comunicarían durante una hora con los ciudadanos, quienes a su vez podrían participar a través de cartas y llamadas telefónicas. Así nació el programa *Cabildo Abierto*, que en un principio tuvo la participación de alcaldes de cinco municipios. Cada día de la semana uno de los presidentes municipales tenía una hora al aire para comunicar sus proyectos y responder a los cuestionamientos de los ciudadanos. La estrategia de Radio Teocelo parte del principio de que cuando hay transparencia se genera confianza y corresponsabilidad entre gobierno y ciudadanos, pero cuando se cometen abusos y no existe la rendición de cuentas se produce un ambiente de ingobernabilidad. Como medio de comunicación, Radio Teocelo tuvo el compromiso de facilitar a los ayuntamientos la tarea de gobernar y de estimular la participación de los ciudadanos para que vigilaran el uso de los recursos públicos. Así, el programa se convirtió en una herramienta exitosa para la educación ciudadana y para el combate a la corrupción en el ámbito local.

Cabildo Abierto se convirtió en una referencia para los ciudadanos. En 2001 el nuevo presidente municipal de Teocelo se negó a participar en el programa. Los radioescuchas presionaron hasta que el alcalde “compareció” al aire y dio respuesta a sus inquietudes y cuestionamientos. Después de esta experiencia, y en colaboración con académicos, asociaciones civiles, periodistas y alcaldes, Radio Teocelo participó en la organización de cuatro foros regionales para promover la Ley Estatal de Acceso a la Información Pública Gubernamental. En mayo de 2003 Radio Teocelo obtuvo el Premio Nacional de Periodismo en la categoría de Orientación y Servicio a la Sociedad por el programa *Cabildo Abierto*. Asimismo, en 2004 se hizo acreedor al primer reconocimiento Transparencia e Integridad en México, otorgado por Secretaría de la Función Pública, el Consejo Ciudadano por la Transparencia, el Consejo de la Comunicación, el Instituto Federal Electoral y el Instituto Mexicano de la Radio.

por ejemplo, en la cobertura y calidad de los servicios de agua potable y drenaje. A pesar de que ambos son fundamentalmente municipales, la mayor parte del financiamiento proviene del gobierno federal. Esto se debe a que la mayoría de los municipios tienen una débil recaudación propia y un acceso limitado y precario a los mercados de crédito; por ello, la mayoría de los servicios públicos locales y la inversión en obras públicas se financia por medio de recursos transferidos por el gobierno federal y los gobiernos estatales. De particular importancia resulta el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), que es una transferencia condicionada de recursos federales.

Es de suponer que la existencia de mayor competencia política puede influir para elevar la calidad de los servicios públicos. En otros países se ha observado que la intensidad democrática aumenta la eficiencia del gobierno, medida en términos de calidad en provisión de servicios públicos, como lo muestran estudios empíricos (López-De Silanes, 1999).

Es fundamental señalar que, como se explica más adelante, la competencia política, si bien necesaria, no es condición suficiente para la rendición de cuentas y la intensidad democrática. En México se ha eliminado por razones históricas la reelección de gobiernos municipales, incluida la de los síndicos en el periodo inme-

diato siguiente. Esto ha limitado la profesionalización de los gobiernos locales, ha debilitado la rendición de cuentas y ha generado incentivos no deseables en la administración local.

Una pregunta relevante es si la calidad en la provisión de servicios públicos se relaciona con

una mayor competencia política local. La construcción y el análisis de un Índice Local de Competencia Política (ILCP) pueden ayudar a encontrar una respuesta. El ILCP, expuesto a continuación, se basa en indicadores objetivos de umbrales de competencia en los procesos

RECUADRO 4.11

Cálculo del Índice Local de Competencia Política (ILCP)

Es un índice basado en indicadores objetivos de umbrales de competencia en los procesos electorales locales y federales. Puede definirse como un indicador de “disputabilidad” del gobierno.

Las variables utilizadas para la construcción del ILCP corresponden a datos obtenidos a partir de las elecciones federales y locales desde 1989 hasta 2001. Se construye con las siguientes variables:

1. Elección partidista de presidentes municipales.
2. Pérdida de mayoría absoluta del partido originalmente en el poder en elecciones municipales.
3. Margen de victoria menor a 10 por ciento en elecciones municipales.
4. Pérdida de mayoría absoluta del partido originalmente en el poder en elecciones federales.
5. Margen de victoria menor a diez por ciento en elecciones federales.
6. Número efectivo de partidos mayor a dos en elecciones federales.
7. Alternancia en elecciones municipales.

Cada variable se expresa en valores de cero o uno, si se observa o no la característica mencionada. El valor más bajo para el ILCP es uno y el más alto es siete.

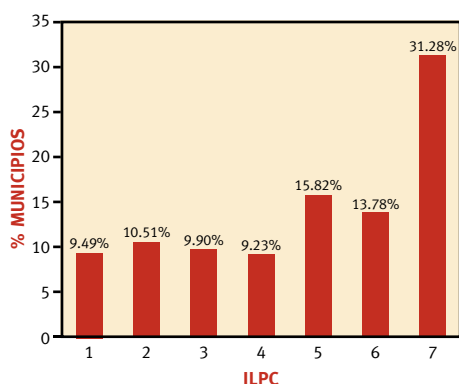
Cada conducta indica la presencia o ausencia de un atributo en la competencia electoral, de manera que para obtener el ILCP se agregan las variables por adición simple.

Con este indicador, un margen de victoria cerrado, aun cuando gane el partido que está en el poder, reflejará una competencia política vigorosa.

Fuente: Díaz-Cayeros, 2004.

GRÁFICA 4.8

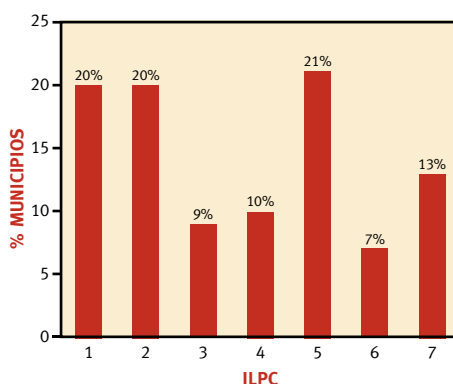
Distribución de los municipios con porcentaje de hogares con acceso a agua potable superior al 60%, según ILCP



Fuente: Con base en Díaz-Cayeros (2004) e INEGI. Censo General de Población y Vivienda, 2000

GRÁFICA 4.9

Distribución de los municipios con porcentaje de hogares con acceso a agua potable del 20% o inferior, según ILCP



Fuente: Con base en Díaz-Cayeros (2004) e INEGI. Censo General de Población y Vivienda, 2000

electorales locales y federales (ver recuadro 4.11).¹² Es un indicador de disputabilidad del gobierno, basado en la idea de que la posibilidad real de perder una elección municipal ejerce una presión competitiva sobre el partido en el poder para elevar la calidad de la función pública.

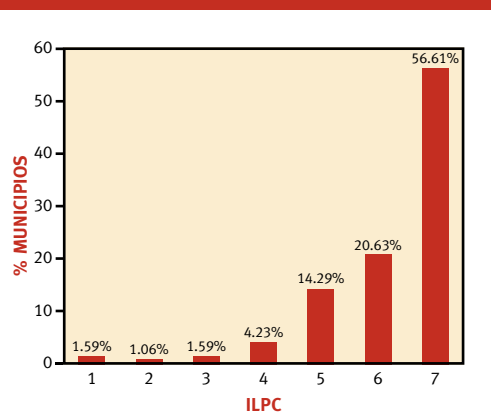
El ILCP se relaciona positivamente con la calidad en la provisión de servicios públicos. De hecho, se esperaría que existiera precisamente

este tipo de relación con los indicadores mencionados, como una medida aproximada de la efectividad del gobierno (ver gráficas 4.8 y 4.9).

Además, si se relaciona al ILCP con el IDH, los municipios en los cuales existe mayor competencia política tienen un nivel de IDH superior. No se puede inferir causalidad, pero sí es importante señalar la correlación positiva entre ambos (ver gráficas 4.10 y 4.11).

GRÁFICA 4.10

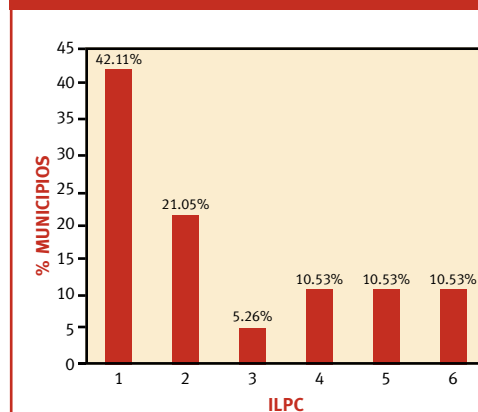
Porcentaje de municipios con IDH mayor a 0.79 según nivel de ILCP



Fuente: Con base en Díaz-Cayeros (2004) e INEGI. Censo General de Población y Vivienda, 2000

GRÁFICA 4.11

Porcentaje de municipios con IDH menor a 0.5 según nivel de ILCP



Fuente: Con base en Díaz-Cayeros (2004) e INEGI. Censo General de Población y Vivienda, 2000

COMPETENCIA POLÍTICA Y GÉNERO

Un posible indicador de calidad de la democracia local desde una perspectiva de equidad de género es la mayor participación de la mujer en cabildos municipales, los órganos de decisión locales. La gráfica 4.12 muestra que el ILCP se relaciona con el porcentaje de representación de mujeres en los cabildos como un indicador del avance de la igualdad de género en la representación local. Éste es el caso tanto para posiciones compensatorias como para puestos de mayoría. Es muy importante ver que la competencia política induce un resultado de este tipo. La mayor equidad de género es un resultado endógeno de la competencia política. Como se puede apreciar, mientras mayor es el ILCP, mayor es

la representación de mujeres por principio de mayoría. Los asientos compensatorios también son más importantes como proporción del cabildo cuando existe mayor competencia.

Competencia política y rendición de cuentas

Se debe hacer énfasis en la noción de que la democracia no sólo se trata de elecciones, sino también de crear mecanismos de transparencia en la gestión pública. Estos dos elementos son centrales para que exista una auténtica rendición de cuentas. La reelección inmediata de presidentes municipales y regidores, por ejemplo, es otra reforma que fortalecería los incentivos a la rendición de cuentas local. La propuesta del ILCP es que la existencia de un cierto grado de compe-

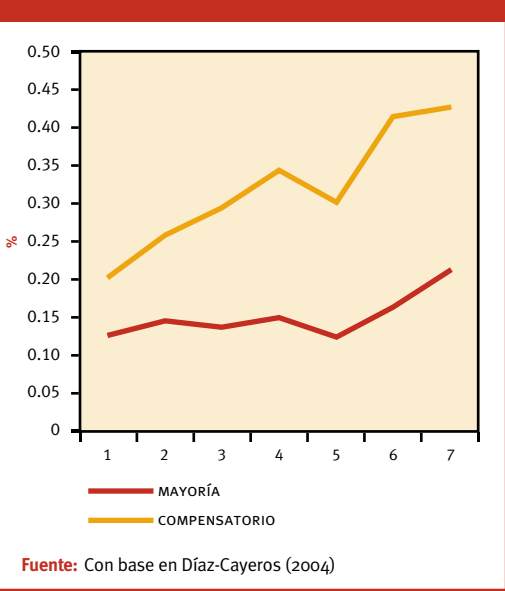
¹² El ILCP se propone en Díaz-Cayeros (2004), originalmente con el nombre de "Índice de Práctica Democrática".

tencia y riesgo en el concurso electoral es un primer componente para una auténtica rendición de cuentas de los gobiernos locales.

Hasta la fecha existe información sobre regulaciones de transparencia en 27 municipios de siete estados de la República. Asimismo, 21 entidades federativas cuentan con leyes sobre transparencia y acceso a la información, con distintos niveles de aplicación. En Puebla, por ejemplo, deberán transcurrir 18 meses para poder presentar solicitudes de acceso a la información.

Los cambios en la arena electoral, que incluyen el énfasis en el acceso a información sobre la gestión pública y el debate sobre la reelección inmediata, son condición necesaria para tener gobernantes que realicen gestiones más efectivas, que rindan cuentas a sus representados y que busquen mejorar las condiciones objetivas de vida de éstos.

GRÁFICA 4.12
ILCP y Representación de Mujeres en el Cabildo (proporción)



EL DESARROLLO HUMANO DESDE LO LOCAL

México es un país desigual en distintas dimensiones; entre ellas la regional. Como lo muestra la evidencia presentada en capítulos anteriores, existen niveles muy dispares de logros y oportunidades para los individuos de acuerdo con la región en que se encuentren. En este capítulo hemos planteado, sin embargo, que existen mecanismos institucionales relativamente recientes que permiten a los gobiernos locales acceder a recursos y participar en la planeación de su desarrollo. La presión que ejerce la competencia política, también reciente en la historia posrevolucionaria de México, induce mejores resultados y una mayor calidad en la provisión de servicios públicos, aunque la competencia no garantiza una auténtica rendición de cuentas. El fortalecimiento de esquemas de transparencia y entrega de información pública es un elemento que refuerza la presión ciudadana y resulta en mejores gobiernos. La reelección inmediata de autoridades municipales, incluidos los regidores, podría ser otro elemento para darle forma a un esquema democrático funcional.

Dado todo este entorno, sin embargo, la heterogeneidad de los gobiernos locales hace que algunos puedan ser eficaces, ejercer con mayor éxito su autonomía y acceder a recursos; otros enfrentan obstáculos importantes. Leyes estatales que promuevan la coordinación y cooperación entre municipios pueden tener un gran impacto en la creación de oportunidades para municipios con restricciones debidas a su escala y a la escasez de recursos. Esto es crucial en un entorno de municipalización que, por su segmentación, no promueve la eficiencia económica ni administrativa.

Promover el desarrollo humano desde el ámbito local es posible. El entorno institucional abre posibilidades reales para acciones públicas exitosas en educación, salud y generación de ingresos. Este capítulo ha mostrado experiencias exitosas y mostrado espacios de acción viables. Así, en complementariedad con la acción federal y estatal, los gobiernos locales pueden incidir en la generación de dinámicas de desarrollo humano desde sus ámbitos de competencia.