

Las instituciones locales como determinantes de los procesos de desarrollo municipal

Mtro. Antonio Sánchez Bernal ¹

Introducción

El cambio institucional estudia la transformación de las economías, analiza como el conjunto de reglas que coordinan la interacción de los actores, influye en el desempeño de la economía. Un conjunto de reglas, transparentes y coherentes generan que las economías tengan un mejor desempeño económico, sin embargo, las reglas son modificadas marginalmente todo el tiempo, hasta llegar a un punto donde dichas reglas se vuelven obsoletas. Entonces los actores ven reducidos sus beneficios y realizan acciones para crear o modificar las reglas impulsando así la conformación de un nuevo conjunto de reglas.

Este enfoque de cambio institucional del cual es precursor Douglass North, tiene un importante potencial explicativo sobre la manera en que ocurren las transformaciones en una sociedad nacional, en éste sentido los estudios empíricos realizados han fortalecido y validado la fuerza analítica del cambio institucional.

El cambio institucional hasta el momento es un enfoque analítico referido a sociedades nacionales, por lo cual existe un vacío en la literatura, sobre lo que acontece en el ámbito local. El cambio institucional no fue dirigido a explicar sociedades locales, las cuales tienen otra dinámica, distintas capacidades y metas con respecto a la sociedad nacional.

La investigación que presento es un esfuerzo por construir un modelo analítico de cambio institucional en el ámbito local, es decir, se trata de generar nuevos elementos analíticos sobre la literatura de cambio institucional. Esta es una de las principales razones que justifican la realización de esta investigación y que muestran su relevancia.

En México a partir de los ochenta del siglo XX se han realizado modificaciones sustanciales en su marco institucional, como respuesta al agotamiento del modelo de economía cerrada y de la ola democratizadora de la vida política de las sociedades. Una visión de lo complejo del cambio institucional en México se muestra en Sánchez (2001) donde se presentan las modificaciones más significativas a partir de los ochenta en el territorio nacional. Este trabajo enfatiza que en el ámbito económico el Estado se retiró de la generación y producción de bienes y servicios, otorgó los derechos a la iniciativa privada, abolió la propiedad social de la tierra, rompió cuando menos de inicio con una gestión del desarrollo central, introdujo la competencia internacional y se estableció una política de protección ambiental. Todos los cambios enumerados anteriormente sustentados

¹ Profesor-Investigador del Departamento de Estudios Regionales-INESER, Universidad de Guadalajara y Coordinador del Programa de Estudios para la Descentralización (PROEDE).

por modificaciones en su mayoría de reglas de elección constitucional y colectiva, las que a su vez generaron y están reajustando las reglas operacionales. Por otro lado, diversas reglas informales como la corrupción, la verticalidad en la toma de decisiones, escasa participación ciudadana y el desprecio por los recursos ambientales, están siendo desechadas y sustituidas por otras que se supone se dirigen a mejorar las condiciones del ambiente económico.

Analizar el alcance de este cambio institucional en todas sus magnitudes esta fuera de las intenciones de éste estudio. Dado mi interés de entender los efectos económicos en el ámbito municipal, analizó qué instituciones formales tuvieron modificaciones y qué organizaciones surgieron en torno a la vida municipal.

En esta investigación centro mi interés en la transformación de dos reglas formales constitucionales que tuvieron una relación directa con los cambios ocurridos en los gobiernos municipales. Me refiero a los artículos 26 y 115, ambos definen las reglas principales formales macro de la vida municipal, en especial el artículo 115 es el punto de referencia, porque establece los alcances del municipio.

Además éstos artículos modificados en 1983, sentaron las bases para el inicio de la política de descentralización en México. La modificación del artículo 26 se justificó para instrumentar políticas de desarrollo regional que involucraban a los tres ordenes de gobierno (Rodríguez, 1999). Constituye una acción que establece reglas formales que obligan al municipio a incorporarse al proceso de planeación para el desarrollo regional. Hay que recordar que antes de 1983 el municipio no estaba contemplado en las reglas formales para participar en los procesos de desarrollo.

La modificación de la regla formal denominada artículo 115 constitucional es relevante porque constituye el inicio de un proceso de mayor autonomía municipal, con este cambio se asignaron nuevas responsabilidades y obligaciones para los gobiernos municipales de México. Este proceso de fortalecimiento de los municipios fue la columna vertebral de la política de descentralización. En suma, el artículo 115 constitucional buscaba que se desataran las capacidades municipales y el artículo 26 los incorporaba a la gestión del desarrollo regional.

A la par de los cambios constitucionales aprobados por el Congreso de la Unión, el poder ejecutivo instrumentó una reforma administrativa en el aparato de gobierno federal, que dio lugar a la creación de nuevas organizaciones y a la fusión de otras. Esto implicó el impulso de nuevas políticas económicas y por ende de nuevas reglas formales que regulaban la acción entre el gobierno federal y los otros dos niveles de gobierno, el estatal y el municipal.

El gobierno municipal se vio inmerso en un proceso donde las reglas formales establecidas por el poder ejecutivo federal y el congreso se transformaron, e imponían la necesidad de asimilar dichas reglas para iniciar su uso, pero además se requería construir nuevas reglas formales locales

y adoptar las existentes para operacionalizar las reglas macro emanadas del exterior. Esto propicia el inicio de un proceso de transformación sustancial del marco institucional local que da lugar al cambio institucional en los municipios de México.

En esta investigación sustentó que existe un marco institucional que regula la acción e interacción de los actores que viven o realizan acciones en un municipio. Este marco institucional está formado por reglas formales asimiladas derivadas de las constituciones federal y estatal, así como de las reglas formales instituidas a través de las políticas. Además, en esta categoría de reglas encontramos las universales como la de mercado o las referentes a protección ambiental o de derechos humanos universales. Pero existen reglas informales externas que son transferidas por los actores de distintas organizaciones externas y que operan en la medida que pueden ser impuestas.

El otro tipo de reglas que conforman el marco local son las reglas internas tanto formales como informales, las formales son las construidas e impulsadas por los gobiernos municipales y las informales son las derivadas de convenciones locales. En el contexto del marco institucional municipal los actores municipales se coordinan para hacer uso, apropiación y distribución de los recursos municipales. Por la conformación descrita del marco institucional municipal encontramos procesos similares que ocurren en los municipios y que forman tendencias. Simultáneamente podemos identificar procesos innovadores o degenerativos únicos.

Entendemos por cambio institucional amplio, la modificación sustancial a las instituciones formales e informales, que conforman un nuevo marco institucional que regula la interacción humana y dirige a distintas formas de coordinación económica.

A escala local podemos definir **el cambio institucional, como la transformación gradual del marco institucional vigente en un municipio, la cual ocurre de manera incremental y marginal a partir de las acciones e iniciativas de los actores locales quienes en consecuencia se coordinan de distintas maneras en el ámbito económico, político y social, dando lugar a un determinado desempeño económico del gobierno local respectivo.** Dicho cambio es el resultado de los siguientes factores:

- a) Por la modificación o creación de reglas formales e informales originadas por los niveles de gobierno federal y estatal (reglas externas que se convierten en asimiladas) Por ejemplo, cambios o modificaciones en la constitución, en las leyes federales, en la política económica instrumentada por los gobiernos federales y estatales.
- b) Por la introducción de nuevas reglas de operación de empresas y otras organizaciones de escala nacional y transnacional. Por ejemplo, la introducción de reglas de mercado internacional

que realizan las empresas trasnacionales a los municipios o las nuevas estrategias que construyen las ONG'S que operan en el ámbito nacional sobre los actores municipales.

- c) Debido al cambio de reglas generado por los actores locales en su cotidiano proceso de interacción. Por ejemplo, cuando las formas de coordinación y necesidades genera que los actores de un municipio promuevan la creación de una unión de crédito.
- d) Por la aparición de nuevas reglas o su modificación sustancial, promovidas por los gobiernos locales. Aquí me refiero exclusivamente a los gobiernos municipales.

Todo éste proceso de modificación y aparición de nuevas reglas conducen a un nuevo marco institucional a escala local, resultado de la interacción de los actores locales. En dicho proceso se desechan, adaptan y absorben las distintas instituciones y se reflejan los intereses de los distintos grupos locales. La aparición de este nuevo marco institucional se observa en distintas áreas:

- a) A nivel del gobierno local (municipal) se refleja en nuevas formas de operación interna y externa, es decir, se relacionan de distinta manera con los distintos actores locales y realizan actividades nuevas.
- b) En cuanto a las organizaciones económicas observan nuevas formas de actuar y operan bajo nuevas formas de coordinación económica.
- c) Los demás actores se relacionan de manera distinta con el gobierno local y las organizaciones, e identifican nuevas posibilidades de acción.

Es importante mencionar que en esta investigación se hace énfasis, en los cambios que se reflejan en los gobiernos locales, debido a que la política de descentralización tenía como centro de transformación al gobierno municipal, es decir, se esperaba que ante los cambios en las reglas formales externas se iniciara un proceso de generación de reglas formales internas por parte de los gobiernos municipales, con el fin de aprovechar las ventajas que ofrece el nuevo marco nacional y que al menos en el discurso dotaba a los gobiernos municipales para ofrecer mejor calidad de vida a sus habitantes.

El cambio institucional en el ámbito local como se mencionó anteriormente, cambia las prácticas de los gobiernos locales, es decir, su desempeño. El gobierno local es una organización y como tal su naturaleza la lleva a cumplir con las funciones de coordinar, liderar, tomar decisiones y planear con el objetivo de gobernar para alcanzar mejores niveles de vida de la población en un contexto democrático. Para gobernar las organizaciones gubernamentales necesitan tres elementos: a) recursos económicos; b) recursos humanos, y c) infraestructura.

Por lo tanto, entenderemos por desempeño del gobierno local la forma en que éste se conduce en tres aspectos de su actividad: 1) captación y uso de recursos económicos; 2) reclutamiento, entrenamiento y asignación de los recursos humanos, y 3) construcción de infraestructura económica en el territorio municipal. En la medida que los gobiernos locales cumplan de manera eficiente y cabal estas tareas, se podrá decir que su desempeño es a su vez eficiente, regular o deficiente.

Este trabajo presenta un análisis cualitativo y cuantitativo de los estados de Jalisco y Guanajuato, para cumplir con el objetivo de identificar las distintas rutas que los gobiernos municipales construyen a partir de las transformaciones que se generan en la escala macro.

Tipos de cambio institucional municipal

Este trabajo tiene como objetivo identificar las tendencias y elementos decisivos en el cambio institucional municipal, para lograrlo se propone identificar el mosaico posible de cambios a esta escala. Utilizando las variables densidad institucional y dinámica interna de cambio, he definido una tipología de cambios institucionales en el municipio.

La densidad institucional es entendida como una combinación entre la naturaleza de las reglas (formales e informales) y el número (concentración) de estas que operan en una sociedad. El concepto según Rodríguez (1999) implica cuatro aspectos, 1) la relación y sinergia interinstitucional, 2) la representación colectiva por numerosos entes, 3) un objetivo industrial y, 4) normas y valores compartidos.

Amin y Thrift (1994) en Rodríguez señalan que a mayor densidad institucional se genera una mayor legitimidad social, mejoran las relaciones de confianza, estimula la capacidad empresarial y consolida el enraizamiento de la actividad económica en la economía local.

La dinámica interna de cambio se refiere a la disposición de los distintos actores del municipio por modificar sus prácticas en la esfera económica, política y social. Es decir dado un conjunto de beneficios que los actores del municipio obtienen por la manera en que realizan sus distintas actividades, tienen impulsos ó no para promover o permitir que se realicen modificaciones en las reglas formales e informales.

Considerando el grado de densidad institucional se determina utilizar las categorías alta y baja. Como la dinámica interna de cambio se refiere a la disposición de una sociedad al cambio se determina calificarla como alta y baja. Cruzando las variables obtenemos las distintas posibilidades de cambio institucional a escala municipal.

Tipos de cambio institucional municipal

	Densidad institucional Alta	Densidad institucional Baja
Dinámica de Cambio Alta	Cambio Innovador con efecto difusión	Cambio con crisis institucional
Dinámica de Cambio Baja	Cambio Estratégico sin efecto difusión	Cambio Simulado

1. El cambio innovador con efecto difusión se caracteriza por la aparición de formas de gestión pública no tradicionales, encauzadas por nuevos actores locales. Se identifica una transformación sustancial del gobierno municipal que implica modificación en la estructura gubernamental y en sus procedimientos, con esta transformación el ayuntamiento tiene la capacidad de instrumentar mejores y novedosas políticas públicas municipales. Ante modificaciones de reglas formales e informales, los actores locales buscan aprovechar las ventajas ofrecidas, pero en caso de que los cambios en las reglas sean perjudiciales tienen la capacidad de impulsar iniciativas al interior del municipio o al exterior para evitar daños. Al interior del municipio existe la capacidad para impulsar nuevas reglas de manera consensada y reduciendo al máximo potenciales conflictos, sin embargo el hecho de desplazar nuevos actores e instrumentar nuevas reglas que afectan los beneficios de un sector de la población genera conflictos al interior del municipio, pero que pueden ser resueltos por la alta disposición al cambio de la sociedad. Las nuevas políticas municipales sustentadas en nuevas reglas formales e informales, se caracterizan por incorporar realmente a los ciudadanos a la toma de decisiones y por ser más efectivas, lo que se refleja en una mejor gestión de la actividad económica local. El mejor desempeño del gobierno municipal, el marco institucional local transformado y los nuevos actores, aumentan la efectividad de las nuevas políticas municipales, finalmente estos factores generan una sinergia que se refleja de manera positiva en el nivel de desarrollo del municipio.
2. El cambio estratégico sin difusión se identifica por mantener formas de gestión pública tradicionales con innovaciones menores y con baja aparición de nuevos actores. El gobierno municipal está sometido a transformaciones lentas pero que permiten la innovación en las áreas donde los ciudadanos ejercen mayor presión. Las políticas públicas gubernamentales no son muy novedosas y se recurre a prácticas probadas para no sufrir bajas fuertes en la eficiencia de los procesos ya instrumentados. Las transformaciones formales e informales generan alta tensión entre los distintos actores y tienden a formar coaliciones para que el cambio sea pospuesto o disminuido dados los intereses. El marco institucional local se transforma lentamente y hay la disposición de defender las tradiciones y reglas que han

prevalecido en la sociedad municipal, por lo tanto la relación entre los actores es relativamente estable. En el ámbito económico, estos municipios pueden perder fortaleza económica ante otros municipios y regiones ya que no es posible incorporar nuevas reglas que permitan mejorar los beneficios de los actores económicos locales. Las pocas innovaciones en la forma de gobierno, la lenta transformación del marco institucional y la poca oportunidad de que nuevos actores aparezcan en el proceso de toma de decisiones, producen que las políticas municipales no tengan la efectividad deseada y que por tanto el nivel de desarrollo del municipio no tenga posibilidades de aumentar de manera consistente.

3. El cambio con crisis institucional se caracteriza por la aparición de nuevos actores en las distintas organizaciones del municipio que impulsan nuevas prácticas en la gestión pública, pero que son difíciles instrumentar porque la mayoría de reglas que regulan la interacción entre actores son informales. El gobierno municipal impulsa nuevas políticas y reglas formales, pero pueden ser revertidas relativamente fácil. Por lo tanto, en este tipo de cambios las innovaciones de la política pública municipal son temporales, sin embargo inician una lenta transformación en la medida que son antecedentes entre los actores de que es posible diseñar formas distintas de gestión, además dejan vestigios entre algunos actores locales, que se preocupan de que las reglas revertidas vuelvan a instalarse. El marco institucional es inestable y provoca crisis entre los actores locales ya que la interacción no tiene las reglas claras y estables. Se generan conflictos fuertes que dividen a la sociedad y que degradan el ambiente en que se desempeñan. Por lo tanto, no es posible tener un aparato productivo donde la cooperación y confianza sean reglas que impulsen proyectos conjuntos para mejorar la productividad y competitividad de la economía local. Los actores económicos actúan solos y enfrentan las oportunidades y retos del mercado con su capacidad. En suma el marco institucional local se transforma pero es inestable, el gobierno innova pero no se consolidan las nuevas prácticas y los nuevos actores no logran los beneficios esperados de sus acciones, por lo cual se generan tensiones al interior de la sociedad entre los que desean consolidar el cambio y los que buscan se mantengan las cosas igual. Este panorama no permite que el nivel de desarrollo del municipio crezca y se consolide.
4. El cambio simulado se distingue por generar procesos de transformación aparentes en la gestión pública y por la baja posibilidad que tienen actores nuevos, de incorporarse a los procesos de toma de decisiones de la vida municipal. El gobierno municipal no genera innovaciones y ante modificaciones externas que implican transformaciones sustanciales a las formas de gestión gubernamental se realizan procesos de simulación para aprovechar

los beneficios que vienen del exterior. Las reglas informales son las que prevalecen y existen pocas iniciativas para la aparición de reglas formales, por lo cual el marco institucional local es muy estable, pero ante un entorno cambiante es un obstáculo importante para que los actores económicos tengan incentivos de impulsar actividades económicas que impulsen la competitividad aparato productivo municipal. La relación entre gobierno municipal y los distintos actores del municipio, es de poca cooperación y normalmente las decisiones relevantes son tomadas unilateralmente por los gobiernos. En suma, la nula innovación de los gobiernos municipales, el estancamiento del marco institucional local y la escasa cooperación entre actores generan un ambiente económico con pocas oportunidades de inversión, y por ende estos municipios presentan niveles de desarrollo estancados.

Esta tipología será utilizada para analizar los estudios de caso, que se presentan a continuación.

Las rutas municipales de cambio institucional

En este apartado el objetivo es mostrar las modificaciones que se han presentado en los gobiernos municipales elegidos de Jalisco y Guanajuato ante el cambio institucional local impulsado por las reformas de los artículos 115 y 26 constitucionales.² Específicamente se identificarán las variables institucionales más importantes para el desempeño económico municipal. El análisis es el resultado de entrevistas con ex-presidentes municipales de los municipios elegidos de Jalisco y Guanajuato para éste estudio.³

Se eligieron tres periodos de gobierno: de 1983-1985 porque en dicho periodo entraron en vigor las modificaciones de los artículos 115 y 26 de la Constitución; de 1989-1991 porque en éste periodo el ejecutivo federal impulsó programas federales de mayor apoyo a los ayuntamientos y finalmente, de 1995-1997 debido a que en ésta etapa se presentaron cambios en la visión del gobierno estatal ya que por primera vez en Jalisco y Guanajuato gobernaban partidos de oposición. El análisis se centra en el proceso de cambio que se presenta en los ayuntamientos. Los gobiernos municipales fueron la organización objetivo de la política, pero también son transmisores de las modificaciones a las sociedades de los municipios.

² Ambas reformas fueron realizadas en 1983 en el periodo de gobierno de Miguel de la Madrid, en lo que respecta a la reforma del Artículo 115 Constitucional se le otorgaron a los gobiernos municipales la capacidad de emitir reglamentos, el cargo de servicios públicos básicos, la administración de su hacienda y del impuesto predial y la capacidad de planeación. Ligado a éste último punto se construyó el Sistema Nacional de Planeación Democrática fundado en el Artículo 26 Constitucional donde el municipio y su gobierno constituían el último eslabón de la planeación.

³ Los municipios seleccionados son Zapotlán del Rey, Ameca y Guadalajara del estado de Jalisco; Purísima del Rincón, Ocampo y León del estado de Guanajuato.

Cuadro 1. Descripción de municipios estudiados en Jalisco

Municipio	Zapotlán	Ameca	Guadalajara	
Tamaño de Municipio por población ⁴	Pequeño (15,478 hab.)	Mediano (56,681 hab.)	Grande (1'646,319 hab.)	
Región	Ciénega	Valles	Centro	
Tasa de crecimiento poblacional 1990-2000	0.83	0.42	-0.02	
Actividad económica preponderante	Agricultura	Agricultura Ganadería Forestal	Servicios	
Índice de desarrollo ⁵	1990	3	5	7
	2000	2	5	7
Partido Político	1983-1985	PRI	PRI	PRI
	1989-1991	PRI	PRI	PRI
	1995-1997	PRI	PAN	PAN

Fuente: Red de Información Municipal de Jalisco, (RIM –Jalisco)

De Jalisco se eligieron Zapotlán del Rey, Ameca y Guadalajara. La idea era presentar un análisis comparativo entre tres municipios con características distintas de tal manera que el contraste no surgiera si los cambios identificados están o no relacionados con variables como el tamaño del municipio, el nivel de desarrollo y la orientación de la actividad económica local.

Los resultados presentados en el cuadro 2, muestra como las transformaciones en todos los ordenes se dieron en Guadalajara, donde hay un gobierno ya complejo y que tenía las bases para instrumentar los cambios.

Cuadro 2. Reporte de cambios en los ayuntamientos por periodos.

	Zapotlán del Rey			Ameca			Guadalajara		
	1983-1985	1989-1991	1995-1997	1983-1985	1989-1991	1995-1997	1983-1985	1989-1991	1995-1997
Creación o reorganización de departamentos			✓			✓	✓	✓	
Capacitación			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Equipo de trabajo con capacidad profesional						✓	✓	✓	✓
Modificación o formación de reglamentos		✓				✓	✓	✓	✓
Existencia y funcionamiento de COPLADEMUN						✓	✓	✓	

En el caso de Guanajuato también se eligieron tres municipios con características distintas al interior del municipio, pero que fueron comparables con los del estado de Jalisco.

⁴ Para el año 2000

Cuadro 3. Descripción de municipios estudiados de Guanajuato

Municipio	Ocampo	Purísima del Rincón	León	
Tamaño de Municipio por población ⁶	Pequeño (20,984 hab.)	Mediano (44,778 hab.)	Grande (1'134,842 hab.)	
Región				
Tasa de crecimiento poblacional 1990-2000	0.62	3.94	2.72	
Actividad económica preponderante	Agricultura	Agricultura Ganadería Forestal	Industria manufacturera, servicios y comercio	
Índice de desarrollo ⁷	1990			
	2000	2	6	7
Partido Político	1983-1985	PRI	PRI	PRI
	1989-1991	PRI	PRI	PAN
	1995-1997	PRI	PRI	PAN

Fuente: Sistema de Municipal de Bases de Datos, SIMBAD, INEGI.

También en el caso de Guanajuato se observa que el gobierno municipal de León es el que puede operar más cambios derivados de las reformas constitucionales a los artículos 115 y 26 constitucional.

Cuadro 4. Reporte de cambios en los ayuntamientos de Guanajuato

	Ocampo			Purísima del Rincón			León		
	1983-1985	1989-1991	1995-1997	1983-1985	1989-1991	1995-1997	1983-1985	1989-1991	1995-1997
Creación o reorganización de departamentos						✓	✓	✓	✓
Capacitación	✓						✓	✓	✓
Equipo de trabajo con capacidad profesional			✓				✓	✓	✓
Modificación o formación de reglamentos			✓				✓	✓	✓
Existencia y funcionamiento de COPLADEMUN			✓			✓			✓

Utilizando la tipología de cambio institucional municipal presentada en el apartado anterior, podemos tener una idea de las tendencias en la región. Desde mi punto de vista, los estudios de caso presentados los podemos clasificar de la siguiente manera:

⁵ En el índice de desarrollo el nivel 7 representa el valor más alto.

⁶ Para el año 2000

⁷ En el índice de desarrollo el nivel 7 representa el valor más alto.

Cuadro 5. Clasificación de los estudios de caso por tipo de cambio institucional municipal

	Densidad institucional Alta	Densidad institucional Baja
Dinámica de Cambio Alta	León (Cambio innovador con efecto difusión)	Ameca (Cambio con crisis institucional)
Dinámica de Cambio Baja	Guadalajara (Cambio estratégico sin efecto difusión)	Zapotlán del Rey, Ocampo Purísima del Rincón (Cambio simulado)

Como se observa en el cuadro 5, el municipio de León es el único que se ubica en el tipo de cambio innovador a pesar de que el proceso de transición se inició con un desgaste importante de los gobiernos priistas durante de década de los ochenta, es decir los gobiernos municipales ya estaban sometidos a grandes presiones de la ciudadanía y también estaban envueltos en los conflictos internos del PRI. Esta situación de alguna manera es una señal de la alta dinámica de cambio, que ya presentaba este municipio por parte de los distintos actores. En León observamos como se modernizo el aparato administrativo municipal, aparecieron nuevas reglas formales y actores con distintas visiones, dispuestos a innovar en las distintas áreas que se desempeñaron, además cabe resaltar que los conflictos internos fueron superados porque la mayor densidad institucional que facilita la interacción entre los agentes y la disposición al cambio no permiten que las desavenencias entre personas y grupos tengan repercusión en el largo plazo. Este municipio ha tenido la capacidad de difundir sus experiencias y ser considerado un municipio modelo, esto no quiere decir que no tenga dificultades y defectos que corregir. Finalmente este municipio es el que mayor coherencia tiene en cuanto al modelo de desarrollo nacional, por lo cual muestra un desempeño económico creciente.

Al municipio de Guadalajara lo ubico en el cambio estratégico sin efecto difusión. Aunque en el municipio se reportan cambios importantes como un aparato administrativo más eficiente, modificación del marco institucional local y el ascenso de nuevos actores políticos en el ayuntamiento, este municipio no presenta grandes innovaciones en la gestión del gobierno municipal, ya que en general la disposición al cambio en la sociedad es baja. Incluso cuando el PAN ganó por primera vez la presidencia municipal el candidato ganador era un viejo conocido de la sociedad tapatía (Francisco Ramírez Acuña), esto habla de que no hay ascenso de nuevos actores y que las reglas se transforman más lentamente, sin embargo como este municipio ya tiene una densidad institucional alta, le permite incluir cambios estratégicos al interior del gobierno y en su relación con la sociedad, generando un desempeño económico aceptable aunque no totalmente coherente con el rápido entorno cambiante.

El cambio con crisis institucional se refleja en el municipio de Ameca, este ofrece una alta dinámica de cambio, reflejada en un gobierno que al cambiar de partido intenta modernizarse, con una sociedad civil exigente y participativa en todos los ordenes en especial el empresarial, sin embargo los logros y avances logrados en el aparato de gobierno municipal, empresarial y social son revocados por que no hay una densidad institucional que respalde la consolidación de los cambios. Incluso el marco institucional es enriquecido pero como es inestable genera desacuerdos y desunión entre los actores y el gobierno municipal por lo cual el desempeño económico del municipio esta supeditado a la capacidad individual de productores y empresarios locales de operar en el mercado, el resultado esperado de esta economía es un crecimiento económico lento e inestable.

Por último, el denominado cambio simulado es identificado en los municipios de Zapotlán, Ocampo y Purísima del Rincón. Estos municipios se caracterizan por presentar una baja densidad institucional y estar regidos en la mayor parte de interacciones por reglas informales, además en el aparato de gobierno municipal solo se realizan modificaciones cuando existe la posibilidad de captar recursos externos de alguna dependencia gubernamental, dichos cambios no son permanentes. La relación entre gobierno y sociedad es débil y no aparecen nuevos actores en el municipio, lo que genera una baja ó casi nula capacidad de innovación, reflejada en un estancamiento de la actividad económica.

Finalmente, quiero resaltar que este análisis de tipo cualitativo nos indica que las variables institucionales como densidad institucional, fuerza de la sociedad civil, capacidad empresarial y desempeño del gobierno municipal influyen en el crecimiento económico del municipio.

Desempeño de los gobiernos municipales en la fase de descentralización

En México no existe una política regional explicita, porque se adopto el enfoque de la escuela neoclásica que considera que el mercado ajusta automáticamente los desequilibrios regionales. Esta posición mas la instrumentación de la política de descentralización a partir de 1983 ubicaron a los gobiernos municipales aparentemente en una posición precaria, ya que por un lado no existía una estructura regional en la cual soportar proyectos de gran alcance e impacto económico y por otro lado se recibieron mas responsabilidades, que requerían mejorar la capacidad de gestión gubernamental sustancialmente.

En este contexto, los gobiernos municipales han realizado acciones para transformarse tratando de adquirir mayores capacidades y realizar de manera eficiente sus tareas. Para establecer

la magnitud en que los gobiernos municipales analizados han logrado un mejor desempeño, se presentan algunos indicadores relacionados con el manejo de las finanzas públicas.

En los seis municipios durante el periodo estudiado, se han incrementado sustancialmente los ingresos totales a través de las mayores participaciones que transfiere el gobierno federal y en el caso de Jalisco y Guanajuato también de los gobiernos estatales. Sin embargo, las estrategias seguidas para aprovechar de manera eficiente estos recursos han sido distintas y se nota en el comportamiento de las finanzas.

El comportamiento de los ingresos propios muestra la capacidad y eficiencia de un gobierno municipal para administrar y obtener sus recursos, ya que implica generar capacidades técnicas y políticas para hacer una captación adecuada, además muestra el nivel de autonomía que se puede tener para instrumentar políticas públicas locales. En el Cuadro 6 se muestra que en Guanajuato solo León tiene una importante participación de ingresos propios con respecto al ingreso total, además reporta un crecimiento mayor de este rubro en los noventa. En el caso de Purísima del Rincón en los noventa tuvo un crecimiento de este rubro del 38.74 por ciento, que puede ser explicado porque a fines de ésta década el gobierno municipal se hizo cargo de la administración del catastro, esta misma tendencia la muestra Ocampo.

Cuadro 6. Indicadores de Desempeño del gobierno municipal. Casos de Jalisco y Guanajuato

	Ingresos Propios			Gasto Administrativo			Gasto en obra Pública		
	1980	1990	2000	1980	1990	2000	1980	1990	2000
Guadalajara	38.42	50.80	30.46	80.22	63.19	63.25	12.64	23.54	23.69
Tasa de crecimiento del decenio		(30.15)	(-1.67)		(18.32)	(27.13)		(81.98)	(27.37)
Ameca	45.00	54.41	30.09	63.63	50.66	50.48	36.36	32.54	10.29
Tasa de crecimiento del decenio		(26.45)	(8.64)		(12.96)	(45.82)		(19.77)	(-17.81)
Zapotlán del Rey		14.78	9.47		66.63	51.29		31.00	0.26
Tasa de crecimiento del decenio			(29.33)			(41.72)			(-85.00)
León	56.53	59.87	30.04	71.13	51.22	46.82	27.48	33.75	44.28
Tasa de crecimiento del decenio		(7.13)	(15.14)		(-8.24)	(55.41)		(19.82)	(86.18)
Purísima del Rincón		32.23	14.62		37.86	54.64		44.51	36.44
Tasa de crecimiento del decenio			(37.84)			(147.40)			(86.34)
Ocampo		29.96	6.49		58.83	31.70		23.08	61.20
Tasa de crecimiento del decenio			(13.47)			(78.96)			(296.95)

Fuente: Elaboración propia con base en datos del SIMBAD, INEGI.

En Jalisco también se observa una mayor autonomía financiera de Guadalajara y Ameca, pero es notable que en los noventa los ingresos propios de Guadalajara incluso decrecieron, esto

indica que para este municipio esta fuente de ingresos ya no crecerá mas hasta que se cobre a los predios un impuesto con bases catastrales estimadas a precios de mercado. En el caso de Ameca, si bien creció este rubro en los noventa lo hizo a una tasa menor que la reportada en los ochenta.

En suma, los ingresos propios nos indican que hay más esfuerzo y capacidad de los gobiernos municipales para administrar sus propias fuentes de recursos financieros, pero aún los gobiernos medianos y pequeños no logran dar un salto sustancial que les permita tener mayor autonomía financiera.

Otra variable importante para identificar la orientación de la gestión municipal es la del gasto administrativo, dicha variable nos permite observar el costo de operación del ayuntamiento. De los seis casos analizados sólo Purísima del Rincón incrementó el gasto administrativo con respecto al gasto total para los noventas, en tanto que los demás municipios muestran una tendencia a disminuirlos o a mantenerse estable, esto ocurre a pesar de que el número de habitantes por funcionarios disminuyó en los noventa en todos los municipios (véase cuadro 7), es decir, los aparatos administrativos se transformaron requirieron de más recursos humanos, sin embargo, el gasto administrativo con respecto al gasto total se ha mantenido debido a que se incrementó el ingreso total. Aun así se puede considerar que esta variable es una muestra de un mejor desempeño de los gobiernos municipales.

Cuadro 7. Población per cápita por funcionarios municipales

	Gasto Administrativo / Número de funcionarios		Población Total/ Número de funcionarios	
	1990	2000	1990	2000
Guadalajara	133.64	160.16	88.67	65.66
Ameca	51.45	76.44	69.58	50.51
Zapotlán del Rey	163.58	173.57	254.53	146.01
León	133.83	164.91	198.42	132.35
Purísima del Rincón	85.26	306.69	266.95	230.81
Ocampo	196.65	284.15	328.78	157.77

Fuente: Elaboración propia con base a datos del SIMBAD.

El gasto en obra pública es una variable que muestra la capacidad del gobierno de otorgar y mejorar los servicios públicos, así como impulsar obras de infraestructura, dichas tareas son fundamentales, para la gestión del desarrollo. De los seis casos estudiados se presentan dos situaciones, en Jalisco los gobiernos municipales han disminuido su participación del gasto en obra pública con respecto a su gasto total mientras que en Guanajuato, los tres municipios muestran un nivel de gasto en obra pública importante. Es decir, el desempeño de los gobiernos municipales de Guanajuato en ésta área es mejor.

Los indicadores presentados muestran mejoras en el desempeño de los gobiernos municipales, pero éstas aún no son definitivas. En el caso de los municipios de Jalisco queda claro, estos no han podido consolidar un nivel de gasto en obra pública importante, se puede decir entonces, que en éstos veinte años los municipios de Guanajuato han mostrado un mejor desempeño de sus gobiernos municipales.

Los efectos de la gestión municipal en el desarrollo

Si bien se reconoce que los diferentes enfoques de desarrollo regional no tomaban en cuenta la gestión de los gobiernos municipales sobre el desarrollo regional, se puede esperar que los efectos de la descentralización y globalización hayan otorgado a los espacios locales, la posibilidad de potenciar sus recursos endógenos, por ende, los gobiernos municipales se convirtieron en factor importante y con mayor influencia en la calidad de vida de sus habitantes. Por lo tanto, de esperar que en los últimos veinte años los gobiernos municipales hayan tenido mayor impacto en el nivel de desarrollo de sus municipios.

Con el objetivo de mostrar evidencias de esta situación, se estima una regresión múltiple donde la variable dependiente es el índice de marginación convertido a índice de bienestar y las variables explicativas son: el gasto municipal per cápita, el índice de localización de manufacturas y servicios, un índice de educación y el índice de densidad de la población. Por la calidad de la información que existe para los municipios, es difícil tener una relación causal precisa, pero las variables mencionadas son buenas aproximaciones a las propuestas por el enfoque de desarrollo local.

La ecuación a estimar es:

$$IB = \alpha_0 + \beta_1 G + \beta_2 IL + \beta_3 IG_{FG} + IE$$

donde:

IB = índice de bienestar

IL = índice de localización de manufacturas y servicios

IE = índice de educación

G = Gasto municipal

ID = índice de densidad de población

La variable de gasto municipal trata de capturar el efecto que tienen el desempeño del gobierno municipal sobre el bienestar de sus habitantes, la variable de localización de manufacturas y servicios intenta ser una variable proxy de la capacidad empresarial que tiene el municipio, en tanto que la variable de educación trata de reflejar la capacidad del capital humano, finalmente, la variable de densidad, es una aproximación a la variable de infraestructura, es decir, a mayor densidad municipios mejor equipados. El índice de bienestar es el índice de marginación reportado por CONAPO, al multiplicarlo por -1 obtenemos un índice de bienestar. La variable gasto se refiere al egreso reportado en la cuenta pública por INEGI. Para estimar el índice de localización se tomó

en cuenta toda la población ocupada en manufactura y servicios reportados por censos de 1990 y 2000 elaborado por INEGI, dicho índice se estimó con respecto al Estado.

Para el índice de educación se dividió el número de personas que tienen secundaria terminada o más, entre el total de población del municipio. Finalmente, para el índice de densidad se tomó el número de habitantes del municipio para 1990 y 2000 y se dividió entre el total de kilómetros cuadrados del municipio.

Específicamente se tomaron 51 observaciones para estimar la regresión, la muestra esta compuesta por 30 municipios de Jalisco y 21 de Guanajuato. La razón de éste tamaño de muestra, es que no existe información para los años ochenta para todos los municipios de ambos estados, por lo cual se eligieron aquellos en los que existe información en los ochenta y noventa.

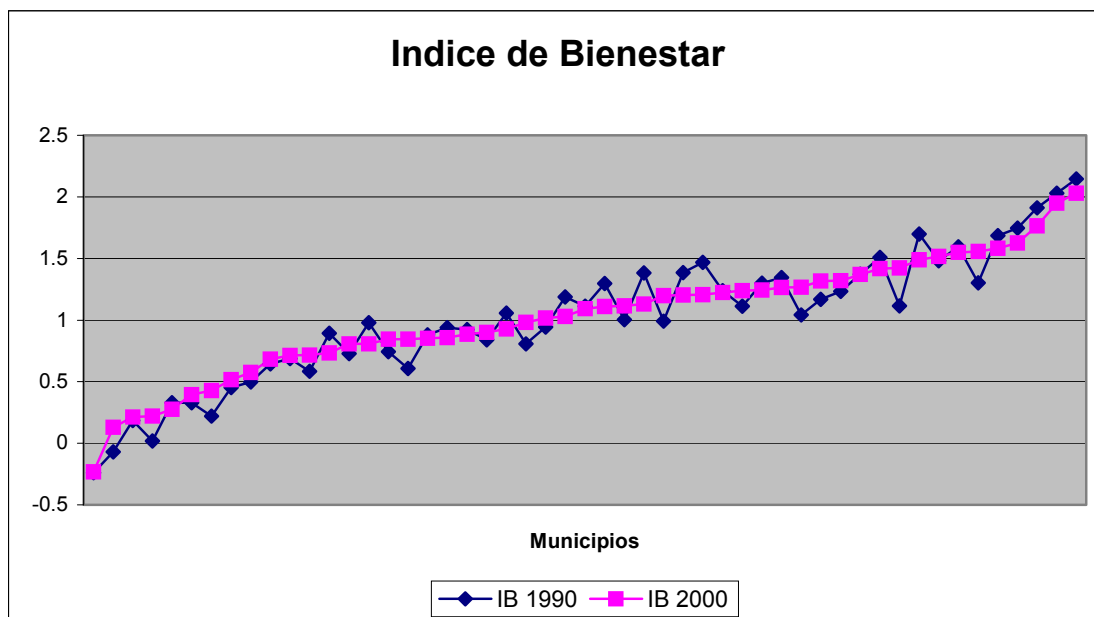
Como se muestra en el cuadro 8, los municipios de Jalisco y Guanajuato durante el periodo de 1980-2000 han incrementado su nivel de gasto, sin embargo, se distingue en el caso de los municipios de Guanajuato que las tasas de crecimiento del gasto en los años noventa se incremento sustancialmente con respecto a los años ochenta, en tanto que en Jalisco el crecimiento del gasto fue estable.

Esto implica que podemos esperar que los gobiernos municipales de Guanajuato muestren un mayor impacto en el nivel de desarrollo reportado en el año 2000 que el logrado sobre el índice de 1990.

Cuadro 8. Comportamiento del gasto y bienestar municipal para algunos municipios de Jalisco

		Jalisco	Guanajuato
Tasa de crecimiento promedio anual del gasto municipal	1980-1990	10.89	8.95
	1991-2000	10.07	13.91
Porcentaje de municipios con respecto al total de la muestra que mejoraron su nivel de bienestar	1991-2000	46.67	57.14
Porcentaje de municipios con respecto al total que aumento su densidad de población	1991-2000	90.0	76.19
Porcentaje de municipios especializados en manufactura y servicios	1990	26.66	23.80
	2000	30.0	19.04
Fuente: Elaboración propia con base a datos del SIMBAD, INEGI, 1980-2000.			

También es importante mencionar que en Guanajuato el 57.14 por ciento de los municipios de la muestra presentaron un mayor nivel de bienestar en el año 2000 con respecto a 1990, en tanto que en Jalisco solo el 46.67 por ciento de los municipios de la muestra presentó mejoría en el nivel de bienestar. Esto refleja que al interior de los estados el desarrollo de los municipios es desigual y se puede pensar que estamos ante un proceso donde la brecha de desigualdad se abre (Véase Gráfica)



La idea anterior se refuerza por el hecho de que un bajo porcentaje de los municipios en ambos estados presentan especialización en manufacturas y servicios. Esto implica que estos municipios son los que tienen más posibilidades de incorporarse exitosamente a los procesos económicos actuales.

Entonces, los datos muestran que el gasto municipal en todos los municipios estudiados se incrementó, en tanto que aproximadamente solo en la mitad de los municipios mejoró su nivel de bienestar por lo cual no hay una relación clara a este nivel que pueda llevarme a concluir, que el nivel de bienestar logrado por los municipios esta directamente relacionado con el gasto ejecutado por los gobiernos municipales, por tanto, se requiere de una regresión para mostrar si existe una relación causal entre las variables estudiadas.

La estimación realizada conjuntamente con municipios de Jalisco y Guanajuato, nos muestra que la variable de gasto municipal si es significativa y que por lo tanto tiene influencia en el nivel de bienestar del municipio. Estime el modelo para el índice de bienestar de 1990 y otro para el año 2000, como se puede ver en el cuadro 9, el resultado es que no existen evidencias de que haya un cambio sustancial de los años ochenta a los noventa, es decir, no hay elementos para decir que en los noventa los gobiernos municipales incrementaron su importancia sobre el índice de bienestar.

Cuadro 9. Resultados de la regresión para la muestra conjunta e los estados de Guanajuato y Jalisco

	Gasto de gobierno Municipal	Densidad de población	Índice de escolaridad	Índice de localización	R² ajustada
IB1990					
Coeficiente	0.562	0.091	0.484	0.017	0.753
t-statistic	9.303*	2.869*	5.230*	0.082	
IB 2000					
Coeficiente	0.408	0.038	0.978	0.383	0.855
t-statistic	11.689*	1.515	10.670*	2.171*	

*Significativo al 95 %

Ya identificada alguna importancia entre el gasto del gobierno municipal y el índice de bienestar en la muestra conjunta, se estimó la misma regresión pero por separado, es decir una regresión para la muestra de Jalisco y otra para la de Guanajuato. Este procedimiento tiene como objetivo observar si existen variaciones sustanciales de una entidad federativa a otra, producto del marco institucional estatal distinto.

Cuadro 10. Resultados de las regresiones para la muestras de Jalisco y Guanajuato

	Gasto de gobierno Municipal	Densidad de población	Índice de escolaridad	Índice de localización	R² ajustada
Jalisco					
IB 1990					
Coeficiente	0.435	0.144	0.419	0.409	0.597
t-statistic	5.442*	3.303*	3.473*	-1.131	
IB 2000					
Coeficiente	0.323	0.082	0.773	-0.049	0.894
t-statistic	10.814*	3.942*	9.320*	-0.258	
Guanajuato					
IB 1990					
Coeficiente	0.200	0.277	0.533	0.177	0.859
t-statistic	1.427	1.427*	4.677*	0.793	
IB 2000					
Coeficiente	0.203	0.204	0.827	0.392	0.898
t-statistic	2.317*	3.165*	5.494*	1.933*	

* Significativo al 95 %

De este resultado se puede resaltar que en ambos estados y para ambos periodos los coeficientes son positivos y significativos, por lo cual se infiere que existe influencia del gobierno municipal en las condiciones de vida de los habitantes del municipio. También se observa que los coeficientes para el estado de Jalisco son mayores que para Guanajuato de lo que se puede inferir que quizás los gobiernos municipales de Jalisco tengan mayor influencia en el desarrollo que los gobiernos locales de Guanajuato.

Conclusiones

La descentralización ha modificado la forma como operan los gobiernos municipales analizados. De 1983 a la actualidad, la importancia de los gobiernos municipales va en ascenso, los ayuntamientos han iniciado un proceso para fortalecer sus capacidades de gobierno.

Los resultados presentados muestran que todos los ex presidentes municipales evalúan como positiva la descentralización y subrayan el fortalecimiento del gobierno en términos financieros, sin embargo, quedó claro que no hubo mecanismo o programa alguno encaminado a aterrizar la descentralización. Es decir, se dotó de mayores fuentes de recursos propios a los ayuntamientos y nuevas obligaciones, sin embargo, de 1983 a la fecha no se presentaron acciones por parte de los gobiernos federal y estatales encaminadas a fortalecer las capacidades de gobierno.

Cada municipio asimiló las reformas constitucionales de 1983 de manera particular y se avanzó en mejorar su desempeño en la medida de sus posibilidades, atendiendo a la fuerza con que las reglas informales se imponían sobre las reglas formales. Basta recordar que en Jalisco y Guanajuato, la regla informal del gobernador jefe, impuso un atraso en la incorporación del catastro a los gobiernos municipales, en este periodo si bien se hubieran cometido errores, habrían aprendido que es necesario construir capacidades.

Se observan cambios organizacionales que responden a impulsos de la descentralización, sin embargo, aún no madura una transformación integral del aparato municipal como parece necesitarse. Asimismo, los gobiernos municipales sometidos a más presiones muestran tendencias a incorporar gente con mayor capacidad en los distintos niveles del ayuntamiento, además se considera la capacitación como una necesidad, sin embargo, los procesos de capacitación están lejos de ser integrales, permanentes y eficaces.

Finalmente, quiero resaltar que se evidenció la existencia de reglas informales que tienen gran fuerza y operan sobre las reglas formales, utilizando a estas últimas como legitimadoras de los procesos realizados. Por ejemplo, la poca importancia y capacidad de gestión de los gobiernos municipales para la promoción económica, puede ser explicadas porque no había proyecto que no tuviera que ser aprobado e impulsado por el gobernador del estado, por lo cual la probabilidad de éxito era reducida.

También es importante resaltar, que los programas del gobierno federal al obligar a los gobiernos municipales a trabajar con los ciudadanos para decidir y ejecutar los obras de infraestructura básica, rompe con la regla informal del presidente municipal que decide todo. Se inicia entonces, un proceso de aprendizaje donde los presidentes municipales se dan cuenta que para gobernar deben apoyarse en el cabildo, en su equipo y en los ciudadanos. El problema es que

dicha interacción entre estos actores no esta en el contexto de reglas claras articuladas que faciliten la capacidad de gobierno.

En suma, si existen cambios en el gobierno municipal, pero estos han chocado con la fuerza de reglas informales que persisten y que están modificándose lentamente, generando que los avances sean más lentos, o que sean revertidos en algunos momentos. Retomando los tipos de cambio institucional municipal, se puede decir, que en la mayoría de casos estamos ante un cambio institucional municipal simulado ya que hay una cantidad importante de municipios que tienen un perfil como el que presentan los estudios de caso. También considero que existe una gran proporción de municipios que están en un proceso de cambio con crisis institucional, que intentan consolidar innovaciones gubernamentales y nuevas formas de coordinación económica entre actores locales, pero que chocan con un marco institucional local inestable.

Los otros dos tipos de cambio el innovador y estratégico considero se presentan en la mayoría de municipios grandes de México, pero lamentablemente el cambio estratégico es el que predomina, lo que implica que la mayoría de los municipios grandes no están inmersos en cambios veloces que generen un desempeño económico acorde a las necesidades de la sociedad local.

Finalmente, es claro que los gobiernos municipales están influyendo en el desarrollo de los municipios, sin embargo, no en la medida y con la profundidad que se esperaba.

Bibliografía

- Consejo Nacional de Población, (CONAPO) Niveles de Bienestar 1990-2000
Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, Sistema Municipal de Bases de Datos (SIMBAD), <http://www.inegi.gob.mx>
North, C. Douglass (1996) Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press.
Red de Información Municipal de Jalisco (RIM JALISCO), *Diagnósticos Municipales*, CUCEA, Universidad de Guadalajara, consulta en <http://ineser.cucea.udg.mx/rimjalisco>
Rodríguez-Pose, Andrés (1999) Instituciones y desarrollo económico. En Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, XXI, Núm. 122
Sánchez Bernal, Antonio (2001) Estrategias de las organizaciones locales ante el cambio institucional. El caso de los municipios de México. En Antonio Sánchez Bernal (comp.) *La ruta del Cambio Institucional. Ensayos sobre desarrollo local*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara. Pp. 127-148