

## EL MUNICIPIO COMO INSTITUCIÓN

RAÚL CORONILLA CRUZ\*  
WENDY OLIVIA CERVANTES ACEVEDO\*\*

*El campo de lo que desconocemos es mucho más extenso  
que el de nuestro saber. Nuestro entendimiento no es un sol,  
sino una tenue candela que escasamente basta para  
alumbrar el camino de nuestra vida.*

John Locke

### INTRODUCCIÓN

Hace algunas décadas, cuando se pretendía comprender el desarrollo y explicar la diferencia en los logros económicos y sociales alcanzados por los distintos países, parecía natural y suficiente acudir a los modelos de análisis tradicionales de la economía y la política. Sin embargo, a finales del siglo pasado se comenzó a reconocer la importancia del factor institucional como un elemento indispensable para entender las condicionantes del gran fenómeno del desarrollo.

En efecto, la configuración institucional presente en las sociedades modernas, así como sus organizaciones, tienen un alto nivel explicativo sobre el crecimiento o atraso de las naciones. La premisa general es que hay decisiones de orden económico y político que se resuelven a través de procesos de poder y conflicto dentro del marco de instituciones que ofrecen un conjunto de reglas que conforman marcos de referencia determinantes de la acción individual y colectiva.

Las instituciones otorgan premisas fundamentales para el comportamiento de los actores sociales, no sólo en sus relaciones públicas sino también en las privadas. Aspectos como la regulación de los procesos económicos

\* Profesor-investigador del Departamento de Administración de la UAM-A.

\*\* Alumna de Maestría en el Posgrado en Ciencias Administrativas de la UAM-A

y políticos, los derechos humanos, los costos de transacción, la legitimidad en la repartición social de la riqueza, la distribución de los bienes públicos, la legalidad en el uso de la fuerza y, en general, los parámetros aceptados del orden social, los cuales proporcionan un sistema de incentivos, positivos o negativos, que procrean efectos concretos.

Los gobiernos municipales han pasado a ocupar espacios cada vez más importantes en la agenda pública y por ende en la promoción del desarrollo económico y social. Son instancias que pertenecen y se integran a la estructura institucional de México y cumplen funciones sustanciales dados los montos de recursos públicos sobre los que deciden.

Sin embargo, cabe preguntarnos, ¿qué significado tiene para el estudio de los gobiernos municipales el concepto de instituciones? ¿A qué principios responde este nivel de gobierno para relacionarse con la ciudadanía? ¿Qué intereses promueven los gobiernos municipales: los de un grupo o los de la sociedad general?

Al mismo tiempo, la ampliación de la agenda pública municipal ha significado un creciente cuestionamiento sobre las capacidades de los gobiernos locales para su cumplimiento y ha evidenciado las limitadas respuestas que con frecuencia se dan a este nivel para cumplir con el traspaso de competencias desde el nivel central.

Este capítulo pretende aportar algunas líneas de reflexión sobre el comportamiento de los municipios, en tanto instancias actuantes en un marco institucional específico. Para ello se revisan las características presentes en los gobiernos municipales en México y se analiza en qué medida éstos construyen a inducir procesos adecuados de desarrollo en la sociedad.

## EL CONCEPTO DE “INSTITUCIÓN”

El estudio de las instituciones se ha convertido en un marco muy fructífero para analizar las condicionantes de los comportamientos humanos y con ello entender el sentido de los problemas de la realidad social. Las instituciones desempeñan tareas que son cruciales para gobernar e imprimir un orden o equilibrio específico a la sociedad, y también abren la posibilidad de administrar eficientemente los distintos recursos que se intercambian en el constructo social.

La teoría institucional trae consigo diferentes interpretaciones teóricas y empíricas con igual número de enfoques de investigación. El común denominador entre ellas, sin embargo, es el estudio de los modelos mentales que se incuban en los individuos para después traducirse en reglas que estimulan o inhiben conductas en el plano individual y colectivo, y que sirven para

dar coherencia, funcionalidad a los sistemas sociales y políticos (Flores, Espejel y Rodríguez, 2010:51).

Dentro de las corrientes teóricas que estudian las instituciones existen diversas vertientes y enfoques diferentes que ofrecen igual número de versiones sobre la conceptualización de las instituciones y sobre las herramientas analíticas de utilidad para su estudio (Monsalve y Sottoli, 1997: 16). No obstante, las instituciones pueden ser concebidas como aquel conjunto de reglas que guían y limitan el comportamiento de los actores (Lowndes, cit. pos. Sweeting, 2008:2). Las reglas las podemos encontrar en contextos políticos y administrativos.

En el mismo sentido, Scharpf (cit. pos. Sweeting, 2008:2) considera a las instituciones como un sistema de reglas que estructuran los cursos de acción posibles de elegir en el escenario social en el que se encuentran los actores. Por supuesto, esas reglas constituyen un orden de relativa larga duración y estabilidad para ser percibida y aprendida por los actores que accionan en su marco. Con ello, éstos estarán en posibilidades de seguirlas y darles una utilidad sensible al momento de establecer relaciones sociales.

Asimismo, conforme lo ha propuesto North (1990:3), las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, los constreñimientos u obligaciones creados por las personas que le dan forma a la interacción humana; en consecuencia, éstas estructuran los alicientes en el intercambio humano, ya sea político, social o económico. Las instituciones no sólo tienen un concepto que incluye aspectos normativos, sino también aspectos reguladores y cognoscitivos (Appendini y Nuijten, 2002:74), que de manera sutil o imperceptible influye en diversas conductas de las personas.

Estas normas sociales y referencias de tipo cognitivo, cuya génesis puede ser claramente ubicada en las interacciones que se producen entre los actores y grupos sociales, involucran experiencias sociales, procesos históricos y tradiciones políticas. De acuerdo con esto, el poder, la negociación y los elementos culturales confluyen en diferentes arenas para construir, mantener y transformar los constreñimientos que reproducen el desarrollo de reglas institucionales.

De manera general, se han clasificado las instituciones como formales e informales. En el primer caso, se refieren a las reglas escritas en las leyes y reglamentos, las cuales son creadas por los individuos para encarar problemas específicos de coordinación económica, social y política (Flores, Espejel y Rodríguez, 2010:55). Por otro lado, se ha acuñado el concepto de *ethos*,<sup>1</sup> el cual abarca las reglas de orden informal de una sociedad, es decir, la his-

<sup>1</sup> Forma común de vida o de comportamiento que adopta un grupo de individuos que pertenecen a una misma sociedad.

toria, los valores culturales, las normas y los tabúes del medio en el cual participan los individuos o grupos humanos, lo que les impone diversos tipos de restricciones y/o condicionantes a sus tipos de actuación (Lusthaus *et al.*, 2002:28). Las instituciones son sustanciales para definir las conductas y sus alcances.

Ambas modalidades finalmente se convierten en mecanismos dirigidos a obtener una acción colectiva más eficiente, puesto que las instituciones pueden estimular la adquisición de conocimientos, el manejo de información y la creación de rutinas que incrementan el grado de predictibilidad en el comportamiento de las personas y, por tanto, reducen los costos de transacción en el intercambio social entre individuos y grupos (Powel y Di-maggio, 1999a:13). Las rutinas son procedimientos convencionales, papeles, estrategias, formas organizativas y tecnologías en torno a los cuales se construye la actividad pública (March y Olsen, 1997).

En este mismo sentido, con el propósito de comprender el origen de las decisiones y comportamientos de los actores políticos, organizacionales o sociales, es necesario reconocer el entorno institucional que los envuelve, el cual posibilita el desarrollo de estrategias construidas racionalmente y orientadas al logro del interés personal de quien o quienes las ponen en marcha. Las instituciones definen o restringen las estrategias que los actores adoptan para alcanzar sus objetivos, por lo que es sustancial dar su real relevancia a la acción colectiva y a los contextos de negociación política.

Las instituciones implican obligaciones normativas y frecuentemente los actores sociales los perciben como hechos a considerar al momento de llevar a cabo acciones o desarrollar estrategias para hacer prevalecer sus intereses. En realidad se trata de una interacción en la que el actor social desarrolla sus márgenes de acción, ganando o perdiendo oportunidades, logrando disminuir las limitaciones o quedando determinado por ellas (Arocena, 1999:25).

Es verdad que las instituciones desarrollan procesos que llegan a tomar un estatus de reglas en el pensamiento de los individuos y la acción social, pero más allá de eso proporcionan espacios de negociación y recursos de interacción entre actores corporativos, ya sean públicos o privados (Thoening, 2011:10).

Las instituciones son concebidas entonces como instrumentos que mediante una construcción racional y consciente cumplen determinados propósitos dentro de un arreglo mayor de poder. A partir de una forma de ingeniería institucional, las instituciones más allá de cumplir misiones explícitas de manera eficiente, desempeñan papeles económicos y políticos implícitos de mayor complejidad. Su actividad determina la distribución

de poder y recursos, tanto políticos como económicos en la sociedad bajo criterios subjetivos.

Por otro lado, la confianza es un elemento fundamental para obedecer las normas y las reglas que se desarrollen a partir de la estructura institucional de una sociedad (March y Olsen, 1997a:84). Cuando los individuos están convencidos de que las reglas y normas establecidas son útiles para simplificar la realidad con el fin de procrear una toma de decisiones satisfactoria en el marco de un sistema de acción social, se produce confianza y certidumbre entre los participantes del mismo (Espejel y Flores, 2009:57).

Para generar estabilidad institucional y por ende la permanencia del orden construido, es necesario que las normas, reglas y rutinas cuenten con el reconocimiento y la suficiente legitimidad y aceptación como para provocar el apego de la conducta de los actores sociales (Espejel y Flores, 2009:57).

## INSTITUCIONES Y DESARROLLO SOCIOECONÓMICO

La sociedad ha requerido siempre de instituciones que desempeñen tareas que son cruciales para gobernar y administrar adecuadamente los distintos recursos públicos, así como llevar a cabo funciones primordiales de coordinación, conciliación y articulación de intereses entre las diferentes esferas de la actividad social, política y económica. En este sentido, puede ser común considerar que las instituciones deben proporcionar un marco referencial que promueva condiciones justas y equilibradas para que los actores sociales establezcan relaciones que abonen a la prevalencia del bien general sobre el interés individual y egoísta.

En nuestra sociedad moderna se presume que las instituciones son inicialmente diseñadas bajo un marco reflexivo y tecnocrático con base en la consideración de un conjunto de modelos racionales de acción. Se estima que están firmemente orientados a la solución de los problemas a que se enfrentan los grupos humanos. De acuerdo con esto, la tarea primordial del Estado se lleva a cabo a través de instituciones que idealmente están abocadas a propiciar un balance de las fuerzas sociales mediante el logro de la convivencia de la esfera civil y política.

No obstante, como constructos sociales, no puede concluirse que las instituciones tengan un origen determinado por criterios históricos y neutrales, ya que en su diseño intervienen las relaciones concretas de poder existentes en un contexto social. En él, mecanismos como la negociación y enfrentamiento están presentes y actuantes (Nohlen/Kasapovic, 1996: 159). Ya March y Olsen (1997) identifican de manera acertada dos procesos

diferentes pero relacionados: los agregativos, mediante los cuales los grupos e individuos negocian o regatean la obtención de algunas de sus preferencias a cambio de satisfacer otras, y los integrativos, los cuales hacen que los ciudadanos participen en una dinámica de creación de preferencias compartidas por todos. Ante estas ideas, es necesario preguntarnos hasta qué punto la lógica de funcionamiento de las instituciones resulta eficiente para la mayoría de los involucrados mostrando un orden equitativo o, en cambio, cuando plantea limitaciones estructurales desiguales entre ellos.

North planteó que una pregunta muy relevante es por qué algunas instituciones son eficientes para promover el desarrollo económico mientras que otras no lo son (North 1990:3). Para este autor, los países subdesarrollados se caracterizan por una estructura institucional deficiente para impulsar acciones de desarrollo en las sociedades. Al contrario, muchas de esas instituciones representan en realidad obstáculos para la prevalencia de actividades productivas, ya que alientan el desarrollo de actividades improductivas como la corrupción y la manipulación de las políticas públicas como una estrategia para aumentar las ganancias propias, entre otras.

Estas instituciones de mala calidad se conectan directamente con el aumento de los costos de transacción y la alteración de los precios relativos, y el uso inadecuado de tecnología, y parecen estar presentes en muchas naciones no desarrolladas. En estos países, el funcionamiento de las instituciones es deficiente, provocando que numerosas organizaciones no contribuyan a establecer una dinámica propicia para el crecimiento y el desarrollo de las fuerzas productivas. Es decir, la estructura básica de la producción tiende a perpetuar el subdesarrollo y los desequilibrios sociales.

En esa misma línea, de acuerdo con Acemoglu y Robinson (2013:95), el éxito económico de los países difiere debido a las diferencias entre sus instituciones, es decir, a las reglas que influyen en cómo funciona la economía y otros ámbitos de la sociedad, a través de los incentivos que motivan a las personas. Fukuyama (cit. pos. Tejera, 2008:201) afirma que un gobierno confiable genera condiciones para un crecimiento económico, una sociedad cooperativa y un gobierno democrático. Esto debería ser la clave de las instituciones apropiadas.

De esta forma tenemos instituciones económicas inclusivas que al parecer se inscriben en la línea de instituciones que corresponden a la economía de mercado y a la existencia de un Estado con características de una democracia constitucional. Es decir, son aquellas que posibilitan y fomentan la participación de la gran mayoría de las personas en actividades económicas que aprovechan mejor su talento y sus habilidades y permiten que cada individuo pueda elegir lo que desea (Acemoglu y Robinson, 2013:96 y 99). Para ello, las instituciones económicas deben:

- Ofrecer seguridad de la propiedad privada.
- Proporcionar un sistema jurídico imparcial.
- Otorgar servicios públicos que proporcionen igualdad de condiciones en los que las personas puedan realizar intercambios y firmar contratos.
- Consentir la entrada de nuevas empresas.
- Permitir que cada persona elija la profesión a la que se quiere dedicar.
- Allanar el camino para lograr la prosperidad a través de la tecnología y la educación.

El caso es que la sociedad en cualquier momento de la historia parece arreglarse para que grupos de poder o élites reciban más beneficios sociales que el resto. Esto, a través de la estructuración de condicionantes económicas, sociales o culturales que hagan viable y permanente ese orden de cosas. ¿Cuándo esas elites o grupos deciden que abrir en cierta medida la repartición de beneficios puede ser conveniente para el conjunto de la nación, o cuándo deciden que apropiarse de casi la totalidad de beneficios es lo más justo y conveniente? Es quizá el punto de inflexión en este tema.

Las instituciones económicas extractivas son aquellas que tienen como objetivo extraer rentas y riqueza de un subconjunto de la sociedad para beneficiar a un subconjunto distinto (Acemoglu y Robinson, 2013:98). Los países fracasan cuando tienen instituciones económicas extractivas, apoyadas por instituciones políticas extractivas que impiden e incluso bloquean el crecimiento económico (Acemoglu y Robinson, 2013:106).

Todas las instituciones extraen riqueza y se la entregan a determinados grupos favorecidos por el sistema. Así es el capitalismo. Entonces todo parece un tema de grado, hasta qué punto esa extracción puede considerarse moderada y que posibilita que mayor cantidad de personas participen en la creación de riqueza y en sus beneficios, y cuándo esa extracción toma un cariz depredador y concentra en cada vez menos manos la riqueza de un territorio.

## LOS MUNICIPIOS Y LAS INSTITUCIONES

El institucionalismo en México tiene su particular marca y estilo. Difícilmente se podría aceptar que las instituciones mexicanas hayan procreado dinámicas formales o informales de corte democrático o que los beneficios económicos se repartan con moderada equidad en la sociedad. En el país se ha observado la existencia de actores sociales que se han beneficiado

del orden institucional imperante por largos periodos de tiempo, mismos que se han convertido en los estratos dominantes y acaparadores de la riqueza nacional.

Para estos grupos es común el ejercicio de acuerdos informales y el empleo de poderes especiales en importantes ámbitos de la actividad pública y privada, en dónde hacen valer sus privilegios y facultades únicas. Al mismo tiempo, los rompimientos del orden político ocurridos a través de los diferentes periodos de la historia mexicana no han podido o no han tenido interés en transformar estas características, por lo que se han mantenido casi inalterables.

Las afectaciones para la gran mayoría de población son evidentes. En general, los ciudadanos no confían en las instituciones, ni en sus procedimientos, ni en sus resultados. ¿Qué pasa con los municipios?

Una de las características más evidentes del orden colonial español en América, fue la creación de instituciones que sustentaban una sociedad con profundas divisiones sociales, en las que la dominación y explotación de los pueblos indígenas era la base de la producción económica. Después de la conquista de los distintos pueblos americanos en la que se les despojó de su cultura y riquezas, se instrumentaron a través de los años nuevas formas de explotación cimentadas en la extracción de la mayor renta posible de dichos pueblos ofreciendo sueldos bajos por el trabajo, imponiendo impuestos elevados y cobrando precios altos por productos que ni siquiera se compraban voluntariamente (Acemoglu y Robinson, 2013:33).

Estas instituciones generaron mucha riqueza para la Corona española e hicieron muy ricos a los conquistadores y a sus descendientes, también convirtieron a América Latina en uno de los continentes más desiguales del mundo y socavaron gran parte de su potencial económica (Acemoglu y Robinson, 2013:33).

El municipio es una institución impuesta y heredada de España pero que, al mezclarse con los estilos y formas de los pueblos originarios de México, resultó un modelo singular con una institución que mantenía características de ambas culturas y tradiciones. El municipio ha estado presente a lo largo de la historia de México con diferentes énfasis. De acuerdo con la constitución en turno,<sup>2</sup> se le han otorgado distintas funciones y se han delineado diversos modelos en cuanto a su autonomía.

La Constitución política de 1917 fue el impulso más relevante a su institucionalidad al formular un conjunto de reglas para normar la actividad de este tipo de instancias de gobierno. En ella se especifica que el municipio es

<sup>2</sup> Incluso desapareció temporalmente por causa de la Constitución de 1837 y su posterior recuperación en la Constitución de 1857.

la entidad política jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines (Rendón, 1995:10).

En efecto, es el artículo 115 constitucional el que determina el sustento legal de los municipios en México; es necesario comentar que dicho artículo ha sufrido dos importantes reformas, aunque no las únicas. En 1983 se dio la primera reforma, estableciendo las competencias y facultades de los municipios y otorgándoles capacidades con las cuales no contaban, destacando la lista de servicios detallada bajo su responsabilidad, la probabilidad de cobrar los impuestos relativos al uso del suelo. En 1999 se reconoce al municipio su carácter de poder político, se afinan las competencias a su cargo, se le considera el responsable del desarrollo urbano y se incrementan sus capacidades de reglamentación (García, 2012b:1). “Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre [...]”.

De esta forma, el municipio se convierte en una instancia jurídica y social que se asume como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del país. De esta manera, organiza a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, recoge los intereses de los actores sociales locales y les da un cauce de expresión. Además, es responsables de temas sustanciales de la agenda pública y decide sobre el uso de importantes recursos económicos.

Los municipios, por su condición propia, serán capaces de imprimir una visión de desarrollo a escala local y territorial con la que sea posible respetar y hacer valer las culturas locales, y mirar el desarrollo económico como una consecuencia de las condiciones específicas de cada región. Se obtendría con ello, una estructura institucional adaptable y próxima a los intereses de los ciudadanos.

Fortalecer a los gobiernos locales de manera que puedan planificar y gestionar localmente acciones de desarrollo mediante políticas públicas y aplicación de recursos es una importante razón económica en favor de mantener un orden descentralizado. Conforme a las características de México, con grandes distancias geográficas, gran heterogeneidad económica y cultural entre regiones, hace sumamente viable que el modelo descentralizado de gobierno sea el más eficiente (cfr. Bednar *et al.*, 2000, cit. pos. Caballero, 2009:135).

Los gobiernos locales están en una posición privilegiada para estar en contacto con los distintos agentes locales privados y públicos, y con ins-

tancias a nivel estatal y federal para convocarlos con el propósito de integrar estrategias conjuntas. Con ello surgen distintas ventajas ya que, en primer lugar, es posible aspirar a una asignación eficiente de los recursos nacionales, beneficiar la participación política y estimular la presencia de libertades y derechos en el marco de valores democráticos (Huther y Shah, cit. pos. Caballero, 2009:133).

Un proyecto de desarrollo con visión federalista atribuye a las instituciones locales un papel central en el mejoramiento de las condiciones de vida de su población con énfasis en los de condiciones más vulnerables. Los gobiernos municipales tienen funciones únicas e irremplazables a efecto de encauzar esfuerzos, llevar a cabo sinergias, jerarquizar prioridades y reivindicar los intereses de la población local. En estas unidades organizacionales están, en el mejor de los casos, dirigidas al logro de objetivos colectivos o a la satisfacción de necesidades institucionales de la sociedad o del entorno del cual son un componente (Appendini y Nuijten, 2002:71 y 75).

Pero tampoco es correcto adjudicar a este tipo de gobiernos un potencial de acción más allá de los límites y restricciones que el contexto institucional les impone a través del sistema de incentivos. Por ejemplo, los gobiernos centrales han tratado de transferir la responsabilidad por los servicios a los gobiernos locales, pero no les han concedido el poder para recaudar los ingresos necesarios.

Podemos observar en el cuadro siguiente, que las características de una institución inclusiva, definidas por Acemoglu y Robinson (2013:96 y 99), se encuentran presentes en el diseño del municipio mexicano. El marco normativo señala y da contenido a las tareas que las instancias locales pueden llevar a cabo, y de manera genérica éstas se orientan a garantizar el avance de las fuerzas productivas y de la creación de riqueza.

Los municipios mexicanos comparten un mismo campo organizacional en virtud del ambiente institucional al que pertenecen y, por lo tanto, tienden a presentar comportamientos y problemáticas similares. Existe un cierto isomorfismo provocado por un contexto institucional que contiene parámetros jurídicos y políticos generales, mismos que originan un alineamiento estructural de los gobiernos locales que refleja las reglas institucionalizadas legitimadas por y dentro del sistema federal (cfr. Powel y Dimaggio, 1999b:110).

En ese sentido, es muy probable que los gobiernos locales tiendan a reproducir los rasgos y peculiaridades del contexto institucional mexicano, respondiendo al sistema de incentivos presentes en ese ordenamiento. Una característica fundamental de este contexto es la presencia de reglas informales que en muchos casos desplazan o excluyen a las reglas formales, lo que ocasiona el predominio de conductas discrecionales que impactan los

CUADRO I  
CARACTERÍSTICAS DE UNA INSTITUCIÓN INCLUSIVA

<i>Característica</i>	<i>Artículo 115. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:</i>
Ofrecer seguridad de la propiedad privada.	Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales.
	Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.
Proporcionar un sistema jurídico imparcial.	Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.
	Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un periodo adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.
Otorgar servicios públicos que proporcionen igualdad de condiciones en los que las personas puedan realizar intercambios y firmar contratos.	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) Rastro.
g) Calles, parques y jardines y su equipamiento.	

CUADRO 1 (CONTINUACIÓN)

<i>Característica</i>	<i>Artículo 115. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:</i>
	h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva, municipal y tránsito.
	i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.
Consentir la entrada de nuevas empresas.	No especificado.
Permitir que cada persona elija la profesión a la que se quiere dedicar.	No especificado.
Allanar el camino para lograr la prosperidad a través de la tecnología y la educación.	Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:
	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.

FUENTE: desarrollo propio con base en la Constitución mexicana.

supuestos mismos que sustentan el mismo sistema en su conjunto. Cuando esto sucede se genera un contexto de injusticia, desigualdad e incertidumbre en la dinámica de interacción social (Espejel y Flores, 2009:66).

El marco institucional permite la negociación entre actores con influencia y poder, y la prevalencia de las reglas informales para intercambiar con bienes y recursos. Aun cuando se exprese que las decisiones son resueltas por el mercado o por mecanismos impersonales y neutros, con frecuencia son producto de un constante proceso de negociación entre actores con el poder y capacidades suficientes. Las razones no necesariamente son sujetas al bien común, pueden estar centradas en la supervivencia política, la ventaja económica, la consolidación de liderazgos (Caballero, 2009:139).

Los municipios siguen distintas rutas de cambio institucional que no generan necesariamente un mejor desempeño de sus gobiernos y, por ende, del

desarrollo económico local. Lo anterior se debe a la preponderancia que han tenido las reglas informales en el marco institucional local, por lo que todavía presentan alta resistencia para ser desplazadas (García, 2012b:7).

La prevalencia de las reglas informales ocasionará, con mayor probabilidad, el incremento del gasto público a nivel local y al mismo tiempo a distorsionar su uso, ya que las prioridades presupuestales en lugar de buscar elevar el beneficio social, se dirigirá a generar condiciones para extraer rentas personales.

Actualmente, a nivel local, se entiende al fortalecimiento institucional como el apuntalamiento de las capacidades organizacionales, administrativas y operativas de los gobiernos municipales para que ejecuten lo mejor posible las funciones que les asigna la ley, esto es, de manera más eficiente y eficaz posible. Quizá parte de esta fortaleza debiera significar desarrollar capacidades para apegarse a los ordenamientos institucionales que busquen asegurar el empleo de los recursos públicos para incrementar el beneficio social y blindarse para evitar aquellas influencias que producen rentas cuantiosas para unos cuantos. Eso sería verdaderamente un comportamiento eficiente.

De acuerdo con estas ideas, es normal entonces que cuando se habla de instituciones normalmente se le adicione el término cambio o ajuste. A estos cambios normalmente se les ha dado un enfoque centrado en el abandono de una institucionalidad autoritaria para asumir una institucionalidad democrática.

Este sistema hace naufragar todos los intentos de reforma administrativa. Las reformas administrativas han fracasado, ya que han intentado inducir la eficiencia y eficacia a través de ajustes organizacionales que nada tienen que oponer a los incentivos institucionales. Para una mayor profundidad se requiere trabajar en los marcos normativos y en los mecanismos de regulación, de manera que se modifiquen para que den peso específico al componente institucional formal.

El cambio institucional implica la transformación, ajuste o cambio de las reglas y el sistema de incentivos (en diversas esferas de lo social), por lo que es posible considerar que la búsqueda de un cambio político es indispensable para consolidar un cambio institucional en los gobiernos locales, en sus procedimientos y expectativas. Por ejemplo, el incremento de la participación democrática puede procrear un importante cambio institucional. Adicionalmente a esto, las transformaciones para ser efectivas deben existir los incentivos suficientes de tal suerte que el no cumplir una regla sea más costoso que el cumplirla (Espejel y Flores, 2009:66).

## CONCLUSIONES

De acuerdo a lo comentado en el presente capítulo, la estructura institucional en México es compleja y presenta diversas aristas sociopolíticas que se expresan a través de tradiciones, costumbres, valores, reglas, acuerdos y símbolos, asimilados por el conjunto social. Dicha estructura cuenta con un orden formal de leyes y reglas que garantiza su permanencia y cumplimiento. No obstante, los procesos sociales también generan poderosas dinámicas informales cuyos efectos rebasan los modelos diseñados con fines explícitos y de tipo funcional (cfr. Rocha, 2005:290).

La parte formal de la estructura institucional pretende pasar por un producto neutral y racional que, con mucha frecuencia, expresa grandes objetivos de equidad y justicia. De otro lado, no se podría tampoco afirmar que la existencia de reglas informales, aviesas o quizá ambiguas, rompan por sí mismas los valores sociales. Podrían ser estas reglas la parte más importante del funcionamiento del sistema en su conjunto o el punto de arranque de dinámicas que sustenten las relaciones sociales y su reproducción.

Existe la tendencia a catalogar, de manera inmediata, al sistema de incentivos de origen informal como negativo, ya que se desarrolla en un ámbito restringido o fuera de control. Sin embargo, es necesario reconocer que dichos incentivos informales son, desde un punto de vista empírico, imposibles de eliminar aun con la aspiración de apostar a un orden hiperracionalista y formalista de conducta y, que adicionalmente, el lado informal de las instituciones no solamente genera efectos perniciosos o favorecedores de grupos reducidos, sino es posible obtener algunas consecuencias positivas de orden social. Por ejemplo, la creación de capital social a través de la participación de la población, la presencia de organizaciones comunitarias y la existencia de redes informales.

Tampoco, el hecho de que los incentivos institucionales tengan la calidad de formales, garantiza que representan beneficios sociales automáticos para la mayoría. La formalidad en algunos casos puede solamente expresar el aseguramiento de los privilegios de algunos actores sociales sobre otros.

Para el caso de los municipios, considerarlos una institución que tiene contacto directo con la población de un territorio específico, conlleva visualizarlo a partir de sus capacidades para cumplir las actividades y objetivos que la ley les otorga. El contexto institucional al que pertenece los determina para responder a los incentivos formales e informales de igual manera que otras instituciones del país.

Aquellos espacios institucionales en donde parezcan privar conductas ineficientes con respecto al logro de los objetivos explícitos, como por ejemplo en los gobiernos locales, resultan fuertes señales o indicadores para

iniciar acciones hacia el cambio. Ya Powel y Dimaggio (1999) señalaron que los procesos institucionales gozan de gran estabilidad y, por lo tanto, las instituciones sólo cambian en forma incremental, en periodos relativamente largos.

Los cambios en los gobiernos locales, como rasgo general del país, se orientan normalmente hacia el tema de su transformación o ajuste persiguiendo la misión de ser más justo para la mayoría de las personas. Sin embargo, en la mayoría de veces todo se reduce a transformaciones de orden organizacional, administrativo y de procesos sin que eso pueda, en el largo plazo o en un ámbito incluyente, cambiar la esencia del funcionamiento institucional del municipio.

Asimismo, en los procesos de reforma de gobiernos locales se destaca la voluntad política de los tomadores de decisión como un requisito indispensable para su éxito. Es decir, diseñar contrapesos formales para acotar, eliminar o controlar las dinámicas informales que podrían desvirtuar los esfuerzos de orden público que se llevan a cabo en este ámbito. Lo anterior significaría el desarrollo de negociaciones y la búsqueda de acuerdos que posibiliten la presencia de cambios.

Además del cambio en las leyes mexicanas dirigidas a la regulación de los gobiernos municipales en las reformas ya referidas en el texto, estas instancias requieren un fuerte rompimiento con las inercias institucionales que las han caracterizado. No sólo ajustes en las estructuras y procedimientos organizacionales, sino un cambio en las reglas informales que procrean la acción de los servidores públicos y conforman un poderoso sistema de incentivos. El aprovechamiento de fuerzas sociales que apoyen el incremento del capital social y la posibilidad de gobernanza y la reducción de fenómenos anómicos como la corrupción, el dominio de grupos de interés, la complicidad, los feudos políticos y la opacidad de acciones que desvirtúan los objetivos de las políticas públicas. A nivel local se requieren instituciones que generen diferentes centros de poder político y administrativo que ayuden a distribuir los beneficios sociales, para con ello ampliar el juego democrático dentro de una sociedad. Estos contrapesos pueden servir a mantener un gobierno responsable.

## BIBLIOGRAFÍA

Acemoglu, Aron y James A. Robinson (2013), *Por qué fracasan los países, Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*, Ediciones Culturales Paidós, México, pp. 589.

- Arocena, J. (1999), "Por una lectura compleja del actor local en los procesos de globalización", en J. Marsiglia (comp.), *Desarrollo local en la globalización*, Montevideo, CLAEH, 1999.
- Appendini, Kirsten y Monique Nuijten (2002), "El papel de las instituciones en contextos locales", en *Revista de la CEPAL* 76, pp. 71- 88.
- Caballero, Gonzalo (2009), "Hacia una teoría de la dinámica institucional de los federalismos", en *Apuntes teóricos en Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (Reis), núm. 125, 2009, pp. 131-146, Universidad de Vigo, España.
- Espejel, Jaime, Misael Flores y José Luis Rodríguez (2009), "La Administración pública en México desde el enfoque del nuevo institucionalismo", en *Espacios Públicos*, vol. 12, núm. 24, abril, pp. 46-70, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México.
- Espejel, Jaime, Misael Flores y José Luis Rodríguez (2010), *Cambio Político y Nuevo Institucionalismo en la Administración Pública*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca, México, pp. 336.
- García Del Castillo, Rodolfo (2012b), "Democracia y gobernabilidad municipal, desafíos institucionales y políticos", en Calva, José Luis (coord.), *La agenda de la democracia en México en colección Análisis Estratégico para el Desarrollo* (Vol. 15), México, Juan Pablos Editor/Consejo Nacional de Universitarios.
- Lustahus, Charles et al. (2002), *Evaluación Organizacional, Marco para mejorar el desempeño*, Edit. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., pp. 216.
- Marsiglia, Javier (2006), *Los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad social, desafíos para la gestión concertada*, VIII Seminario Nacional de la Red MUNI, "Gobierno Local y Ciudadanía", Universidad Nacional del Comahue, Viedma, Río Negro-Argentina, pp. 27.
- Monsalve, Sofía y Susana Sottoli (1997), "Ingeniería constitucional versus institucionalismo histórico-empírico, enfoques sobre la génesis y la reforma de las instituciones políticas", en Dieter Nohlen y Mario Fernández" (eds.), *El presidencialismo renovado*, Instituciones y Cambio Político en América Latina, Nueva Sociedad, Caracas.
- Powell, Walter W. y Paul J. Dimaggio (1999a), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., pp. 580.
- Powell, Walter W. y Paul J. Dimaggio (1999b), "Retorno a la jaula de hierro, el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales", en *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 104-125.
- Rendón Huerta, Teresita (1995), *Derecho municipal*, México, Porrúa.

- Restrepo, Patricia (1999), “Instituciones, organizaciones y capital social, factores explicativos del crecimiento o atraso de las naciones”, en *Lecturas de Economía*, núm. 50, Medellín, enero -junio 1999.
- Rocha, Ma. Dolores (2005), “Reforma de las instituciones públicas en México”, en David Cienfuegos y Miguel Alejandro López (coords.), Estudios en Homenaje a Don Jorge Fernández Ruiz, Tomo 1, *Derecho Administrativo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, núm. 213, UNAM, México, pp. 281 – 292.
- Sweeting, David (2008), “New institutionalism and local political management in Spain”, *Working Paper 97 en Working Papers Online Series.*, disponible en <<http://www.uam.es/centros/derecho/cpolitica/papers.htm>>, pp. 13.
- Tejera, Héctor (2008), *Ciudadanos, confianza institucional y cultura en Procesos políticos contemporáneos*, Edit. Miguel Ángel Porrua, México, pp. 197-215.
- Thoenig, Jean-Claude (2011), “Institutional Theories and Public Institutions, New Agendas and Appropriateness”, Peters B.G. and J. Pierre, *the Handbook of Public Administration*, Sage, pp. 185-101.