

# Municipalización: un proceso por los caminos de Guanajuato

Gerardo Zamora F.\*

## L H I federalismo y la municipalización

En el plan de gobierno del estado de Guanajuato destaca un programa político-administrativo que podría ser el sello distintivo de la gestión pública encabezada por el gobernador Vicente Fox Quezada y que, sin duda, representa una experiencia política extraordinariamente importante por lo que significa para las relaciones intergubernamentales de la entidad y cuya implementación y resultados seguramente alcanzarán una ponderación en el marco

\* Profesor-investigador del Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

de la actual Reforma del Estado. Me refiero al proceso de municipalización diseñado por el gobierno del estado y convertido en programa prioritario de su gestión. Con este hecho se pone en el escaparate de la política nacional una interpretación de la concepción federalista del Partido Acción Nacional (PAN), al menos en lo que toca a la reivindicación del municipio como célula orgánica de la Federación.

La experiencia es por demás interesante. Se trata de una iniciativa formulada por un gobierno de extracción panista, que corre paralela al impulso del nuevo federalismo del Poder Ejecutivo y, hacia la entidad guanajuatense, circula como propuesta para un conjunto de gobiernos municipales encabezados, en su gran mayoría,<sup>1</sup> por presidentes priístas que no asimilan todavía la alternancia partidaria en el Ejecutivo estatal. Así, tenemos un juego de relaciones intergubernamentales donde se cruzan intereses partidarios que hacen del proceso un ensayo político-administrativo bastante sugestivo.

En principio, debe asentarse que este proyecto de municipalización parece haber encontrado buena acogida en el gobierno federal, quien podría incluso servirse de dicha iniciativa para ejemplificar su voluntad política y los alcances del nuevo federalismo. En efecto, el Ejecutivo Federal ha expresado en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, que su convicción es:

Impulsar el federalismo, redistribuyendo competencias, responsabilidades, capacidades de decisión y ejercicio de recursos fiscales entre los tres órdenes de gobierno... además, impulsar un vasto programa de fortalecimiento de los estados y los municipios, para hacer vigente la función de estos últimos como los espacios de gobierno directamente vinculados a las necesidades cotidianas de la población.<sup>2</sup>

Consecuentemente, en visita efectuada en julio de 1995 a esa entidad, el presidente Zedillo declaró: "Apoyaré... las acciones y programas que se realicen para que Guanajuato sea un estado piloto para la descentralización que se busca con federalismo efectivo. Los guanajuatenses desean con vehemencia participaren el programa del nuevo federalismo, conscientes de que con ello se constituirá el Guanajuato del siglo XXI."<sup>3</sup>

Recordemos que actualmente son cinco los municipios gobernados por panistas: Apaseo el Alto, Cuernavaca, León, Mordeón y Pueblo Nuevo.

<sup>2</sup> Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995, pp. 46 y 47.

<sup>3</sup> *El Heraldo de León*, 28 de julio de 1995, p. 1

El gobierno del estado, por su parte, sin desprestigiar los apoyos de su homólogo federal, ha procurado guardar distancia respecto al nuevo federalismo para reservarse la paternidad exclusiva del proyecto de municipalización y explotar los créditos favorables de su avance y realización como programa de y para la entidad. Lo que sí le interesa y demanda es que el nuevo federalismo fluya y se manifieste en acuerdos concretos que beneficien al estado. Por eso es que de manera inmediata a la visita mencionada, Fox acudió a la ciudad de México para amarrar acuerdos sobre el asunto del "estado piloto de la descentralización", señalando a su regreso que "...hubo un avance importante en la definición exacta de áreas o secretarías en las cuales se debe concretizar el plan piloto con la idea de que éste comience el primero de enero del próximo año [1996], no en mayo o junio como se pretende realizaren todos los estados de la República".<sup>4</sup>

De acuerdo con lo anterior se puede apuntar que el proceso de municipalización tendrá dos flujos o vertientes que lo alimenten: a) la desconcentración de funciones y servicios que por vía del federalismo pasen a la competencia del gobierno del estado; y b) la desconcentración de responsabilidades y servicios que el gobierno del estado impulse hacia las autoridades municipales. Ciertamente la dinámica del proceso dependerá en el mediano y largo plazo de esas dos fuentes; pero en el corto plazo y específicamente para su arranque y durante los primeros tramos de su recorrido, la municipalización se alimentará casi exclusivamente del flujo de transferencias que el gobierno estatal genere hacia los municipios.

Todo parece indicar que en el plano de las relaciones entre los órdenes federal y estatal, la municipalización inicia su tránsito por los caminos de Guanajuato con focos verdes, dado el momento coyuntural de compatibilidad entre dos políticas que engarzan sus concepciones sobre el federalismo y la función de los municipios. Más escabrosa ha sido la relación entre los órdenes de los gobiernos estatal y municipales, donde el proceso se ha encontrado con varios focos preventivos en su camino inicial. El propósito inmediato de este trabajo es, precisamente, presentar el diseño e implementación de esta política en el ámbito de las relaciones intergubernamentales de la entidad.

### **La municipalización como cambio estratégico**

El gobierno del estado de Guanajuato encuadra la iniciativa de municipalización dentro de lo que en su gestión pública denomina Proceso de Administración Estratégica, cuya base jurídica es

*El Nacional*, 3 de agosto de 1995, p. 4. La misma nota periodística señala que las secretarías a las que aludió Fox, son: Agricultura, Salud, Comunicaciones y Transportes, Desarrollo Social, y también la Comisión Nacional de Aguas.

la Ley de Planeación de esa entidad, misma que establece como responsabilidad de los Poderes Ejecutivos conducir la planeación del desarrollo integral del estado y los municipios.<sup>5</sup> Siguiendo la lógica de ese marco de referencia, al proceso de municipalización se le ubica como parte del cambio estratégico propuesto por el gobierno y cuya planeación y realización requiere clarificar "tres dimensiones: el contexto estratégico ('porqué' del cambio), el contenido estratégico ('qué' cambiar) y el proceso estratégico ('cómo' llevarlo a cabo)".<sup>6</sup> Veamos:

*El contexto.* Se refiere a las condiciones y circunstancias que determinan lo que se debe cambiar. Para los diseñadores del proyecto el contexto se visualiza con dos enfoques contradictorios, derivados de la experiencia que ha arrojado la gestión gubernamental en la entidad. El primer enfoque pone énfasis en un padecimiento crónico de la administración pública:

...la experiencia ha demostrado que la concentración de responsabilidades y decisiones en manos de sólo un nivel de gobierno ocasionan:

- Deficiente prestación de servicios públicos.
- Planes y programas ajenos a las prioridades de la comunidad.
- Ejecución de obras que en muchos de los casos no corresponden a las necesidades de la población.
- Elevados gastos administrativos para la operación de programas.<sup>7</sup>

El otro es un enfoque más propositivo asociado a la percepción de una vocación municipalista, de raigambre histórica, en los Ayuntamientos guanajuatenses. Junto a esta vocación existe una realidad presente: "La experiencia en Guanajuato nos demuestra que los municipios son mucho más eficientes que el Estado y la Federación para brindar servicios a la ciudadanía".<sup>8</sup>

Este doble enfoque del contexto apunta hacia la necesidad de transformar la gestión gubernamental, para superar los aspectos negativos que ésta ha mostrado, contando para ello con una convicción y experiencias positivas que harían factible lograrlo.

<sup>5</sup> Cfr. *Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato*; particularmente los artículos 2º, 3º, 4º y 6º se refieren a esa responsabilidad.

<sup>6</sup> CODEREG. *Proceso de Administración Estratégica*, Gobierno del Estado.

El Centro Estatal para el Desarrollo Municipal, "Municipalización Guanajuato" (tríptico divulgativo)

<sup>8</sup> Carlos Gadsden. "Guanajuato: Municipios con oportunidades", El Centro Estatal para el Desarrollo Municipal, s/f, p.3. (documento fotocopiado).

*El contenido.* La municipalización pretende, pues, erradicar los aspectos negativos de la gestión gubernamental proponiéndose que ésta tenga un contenido sustancial que logre "asegurar una firme, amplia y no partidista participación ciudadana; una transparente administración de los recursos de cara a la población y una eficiente y capacitada organización municipal en la prestación de los servicios. Se trata de mejoraren serio".<sup>9</sup> En razón de estos propósitos de cambio cobra sentido la definición sobre lo que es la municipalización: "Es un proceso que consiste en transferir responsabilidades y recursos del Gobierno del Estado a los municipios para fortalecerlos y garantizar mejores condiciones de vida a la población".<sup>10</sup>

*El proceso.* Una vez clarificadas las condiciones y circunstancias del contexto sobre el cual se quiere incidir para transformar la gestión de gobierno y proyectarla hacia la consecución de logros previamente definidos, el cómo hacerlo parece ser una gran empresa de orden político. El equipo de trabajo que diseñó el proyecto de municipalización siempre estuvo consciente de ello; desde un principio se planteó que la municipalización sería un proceso gradual donde la interacción del gobierno estatal con los gobiernos municipales sería todo un quehacer político-administrativo al que debería encauzarse con la mayor racionalidad posible.

La municipalización convertida en política pública<sup>11</sup> del gobierno del estado, tendría que ser procesada, además, con gran tacto político para avanzaren medio de los encontrados intereses propios de este tipo de relaciones intergubernamentales y, también, entre los intereses político-partidistas allí incluidos. En este sentido, la pauta básica fue ir generando consensos en torno al proyecto, a través de consultas continuas con las autoridades municipales e, igualmente, cuestión no menos importante, fomentar la disposición de las propias dependencias gubernamentales para incorporarse con buen ánimo al proceso. Según el equipo promotor, siempre se pensó en un trabajo serio y profesional en el que se involucró a 600 personas dentro del conjunto de los 46 municipios y 20 dependencias del gabinete estatal.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 4

<sup>10</sup> El Centro Estatal para el Desarrollo Municipal, "Municipalización Guanajuato", Gobierno del Estado. (Tríptico divulgativo)

<sup>11</sup> Adjudicamos al programa de municipalización este carácter, en tanto que toda política pública se asocia a la idea de racionalidad en la acción y a la necesidad instrumental de lograr eficacia en la consecución de metas y resolución de problemas en el espacio de lo público. A la vez, entendemos el espacio público como resultante de la interacción entre los actores privados y de éstos con las agencias gubernamentales, cuando sus intereses y expectativas confluyen —muchas veces en forma conflictiva— en torno a problemas sociales específicos cuya solución demanda la interlocución de dichos actores y agentes. Así, podría decirse que el espacio público lo comparten dos ámbitos interdependientes: el "público-social" y el "público-gubernamental". En este último ámbito se ubican las políticas gubernamentales y sus procesos. De acuerdo con el razonamiento anterior, el programa de municipalización tiene, pues, un carácter público-gubernamental con impactos sobre la totalidad del espacio público.

<sup>12</sup> Vicente Fox Quezada. *Primer Informe de Gobierno*, Gobierno del Estado, 1996, p. 117.

El proceso de municipalización fue ideado a través de un curso de acción que contemplaba 12 pasos sucesivos que comprendían desde la presentación del proyecto a los agentes involucrados, hasta la transferencia de los servicios y su ejecución y evaluación en los municipios (Ver anexo I). Evidentemente, el flujo del proceso original fue modificado por las circunstancias y, en realidad, el proceso ha recorrido hasta ahora cuatro fases:

Primera fase (agosto a septiembre de 1995). La primera fase consistió en comunicar, presentar y sensibilizar a los agentes involucrados sobre los objetivos, contenidos, procedimientos, etapas y metas del proyecto. Ello se realizó por medio de reuniones entre autoridades municipales y funcionarios estatales, así como en reuniones regionales (se definieron 6 regiones), promovidas por los consultores del equipo líder. Por supuesto se establecieron los contactos para el inicio de las consultas propiamente dichas.

Segunda fase (septiembre a noviembre de 1995). Se intensificaron las consultas con el propósito de configurar las bases en las que se apoyaría la implementación del proyecto. Destacan la elaboración de dos instrumentos o insumos que, efectivamente, sirvieron en su momento para la toma de decisiones respecto al arranque del proyecto: a) una matriz de oferta/demanda configurada por las propuestas de servicios y responsabilidades a municipalizar, emanadas tanto de las autoridades municipales como de las dependencias del gabinete estatal (en un principio la matriz registró 113 servicios y/o funciones, que luego se redujeron a sólo 27);<sup>13</sup> b) un diagnóstico sobre la estructura organizacional y la gestión administrativa que cada municipio presentaba.

Tercera fase (diciembre de 1995 a marzo de 1996). Se significó por la búsqueda de consenso para formalizar y suscribir el proceso de municipalización, a fin de que se convalidara y legitimara ya no un proyecto sino propiamente una política pública hecha programa de gobierno. Si algo caracterizó esta fase fue una intensa negociación para allanar discrepancias y desacuerdos que aparecieron en las etapas anteriores. Finalmente, esta formalización se logró con la firma del Convenio General sobre la Municipalización, protocolizada en forma conjunta entre autoridades municipales y gobierno del estado.

Cuarta fase (abril de 1996 a la fecha). Hoy el proceso se encuentra en una cuarta fase, donde se trata de definir los términos de los convenios específicos para cada uno de los servicios a municipalizar y con ello proceder en firme a la transferencia de los mismos. Ello supone también una negociación específica con las dependencias estatales y desde luego su formalización y suscripción por cada municipio.

<sup>13</sup> to/d.,p. 117.

## Los aspectos clave del proceso

El diseño e implementación de esta política se pensó, digamos, en forma típico-ideal, precisando objetivos, metas, interacciones gubernamentales, formas y espacios de decisión, cronograma, etcétera. Todo ello expresaba el grado de racionalidad y calculabilidad otorgado al diseño de esta política.

Para comprender lo sustancial del contenido e implicaciones del proyecto, conviene analizar ciertos aspectos claves, como son los siguientes:

- Diagnóstico sobre la gestión municipal;
- Matriz de oferta/demanda de los servicios;
- El convenio general de municipalización;
- Los convenios específicos de los servicios.

### *Diagnóstico sobre la gestión municipal*

Como ya se comentó, para el proceso de municipalización se efectuó un diagnóstico para "conocer qué tanto y qué tan formalmente las diferentes administraciones municipales tienen instrumentadas estructuras, sistemas, y procedimientos. ...que hagan posible: 1) la participación ciudadana, 2) la honestidad y transparencia en el manejo de los recursos, y 3) la competitividad administrativa".<sup>14</sup>

El objeto de ese ejercicio de diagnóstico fue generar información y resultados que sirvieran como insumo para tomar decisiones sobre el proceso de municipalización. Para ello se diseñó un "sistema de diagnóstico" con esas tres categorías o campos (los mencionados arriba), integrándose cada uno por diversos factores o indicadores. A cada categoría se le dio un peso específico: al primero 25%, al segundo 33.3% y al tercero 41.7%. Del mismo modo, a cada factor se le asignó un valor dentro de su categoría, observando que los de mayor peso en sus respectivos campos, fueron: existencia del COPLADEM, manejo de cuenta pública, contraloría social y sistema de planeación (Ver anexo II).

Sin que se pretenda un examen minucioso de los componentes del diagnóstico, nos referiremos a ellos en forma general. Desde luego, resulta acertado incluir esas categorías, congruentes por lo demás con la concepción del proyecto. Sin embargo, llama la atención que en el formato se haya excluido todo factor que aludiese expresamente a la ponderación del

Ayuntamiento, como elemento institucional de la gestión de gobierno; de tal forma que desde el diseño mismo del diagnóstico pareciera existir mayor preocupación por la rama ejecutiva y administrativa de la gestión, que por el desempeño y funcionamiento de los órganos colegiados del gobierno municipal.

Más allá de las inconsistencias y fallas que el diseño del diagnóstico pueda tener, lo cierto es que su ejercicio, resultados y aplicación hacia la instrumentación de la municipalización, ofrecen una visión interesante de la administración pública municipal y ha sido y será un insumo valiosísimo para el diseño y aplicación de esta política.

Por lo pronto, la primera aplicación directa de los resultados fue un ejercicio de evaluación cuantitativamente ponderada, a partir de los valores asignados a los factores básicos, lo cual derivó en una estratificación de los 46 municipios de la entidad, en razón de su capacidad de gestión y organización administrativa. Así, de acuerdo con la clasificación, se ordenaron cuatro grupos (Ver anexo III).

Como puede observarse, si se fuera estricto en cuanto a la aplicación de los resultados, aproximadamente una cuarta parte de los municipios (12 de 46), estaría en buenas condiciones para asumir los nuevos servicios a transferir; adicionalmente, otros doce municipios tendrían posibilidades de afrontar tal responsabilidad; pero el resto, prácticamente la mitad, no cubrirían los mínimos indispensables para considerarlos con oportunidad de participar ya en el proceso de transferencias.

Con esta referencia sobre la situación que guardan las administraciones, y suponiendo confiable el diagnóstico, desde ahora puede preverse que habrá muchas dificultades para que los servicios a transferir puedan aplicarse en los municipios "al menos con los mismo niveles de calidad" ofrecidos por el gobierno estatal (ese es el propósito). Por lo mismo y en precaución de lo estimado, seguramente se acentuará el rasgo de gradualidad y se añadirá un criterio casuístico en la implementación del programa, por lo menos para los servicios de mayor complejidad.

#### *Matriz de oferta/demanda de los servicios*

La matriz se configuró con las propuestas de servicios y responsabilidades emanadas tanto de los municipios como de las dependencias; así, en un principio la matriz se integró con 113 asuntos o servicios a municipalizar, mismos que se redujeron a sólo 27 servicios para dar comienzo al programa, luego de considerar los impactos e implicaciones que podrían tener las transferencias en el ámbito económico, político, social y organizacional en la entidad.

De otra parte, los 27 servicios se agruparon en "paquetes", atendiendo al grado de complejidad estimado para su aplicación, con la intención de que dichos paquetes se fueran asignando progresivamente a los municipios, siempre en correspondencia a la posición que estos últimos tuvieran en la estratificación establecida por la evaluación diagnóstica. (Ver anexo IV)

Debe señalarse que la matriz de oferta/demanda consideró no sólo las propuestas sino la prioridad con la que los municipios demandaban los servicios (en el anexo V, la prioridad es marcada, de mayor a menor, con las letras: A, B, C y D).

En la matriz con prioridades se pueden observar algunas tendencias de interés:

- a) los municipios con mayor calificación en el diagnóstico, parecen priorizar los servicios que están más ligados al desarrollo urbano (crédito de autoconstrucción, regularización de asentamientos humanos, transporte urbano, fraccionamientos y condominios).
- b) la prioridad de los servicios ligados a la educación desciende conforme se pasa de los municipios de mayor a menor calificación.
- c) entre los municipios de menor calificación se asigna alta prioridad a cuatro servicios: asesoría en operación de aguas, planificación familiar, prevención de rabia, y deporte popular.
- d) Algunos programas mantienen prácticamente el mismo rango de prioridad en todos los municipios, independientemente de su calificación; es el caso de: ahorro de energía eléctrica, explotación de bancos pétreos, salubridad, y turismo.

Por otra parte, no existe correlación bien definida entre la asignación de prioridad señalada por los municipios y la exigencia de factores mínimos o higiénicos asignada por el criterio del gobierno del estado. Por ejemplo, el ahorro de energía eléctrica tiene una alta prioridad en la demanda y poca exigencia por parte del gobierno.

### *Convenio General*

Comentar el Convenio General (C.G.) no es cuestión ociosa. Resulta importante porque culmina un amplio periodo de por lo menos siete meses de esfuerzo para diseñar, comunicar y proponer un curso de acción que finalmente lograra la aceptación de los gobiernos municipales a involucrarse y participaren esta política pública. Así, por más que suene a mera formalidad, el C.G. es el acuerdo consensado sobre los términos generales en que se ha decidido emprender un programa que encierra el germen de nuevas relaciones intergubernamentales en el Estado.

Cuando se formuló la propuesta del C.G. y se envió a los Ayuntamientos para su aprobación en sesión de cabildo, se mencionaba precisamente que "...en su contenido se establecen las bases del Proceso de Municipalización en los términos que más favorecen el desarrollo del Municipio".<sup>15</sup> Pero todavía los tres primeros meses de este año fueron de bastante disputa y negociación para que pudiera suscribirse el convenio por los 46 municipios; cuestión que se logró hasta el 26 de marzo de 1996, no sin antes realizar cambios sobre la propuesta que reflejaban los puntos político-ideológicos de mayor controversia en el contenido y, quizá, para la interrelación inmediata de los actores políticos implicados (enunciarlos). Al respecto, tres cuestiones parecían centrales y fueron registradas en las "consideraciones" del documento:

La primera tenía que ver con la apreciación del contexto y condición política alcanzada por los municipios guanajuatenses. En la versión preliminar, el C.G. recalca que: "En la actualidad, los Municipios del Estado de Guanajuato han alcanzado un nivel de madurez política inmejorable para convertirse en pioneros de un nuevo estilo de gobernar".<sup>16</sup> Al parecer, esta afirmación no era compartida plenamente, pues, aunque recogía el piropozedillista de "estado pionero del nuevo federalismo", también cabría tras ella la interpretación de que el factor para conseguir esa madurez política y generar un nuevo estilo de gobernar, lo hubiera sido el arribo del panismo al gobierno del estado; interpretación que el priísmo no dejó insinuar. Por consecuencia, ese planteamiento se eliminó en favor del consenso, para marcar en su lugar que: "...la suma de voluntades entre el Estado y los Municipios... enlaza a ambos niveles de gobierno en un proceso que no tiene antecedentes en el país...".<sup>17</sup>

La segunda cuestión fue en torno a, digamos, la "paternidad" del programa de municipalización: en la propuesta del C.G. la municipalización aparecía como iniciativa exclusiva del gobierno estatal, "tendiente a apoyar el desarrollo democrático", frente a lo cual el priísmo también reaccionó para que esto cambiara y en la versión definitiva se explicitara que la municipalización se deriva tanto del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 como del Plan Básico de Gobierno del Estado de Guanajuato 1995-2000, con la finalidad de beneficiar a la sociedad. De esta manera el escollo se resolvió adjudicándole doble paternidad a la municipalización, pero de paso y sin justificación se borró también toda referencia en torno a la democratización en el ejercicio del poder y la autoridad, argumento que al principio figuraba como idea-fuerza del proceso (la única explicación es, de nuevo, la pugna político partidaria inserta en el proceso).

Oficio-circular 002/96, del Despacho del C. Coordinador General de CODEREG a los presidentes mu-Guanajuato, Gto., 19 de enero de 1996.

Versión preliminar del Convenio General, 17 de enero de 1996.

Versión definitiva del Convenio General, 26 de marzo de 1996.

La tercera y última cuestión sobre las "consideraciones" del documento es, a diferencia de las anteriores, una ratificación importante de la propuesta. Tras apelar al artículo 115 constitucional para fundamentar el fortalecimiento municipal, propósito central del programa, se consigna sin modificación el nervio de las nuevas relaciones intergubernamentales: "La dinámica de los tiempos y circunstancias económicas y político-administrativas que actualmente vive nuestro país, y en particular el Estado de Guanajuato, obligan a los gobiernos Estatal y Municipales a evolucionar sus sistemas de coordinación, a efecto de proporcionar a la ciudadanía servicios públicos más expeditos y congruentes con las necesidades sociales". Bajo estas premisas y como corolario, se refrenda también el objeto del Programa de Municipalización: "Hacer la transferencia en favor de los Municipios del Estado de funciones, recursos y responsabilidades traducidas en la prestación de servicios públicos que tradicionalmente ha atendido el Estado, así como los asuntos a recibir del Gobierno Federal en el denominado proceso de Federalización...".<sup>18</sup>

Revisando el clausulado del C.G. que normará el procedimiento de la municipalización y los acuerdos generales sobre obligaciones y derechos entre los gobiernos municipales y el del Estado, se pueden extraer sintéticamente los siguientes contenidos:

- 1) Desde luego, el objeto del C.G. es "formalizar la implementación y operación del proceso de municipalización" (Cláusula Primera).
- 2) Siendo propósito fundamental del programa establecer formas y mecanismos eficientes y eficaces de coordinación entre los dos órdenes de gobierno, se establece que "el presente convenio es una vía de coordinación" (Cláusula Tercera), mas no la "única vía" como antes se asentaba en la versión preliminar.
- 3) Se ratifica el carácter gradual del proceso, por la vía del diálogo y la concreción de convenios específicos para cada servicio público a municipalizar; la transmisión de funciones, responsabilidades y recursos que implican dichos servicios se definen en el Anexo Único del C.G., e incluyen 16 servicios. (Cláusula Cuarta)
- 4) Los compromisos del Estado con el municipio son:
  - Proporcionar capacitación y asesoría;
  - Ofrecer apoyo técnico y jurídico;
  - Facilitar los apoyos humanos, materiales y financieros adicionales;

- Evaluar objetivamente las condiciones, capacidad e infraestructura de los municipios para definir los requisitos mínimos de la transferencia. (Cláusula Sexta)

5) Los compromisos del municipio son:

- Participaren todas las acciones que implique el proceso;
- Presentar los proyectos viables de transferencia que cumplan con los requisitos mínimos;
- Designar personal que reciba la capacitación requerida;
- Suscribir con el Estado los convenios específicos;
- Proporcionar al Estado la información necesaria y oportuna que permita la evaluación de su capacidad e infraestructura (Cláusula Séptima)

6) Adicionalmente se ratifican figuras institucionales básicas que deberán promoverse para la aplicación y buen desempeño del proceso, tales como: la adecuación legislativa y reglamentaria a que haya lugar; el establecimiento de la controlaría social en cada municipio; y, donde no exista, crear el Consejo de Planeación para el Desarrollo Municipal —COPLADEM—. (Cláusulas quinta, décima y décima primera, respectivamente)

### *Los Convenios Específicos*

Desde luego, parto de la idea expresada en el Convenio General, de que los Convenios Específicos (C.E.) "...son el medio para concretar la transmisión de recursos, responsabilidades y funciones, fijándose en ellos los términos y condiciones particulares en que se han de realizar las actividades y servicios inscritos en el programa de municipalización" (Cláusula tercera).

La elaboración de los C.E. ha sido producto también de muy diversas reuniones de trabajo entre agencias del gobierno estatal y las autoridades municipales; inclusive, todavía antes de proceder a la formalización concreta de suscripción y firma de estos convenios, ha sido necesario elaborar machotes y borradores para cada uno de los servicios y actividades que forman el conjunto del programa de municipalización, lo cual ha estado a cargo de la denominada "comisión plural" —integrada por diez presidentes municipales elegidos por sus homólogos de los 46 municipios, además de los funcionarios de Codereg—. De hecho, aún no se procede a la firma generalizada de estos convenios pues hasta el momento de redactar estas líneas las propuestas de C.E. estaban siendo revisadas por los asesores jurídicos de la comisión plural.

Podemos, sin embargo, comentar las versiones de los C.E. que parecían ya cercanas al consenso y casi definitivas, como son las referidas a los convenios de:

- Transporte público de ruta fija urbano y suburbano;
- Explotación de bancos pétreos;
- Mantenimiento de caminos rurales;
- Manejo municipal de la regulación, control y fomento sanitario;
- Programa de rabia;
- Autorización de fraccionamientos, desarrollo en condominios y asentamientos humanos;
- Autoconstrucción y mejoramiento de vivienda;
- Expedición de permisos, inspección y clausura en materia de alcoholes;
- Deporte popular.

Todos los C E . apelan a la idea de fortalecer a los municipios y de vincular y coordinar esfuerzos entre ambos órdenes de gobierno para efectuar la transmisión de funciones y responsabilidades de manera eficiente y en beneficio de la ciudadanía en cada comunidad. Cabe señalar que si bien el elemento de coordinación intergubernamental está presente, no siempre va acompañado con medidas de desconcentración de funciones, ni siempre se le asigna a esta última la misma connotación, amplitud y profundidad en los distintos C E .

La propia coordinación intergubernamental muchas veces se presenta como coadyuvancia y colaboración administrativa donde prevalece la jerarquía de las dependencias estatales sobre las instancias municipales que asumirían las funciones materia del convenio; esto es así porque, precisamente sobre el alcance de la desconcentración, en cada materia se ha querido ser muy cauteloso. De manera que bien podría hablarse de la existencia de tres niveles de desconcentración presentes en los C E .: 1) desconcentración franca; 2) reordenamiento de competencias; y 3) delegación de funciones.

El primer nivel de mayor alcance en la desconcentración sólo figura en la municipalización del transporte público de ruta fija urbano y suburbano. El convenio de este servicio sí muestra una transferencia más franca de atribuciones, funciones y responsabilidades que antes concentraba la Dirección de Tránsito del Estado, otorgándole a los municipios mayor participación en la toma de decisiones, implementación, operación y evaluación del servicio.

El segundo nivel se expresa en los convenios relativos a la explotación de bancos de materiales pétreos y al de mantenimiento de caminos rurales, cuestiones que correspondían a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Estado. Efectivamente, en estos convenios sí se señalan claramente las competencias que tendrá el municipio y cuáles se mantendrán a cargo de la dependencia estatal; es decir, aquí se plantea más bien un reordenamiento de competencias, más que una real desconcentración de atribuciones y facultades.

Por último, encontramos en el resto de los convenios, que son la mayoría, una muy limitada transferencia de responsabilidades —lo que parece marcar el tono precautorio del arranque del proceso—, significativamente en las áreas de salud, educación y obra pública. En todos estos casos la desconcentración se entiende como "delegación de funciones" hacia los municipios, pero señalándose inequívocamente que la dependencia estatal no renuncia a su "carácter de responsable estatal" en la materia. De forma tal que las funciones que se delegan a los municipios son de carácter secundario y subordinadas, pues no implican ningún acercamiento de los municipios a la toma de decisiones fundamentales; aunque tienen el atractivo de generar algunos recursos a las haciendas municipales.

Podría sugerirse que el grado de desconcentración marca las formas de interrelación gubernamental; así, para la desconcentración amplia y franca se prefigura (en el convenio mismo) una adecuada coordinación técnico-administrativa entre las instancias municipales y estatales, sin mayor influencia de rango jerárquico, tendiendo a establecerse una intercomunicación de pares. Cuando se trata del segundo nivel, también se establece una coordinación técnico-administrativa que complementa las competencias y funciones asignadas a cada nivel de gobierno, pero conservándose un rango jerárquico superior para las dependencias estatales. Finalmente, la figura de "delegación de funciones" fuerza a una relación intergubernamental donde las instancias municipales juegan un papel de coadyuvante subordinado frente al carácter expresamente ratificado de autoridad normativa en la materia que ejerce la dependencia estatal.

### **Las expectativas del proceso**

El proceso de municipalización en Guanajuato muestra un ángulo de la Reforma del Estado, en tanto que, a semejanza del "nuevo federalismo", pretende una articulación diferente entre los órdenes de gobierno, buscando alternativas de gestión pública más eficientes. Ambos procesos, aun con referentes político-ideológicos distintos, tienen una premisa común para el logro de ese objetivo: la necesidad de que los gobiernos federal y estatal se descarguen de funciones y responsabilidades que pudieran transferir a órdenes de gobierno de menor escala territorial.

La municipalización plantea un esquema de rearticulación entre los órdenes de gobierno estatal y municipal tendiente a que se compartan responsabilidades en la prestación de servicios públicos, se atiendan en forma más directa y cercana las demandas y problemas de la ciudadanía y se logre una mayor eficiencia administrativa. Todo ello contextualizado en un entramado político con signos partidistas encontrados que, paradójicamente, sirve para remarcar la intención política del gobierno de Vicente Fox, mostrándose ante el país como constructor de un nuevo tipo de relaciones intergubernamentales que pueden llegar a ser, dice el

mandatario guanajuatense, ejemplo nacional para erradicar el centralismo político-administrativo.<sup>19</sup>

Se presenta, entonces, una política diseñada para resolver un problema público-gubernamental como lo es la centralización, abanderando un cambio estratégico por vía de la municipalización, cuyo ensayo quiere incluso competir con el "nuevo federalismo", en la escala territorial de su competencia.<sup>20</sup>

Como política pública, la municipalización ha requerido, para consensar su diseño e implementación, de una intensa interlocución con los principales actores inmediatos: los gobiernos estatal y municipales, los partidos políticos y sus representaciones en el Congreso local. Por supuesto, los interlocutores más directos han sido los gobiernos a través de sus ejecutivos. Cabe señalar que otro debate importante se dará entre las representaciones partidistas del Congreso, pues la municipalización requerirá de adecuaciones a la Ley Orgánica Municipal del Estado, cuya iniciativa se está analizando ya en ese órgano legislativo.

Por ahora, en Guanajuato, las expectativas en torno a la municipalización están abiertas y oscilan entre el optimismo y el pesimismo, pasando por la indiferencia. Lo cierto es que el paso inicial se ha dado y es seguro que los municipios con mayor capacidad política y administrativa tratarán de aprovechar las oportunidades de fortalecimiento que este programa les presente. En consecuencia, es fácil imaginar que el proceso, además de gradual, será muy heterogéneo en sus ritmos, impactos y alcances.

Se ha dicho con razón que toda descentralización político-administrativa, supone una lucha por la redistribución territorial del poder político. Bajo este planteamiento, al gobierno de Vicente Fox le resultaría realmente riesgoso emprender una descentralización franca pues, aparte de los problemas técnico-administrativos mostrados por el diagnóstico hecho a los municipios, se enfrenta con la avidez de los gobiernos priístas —que son mayoría amplia— por restarle poder a su gobierno. Quizá esto explique el carácter más bien mesurado de transferencias de responsabilidades y funciones (orden operativo y administrativo) que, según se observó en los proyectos de convenios específicos, hasta ahora no implican cambios de competencias y atribuciones (orden jurídico-político) entre los gobiernos de la entidad, sino pleno resguardo del poder en la toma de decisiones fundamentales por parte de las dependencias estatales.

<sup>19</sup> "Guanajuato es modelo a nivel nacional porque ha regresado al marco constitucional". "Buscamos forjar un gobierno de vanguardia, con un nuevo estilo de gobernar... para que la administración pública se actualice y responda a los retos que hoy enfrentamos". Vicente Fox Quezada. *Primer Informe de Gobierno*, Gobierno del Estado, 1996, pp.9y101.

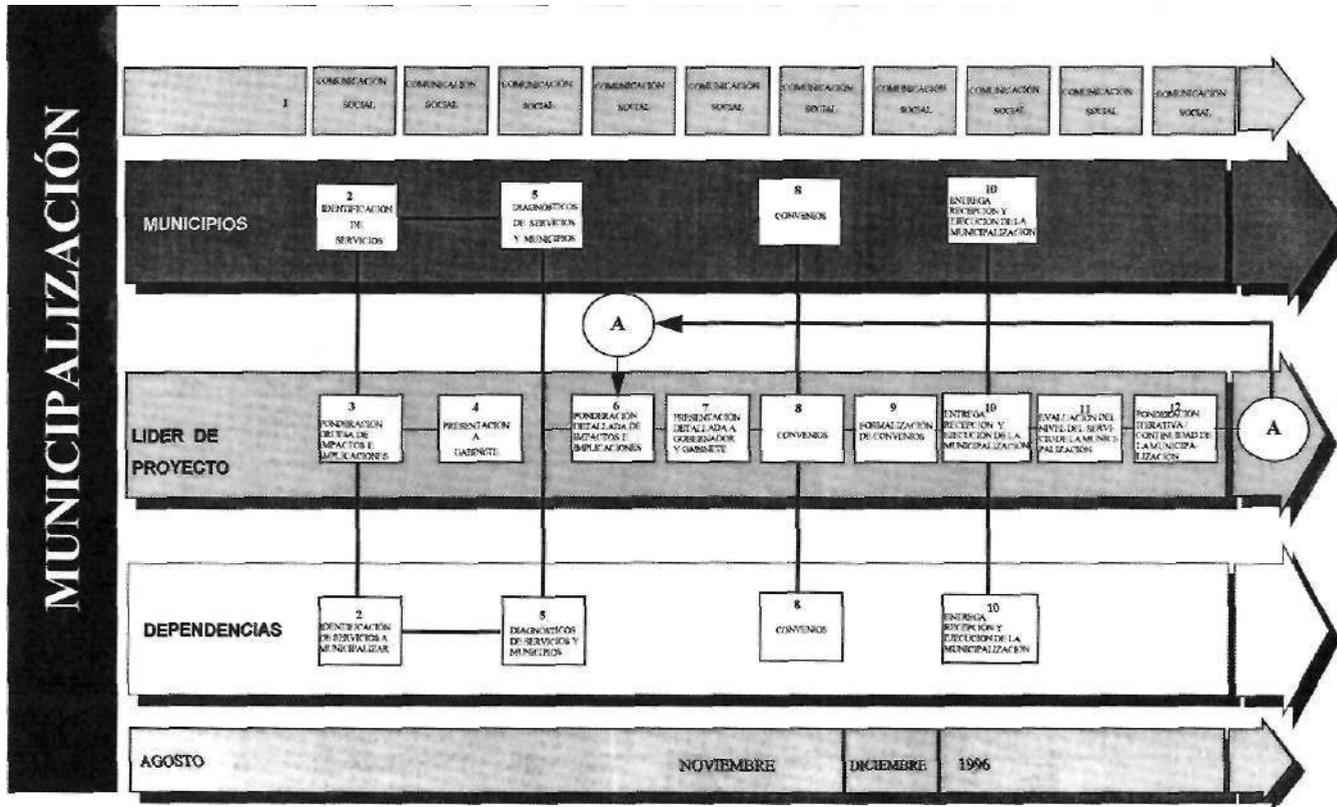
<sup>20</sup> "Podemos afirmar con mucho orgullo, que nuestro estado va a la cabeza del federalismo y la municipalización en el país". *Ibid.*, p. 9.

A pesar de esa limitante, el programa de municipalización no carece de impactos político-administrativos, aun como está diseñado, pues ciertamente tiene el propósito y la posibilidad real de reconfigurar el espectro público-gubernamental, para incidir luego con mayor eficacia y eficiencia en la resolución de los problemas municipales. Potenciar los alcances de la municipalización en dicho sentido y lograr una descentralización amplia de competencias, funciones y recursos que fortalezcan realmente las capacidades de los gobiernos locales para asumirse como rectores del desarrollo municipal, será tarea de los propios municipios: de sus autoridades, fuerzas políticas y movimientos ciudadanos.

Por los caminos de Guanajuato, municipio a municipio, y en la configuración estatal resultante, debe continuarse el seguimiento y análisis de esta política gubernamental.

ANEXO I

FLUJO DE PROCESO



FUENTE: Coordinación General para el Desarrollo Regional del Estado de Guanajuato (CODEREG)

ANEXO II  
(12)

MATRIZ DESCRIPTIVA DE CALIFICACIÓN POR FACTOR HIGIÉNICO

No.	%	MUNICIPIO	COPLADEM	REL CON GRUPOS	PART CIUDAD	COMUNIC SOCIAL	CUENTA PUBLICA	CONTRAL INTERNA	CONT SOCIAL	PLANEACION	ORG. DE FUNCIONES	MECAN DE COORDINACION	CAPACITACION	CONTROL DE PRESUPUESTO	PARTICIPACION CIUDADANA	HONRADEZ Y TRANSPARENCIA	CAPACIDAD ADMINISTRATIVA	TOTAL HIGIENICOS
12	100.00%	SAN LUIS DE LA PAZ	2	0.5	0.5	0.5	1.5	0.5	1.5	2	0.5	0.5	1	1	3	4	5	12
12	100.00%	VILLAGRAN	2	0.5	0.5	0.5	1.5	0.5	1.5	2	0.5	0.5	1	1	3	4	5	12
12	100.00%	JARAL DEL PROGRESO	2	0.5	0.5	0.5	1.5	0.5	1.5	2	0.5	0.5	1	1	3	4	5	12
11	91.67%	SAN FRANCISCO DEL RINCO	2	0.5	0.5	0.5	1.5	0.5	1.5	2	0.5	0.5	0.5	0.5	3	4	4	11
10.5	100.00%	LEÓN	0.5	0.5	0.5	0.5	1.5	0.5	1.5	2	0.5	0.5	1	1	1.5	4	5	10.5
10.5	87.50%	DOLORES HIDALGO	2	0.5	0.5	0.5	1.5	0.5	1.5	0.5	0.5	0.5	1	1	3	4	3.5	10.5
10	83.33%	SAN MIGUEL ALLENDE	2	0.5	0.5	0.5	1	0.5	1	1.5	0.5	0.5	1	0.5	3	3	4	10
9.5	79.17%	CELAYA	2	0.5	0.5	0.5	1.5	0.5	0	1.5	0.5	0.5	1	0.5	3	2.5	4	9.5
9.5	79.17%	CORTAZAR	1	0.5	0.5	0.5	1.5	0.5	1	2	0.5	0.5	0	1	2	3.5	4	9.5
8	75.00%	JUVENTINO ROSAS	2	0.5	0.5	0.5	1.5	0.5	0	1	0.5	0.5	0.5	1	3	2.5	3.5	9
8.5	70.83%	PUEBLO NUEVO	1.5	0.5	0.5	0.5	1.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	1	2.5	3	3	8.5
8.5	70.83%	APASEO EL GRANDE	1	0.5	0.5	0.5	1.5	0.5	0	2	0.5	0.5	1	0	2	2.5	4	8.5
8	68.87%	SAN JOSÉ ITURBIDE	2	0	0.5	0.5	1.5	0.5	1	1	0	0	0	1	2.5	3.5	2	8
8	66.67%	IRAPUATO	0	0.5	0	0.5	1.5	0.5	1	1.5	0.5	0.5	0.5	1	0.5	3.5	4	8
8	66.67%	PURISIMA DE BUSTOS	1.5	0.5	0.5	0.5	1.5	0.5	0.6	1	0	0	0.5	1	2.5	3	2.5	8
8	66.67%	CD MANUEL DOBLADO	0	0.5	0.5	0.5	1.5	0	0	2	0.5	0.5	1	1	1	2	5	8
7.5	62.50%	SILAO	2	0	0.5	0.5	1	0.5	0.5	1	0.5	0	0	1	2.5	2.5	2.5	7.5
7	66.67%	DR MORA	1	0.5	0.5	0.5	1.5	0.5	1	0	0.5	0.5	0	0.5	2	3.5	1.5	7
7	58.33%	GUANAJUATO	0	0.5	0.5	0.5	1	0.5	0	1.5	0.5	0	1	1	1	2	4	7
6.5	54.17%	ABASOLO	0.5	0	0	0.5	1.5	0.5	1	1	0.5	0	0.5	0.5	0.5	1.5	2.5	6.5
6.5	54.17%	HUANIMARO	2	0.5	0.5	0	1	0.5	0.5	0	0.5	0	1	0	3	2	1.5	6.5
6.5	54.17%	OCAMPO	1.5	0	0.5	0	1.5	0	0.5	1.5	0	0	0	1	2	2	2.5	6.5
6.5	54.17%	TARANDACUJO	1.5	0.5	0.5	0	1	0.5	0	0.5	0.5	0.5	0	1	2.5	1.5	2.5	6.5

ANEXO II  
(2/2)

MATRIZ DESCRIPTIVA DE CALIFICACIÓN POR FACTOR HIGIÉNICO

No.	%	MUNICIPIO	COPLADEM	REL. CON GRUPOS	PART. CIUDAD.	COMUNIC SOCIAL	CUENTA PÚBLICA	CONTRAL INTERNA	CONT. SOCIAL	PLANEACIÓN	ORG. DE FUNCIONES	MECAN DE COORDINACION	CAPAGITACION	CONTROL DE PRESUPUESTO	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	HONRADEZ Y TRANSPARENCIA	CAPACIDAD ADMINISTRATIVA	TOTAL HIGIÉNICOS	
6.5	54.17%	APASEO EL ALTO	1.2	1.3	1.4	2.1	2.2	2.3	2.4	3.4	3.5	3.8	3.9	3.13	1	2	1.5	3	6.5
6	50.00%	CUERAMARO	1.5	0	0.5	0.5	1	0	0	0	0.5	0.5	1	1	2	1.5	3	6.5	
6	50.00%	SANTIAGO MARAVATIO	1	0.5	0.5	0.5	1	0	0.5	1	0	0	0	1	2	2	2	2	6
6	50.00%	MOROLEÓN	0.5	0.5	0.5	0.5	1	0	0.5	1	0	0.5	0.5	0.5	1.5	2	2.5	6	
6	50.00%	ACAMBARO	1	0	0	0.5	1.5	0	0	1.5	0.5	0	0	1	1	2	3	6	
5.5	45.83%	SAN FELIPE	1.5	0	0.5	0.5	1	0	1	0	0.3	0.5	0	0	2	2.5	1	5.5	
5.5	45.83%	URIANGATO	0	0.5	0.5	0.5	1	0	0.5	0.5	0.5	0	0.5	1	1	2	2.5	5.5	
5	41.67%	PENJAMO	1	0.5	0	0.5	1	0	1	0.5	0	0	0.5	0	1.5	2.5	1	5	
5	41.67%	JEREQUARO	2	0	0.5	0.5	1	0.5	0	0.5	0	0	0	0	2.5	2	0.5	5	
5	41.67%	CORONEO	2	0	0	0.5	1	0	0	0.5	0.5	0	0	0.5	2	1.5	1.5	5	
5	41.67%	ROMITA	1	0.5	0.5	0.5	0.5	0	0	1.5	0.5	0	0	0	2	1	2	5	
4.5	37.50%	TIERRA BLANCA	1	0	0.5	0.5	1	0.5	0	0	0.5	0	0.5	0	1.5	2	1	4.5	
4.5	37.50%	SALAMANCA	0	0.5	0	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0	0	0.5	1	0.5	2	2	4.5	
4.5	37.50%	SAN DIEGO DE LA UNIÓN	0	0	0.5	0.5	1.5	0	0	0	0.5	0.5	0	1	0.5	2	2	4.5	
4	33.33%	COMONFORT	0	0.5	0.5	0.5	1	0	0	0	0.5	0.5	0	0.5	1	1.5	1.5	4	
3.5	29.17%	SANTA CATARINA	1	0.5	0	0.5	0	0.5	1	0	0	0	0	0	1.5	2	0	3.5	
3.5	29.17%	ATARJEIA	1	0.5	0.5	0.5	1	0	0	0	0	0	0	0	2	1.5	0	3.5	
3	25.00%	XICHU	0	0	0	0	1.5	0	0	0	0	0	0.5	1	0	1.5	1.5	3	
2.5	20.83%	VICTORIA	0	0	0.5	0	1.5	0	0	0	0	0	0.5	0	0.5	1.5	0.5	2.5	
2.5	20.83%	VALLE DE SANTIAGO	1	0	0	0	0.5	0	0	0.5	0	0	0	0.5	1	0.5	1	2.5	
2	16.67%	TARIMORO	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	2	
2	16.67%	YURIRIA	0	0.5	0	0.5	0.5	0	0	0	0	0	0	0	0.5	1	0.5	2	
2	16.67%	SALVATIERRA	0	0	0	0	0.5	0.5	0	0.5	0	0	0.5	0	0	1	1	2	

FUENTE: Coordinación General para el Desarrollo Regional del Estado de Guanajuato (CODEREG)

## ANEXO III

## CLASIFICACIÓN POR FACTORES BÁSICOS

N	MUNICIPIO	PARTICIPACIÓN CIUDADANA		GARANTÍA DE TRANSPARENCIA		CAPACIDAD ADMINISTRATIVA		TOTAL FACTORES BÁSICOS	
		I		II		III			
1	SAN LUIS DE LA PAZ	3	100%	4	100%	5	100%	12	100%
2	VILLAGRAN	3	100%	4	100%	5	100%	12	100%
3	JARAL DEL PROGRESO	3	100%	4	100%	5	100%	12	100%
4	SAN FRANCISCO DEL RINCÓN	3	100%	4	100%	4	80%	11	92%
5	LEÓN	1.5	50%	4	100%	5	100%	10.5	88%
6	DOLORES HIDALGO, C.I.N.	3	100%	4	100%	3.5	70%	10.5	88%
7	ALLENDE	3	100%	3	75%	4	80%	10	83%
8	CELAYA	3	100%	2.5	63%	4	80%	9.5	79%
9	CORTÁZAR	2	67%	3.5	88%	4	80%	9.5	79%
10	JUVENTINO ROSAS	3	100%	2.5	63%	3.5	70%	9	75%
11	PUEBLO NUEVO	2.5	83%	3	75%	3	60%	8.5	71%
12	APASEO EL GRANDE	2	67%	2.5	63%	4	80%	8.5	71%
13	SAN JOSÉ ITURBIDE	2.5	83%	3.5	88%	2	40%	8	67%
14	IRAPUATO	0.5	17%	3.5	88%	4	80%	8	67%
15	PURÍSIMA DEL RINCÓN	2.5	83%	3	75%	2.5	50%	8	67%
16	CD MANUEL DOBLADO	1	33%	2	50%	5	100%	8	67%
17	SILAO	2.5	83%	2.5	63%	2.5	50%	7.5	63%
18	DR MORA	2	67%	3.5	88%	1.5	30%	7	58%
19	GUANAJUATO	1	33%	2	50%	4	80%	7	58%
20	ABASOLO	0.5	17%	3.5	88%	2.5	50%	6.5	54%
21	HUANIMARO	3	100%	2	50%	1.5	30%	6.5	54%
22	OCAMPO	2	67%	2	50%	2.5	50%	6.5	54%
23	TARANDACUJO	2.5	83%	1.5	38%	2.5	50%	6.5	54%
24	APASEO EL ALTO	2	67%	1.5	38%	3	60%	6.5	54%
25	CUERÁMARO	3	100%	2	50%	1	20%	6	50%
26	SANTIAGO MARAVATIO	2	67%	2	50%	2	40%	6	50%
27	MOROLEÓN	1.5	50%	2	50%	2.5	50%	6	50%
28	ACAMBARO	1	33%	2	50%	3	60%	6	50%
29	SAN FELIPE	2	67%	2.5	63%	1	20%	5.5	46%
30	URIANGATO	1	33%	2	50%	2.5	50%	5.5	46%
31	PÉNJAMO	1.5	50%	2.5	63%	1	20%	5	42%
32	JERECUARO	2.5	83%	2	50%	0.5	10%	5	42%
33	CORONEO	2	67%	1.5	38%	1.5	30%	5	42%
34	ROMITA	2	67%	1	25%	2	40%	5	42%
35	TIERRA BLANCA	1.5	50%	2	50%	1	20%	4.5	38%
36	SALAMANCA	0.5	17%	2	50%	2	40%	4.5	38%
37	SAN DIEGO DE LA UNIÓN	0.5	17%	2	50%	2	40%	4.5	38%
38	COMONFORT	1	33%	1.5	38%	1.5	30%	4	33%
39	SANTA CATARINA	1.5	50%	2	50%	0	0%	3.5	29%
40	ATARJEA	2	67%	1.5	38%	0	0%	3.5	29%
41	XICHU	0	0%	1.5	38%	1.5	30%	3	25%
42	VICTORIA	0.5	17%	1.5	38%	0.5	10%	2.5	21%
43	VALLE DE SANTIAGO	1	33%	0.5	13%	1	20%	2.5	21%
44	TARIMORO	1	33%	1	25%	0	0%	2	17%
45	YURIRIA	0.5	17%	1	25%	0.5	10%	2	17%
46	SALVATIERRA	0	0%	1	25%	1	20%	2	17%

FUENTE: Coordinación General para el Desarrollo Regional del Estado de Guanajuato (CODEREG)

## ANEXO IV

## PAQUETES DE RESPONSABILIDADES Y SERVICIOS A MUNICIPALIZAR.

	PONDERACION HIGIENICOS			DEPENDENCIAS
	I	II	III	
<b>PAQUETE 1 (MUNICIPIOS NIVEL 4)</b>				
1 PLANEACION EDUCATIVA	2	1	1	S.E.G.
2 RABIA	2	1	2	S.S.
3 USO EFICIENTE DEL AGUA	1	1	1	CEASG
4 AGUA POTABLE RURAL	0	0	0	CEASG
5 AHORRO DE ENERGIA ELECTRICA	1	2	3	PYF Y SDUOP
6 ASESORIA A ORGANISMOS OPERADORES DEL AGUA	0	0	0	CEASG
7 CONTRALORIA	0	0	0	S.C.
8 DEPORTE POPULAR	1	0	1	CONGUAJUDE Y SEG
9 PLANEACION FAMILIAR	3	1	2	S.S.
<b>PAQUETE 2 (INCLUYE PAQUETE 1) (MUNICIPIOS NIVEL 3)</b>				
10 ESCUELA DIGNA	2	2	2	SDUOP Y S.E.G.
11 PACA	2	2	2	SDUOP
12 REGULARIZACION DE ASENTAMIENTOS HUMANOS	1	4	3	S.G Y SDUOP
13 EJECUCION DE OBRA PUBLICA (PLANTAS DE TRATAMIENTO)	2	4	3	CEASG Y SDUOP
14 AUTORIZACION DE EXPLOTACION DE BANCOS	3	3	3	SDUOP Y P. Y F.
15 CREDITO DE AUTOCONSTRUCCION (SEDESOL)	1	3	3	IVEG
16 TURISMO	3	1	3	S.D.E.
<b>PAQUETE 3 (INCLUYE PAQUETES 1 Y 2) (MUNICIPIOS NIVEL 2)</b>				
17 MANTENIMIENTO A CAMINOS RURALES	3	4	4	SDUOP
18 ALCOHOLES (INSPECCION Y CLAUSURA)	1	4	3	P. Y F. Y S.S.
19 IMPUESTO PREDIAL	1	4	3	PYF
20 MANTENIMIENTO DE ESCUELAS	2	4	2	S.E.G. Y SDUOP
<b>PAQUETE 4 (INCLUYE PAQUETES 1, 2 Y 3) (MUNICIPIOS NIVEL 1)</b>				
21 RUTA FIJA	2	4	5	S.G.
22 FRACCIONAMIENTOS Y CONDOMINIOS	3	4	5	SDUOP
23 URBANIZACION	3	4	4	SDUOP
24 SALUBRIDAD	3	4	5	S.S.
25 CAPACITACION EMPLEO	3	4	4	S.D.E.E ICATEC

FUENTE: Coordinación General para el Desarrollo Regional del Estado de Guanajuato (CODEREG)





ANEXO V (3/3)  
MATRIZ DE PRIORIDADES DE SERVICIOS A MUNICIPALIZAR.

MUNICIPIO	SEC. GOB.	S. P. Y F.	SDVOOP	SEG	SC	I	SS	CEASG	C	SDE	DIF
											CENTRO DE CONVIVENCIA FAMILIAR IRAPUATO
											MUSEO DE LAS MOMIAS
											TURISMO
											DEPORTE POPULAR
											PLANTAS DE TRATAMIENTO DE AGUAS
											ASESORIA A ORGANISMOS OPERADORES DE AGUA
											SALUBRIDAD
											PROGRAMA DE PLANIFICACION FAMILIAR
											PROGRAMA DE PREVENCION DE LA RABIA
											CREDITOS DE AUTOCONSTRUCCION (SEDESOL)
											CREACION Y/O FORTALECIMIENTO CONTRALORIA MUNICIPAL
											PLANEACION EDUCATIVA
											MANTENIMIENTO DE ESCUELAS
											PROGRAMA AUXILIAR CONSTRUCCION AULAS
											ESCUELA DIGNA
											AUTORIZACION DE EXPLOTACION BANCOS PETREOS
											MANTENIMIENTO CAMINOS RURALES
											URBANIZACION
											FRACCIONAMIENTOS Y CONDOMINIOS
											AHORRO DE ENERGIA ELECTRICA
											INSPECCION Y CLAUSURA DE ALCOHOLES
											IMPUESTO PREDIAL (INMOBILIARIOS)
											VIALIDAD (GUANAJUATO)
											SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE ESPECIAL
											SERVICIO PUBLICO DE ALQUILER SIN RUTA FIJA
											SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE URBANO Y SUB.
											REGULARIZACION ASENTAMIENTOS HUMANOS
SAN DIEGO DE LA UNION		X	C	C	C	C	C	C	C	C	
COMONFORT		C	C	C	C	C	C	C	C	C	
SANTA CATARINA		C	C	C	C	C	C	C	C	C	
ATARJEA		C	C	C	C	C	C	C	C	C	
XICHU		C	C	C	C	C	C	C	C	C	
VICTORIA		C	C	C	C	C	C	C	C	C	
VALLE DE SANTIAGO		X	C	C	C	C	C	C	C	C	
TARIMORO		C	C	C	C	C	C	C	C	C	
YURIYA		C	C	C	C	C	C	C	C	C	
SALVATIERRA		X	C	C	C	C	C	C	C	C	

FUENTE: Coordinación General para el Desarrollo Regional del Estado de Guanajuato (CODEREG)

# Notas sobre Reforma del Gobierno en el Distrito Federal

Bernardo Navarro Benítez\*

El Área Metropolitana de la Ciudad de México no es solamente un ámbito concentrado de la economía y población nacionales, con más de un quinto y un tercio de la población y producto de la nación respectivamente; también ha constituido a lo largo de su historia un espacio donde se han centralizado las decisiones y beneficios de las políticas públicas locales y nacionales.

Por estas razones y otras vinculadas a los impactos y distorsiones que las políticas públicas provocan en el territorio, en la asignación de recursos y en las relaciones políticas existentes entre las distintas entidades de la federación, entre otros factores, abordaremos la temática referente a la Reforma de Gobierno para el Distrito Federal,

utilizando ejemplos específicos de políticas sectoriales que expresen cabalmente las características de dichos intentos de Reforma del Estado en este ámbito político administrativo particular.

La mencionada Reforma nos remite temporalmente al período presidencial y de gobierno local de Carlos Salinas de Gortari y Manuel Camacho Solís, respectivamente. Parte de la hipótesis que sostendremos subraya que lo sustantivo de la Reforma de Gobierno para el Distrito Federal fue concebido, negociado y legislado durante el mencionado período, en tanto que de finales de 1994 a la fecha, e incluso un poco antes, solamente se ha instrumentado, en lo fundamental, lo ya decidido durante la gestión camachista.<sup>1</sup>

\* Profesor-Investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

<sup>1</sup> Alicia Ziccardi. "Ciudades y gobiernos locales en la América Latina de los noventa" en Alicia Ziccardi (coord.), *La Tarea de Gobernar: Gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1995.

Estamos ciertos de que la cercanía temporal de los hechos en análisis empañan la interpretación cabal de los mismos. Por lo tanto, las presentes notas deben tomarse como una reflexión inicial sujeta a su discusión y revisión.

### Y la Reforma ¿porqué?

Debemos partir recordando la situación general en la que se encontraba la Ciudad de México cuando se plantea la necesidad de la Reforma de Gobierno del D.F.

En primer lugar, se vivía un ambiente de falta de legitimidad político-electoral del gobierno salinista, particularmente en el Distrito Federal: la concentración de fuerzas opositoras en la circunscripción del DF y su significación como corazón político de la nación aunado a la sensación de la oposición del despojo de su triunfo electoral en la capital nacional determinaban un ambiente político sumamente confuso, viciado y difícil para la gestión emergente de Manuel Camacho Solís.<sup>2</sup>

En segundo lugar, existía una gran incertidumbre respecto a la viabilidad económica de la Ciudad de México y junto con ella de su área metropolitana; a las cicatrices sociales de los terremotos se aunaba la falta de certeza respecto a la viabilidad de la reproducción económica de la ciudad; a los problemas históricos de *deseconomías* de aglomeraciones por la excesiva concentración metropolitana se aunaban las secuelas económicas negativas de los sismos de 1985 y los efectos avasalladores de una recesión que superaba ya un lustro de permanencia. Así, no

resulta exagerado señalar que como nunca, desde la posrevolución, la ciudad se encontraba prostrada y, lo que es más importante, cuestionada la factibilidad de su futuro económico.<sup>3</sup>

En tercer lugar, el pacto político corporativo y clientelar que había sustentado firmemente las relaciones con los sectores sociales mayoritarios de la ciudad mostraba y muestra claramente su descomposición e inviabilidad. Fundamentalmente debido a la emergencia de un fuerte movimiento urbano popular, tanto en la periferia como en el centro de la ciudad, así como por el escepticismo político derivado de la depauperización y pérdida de rango social de los sectores medios ciudadanos tradicionales, entre otras razones.

Finalmente, pero no por ello de menor importancia, era el hecho de que la estructura de gestión y gobierno del D.F. se encontraba notablemente rebasada por una realidad sociodemográfica y política sumamente dinámica, para la cual no había sido diseñada dicha estructura; incluso el retraso que se arrastraba en ciertas áreas prácticamente representaba medio siglo.

La Reforma, contradictoriamente, también se daba en el contexto de la discusión sobre la estrategia gubernamental de cara al futuro rol de la Ciudad de México frente a la perspectiva de la globalización económica. Así, más allá de los severos problemas estructurales de la base económica de la ciudad y de la viabilidad de su superación, debían definirse los aspectos fundamentales del perfil económico-territorial y del saneamiento de las finanzas públicas de la capital nacional en el contexto de la apertura económica.

<sup>2</sup> Alfonso Ramírez Cuéllar. "La reforma necesaria", en *El Cotidiano*, México, UAM-Azcapotzalco, núm. 54, mayo 1993.

<sup>3</sup> Jacqueline Peschard. "Una reforma para la ciudad capital", en *El Cotidiano*, *ibid*.

Por lo anterior, los ámbitos fundamentales de la Reforma de Gobierno del Distrito Federal abarcó los siguientes elementos fundamentales.

### 1. La reestructuración de las finanzas y el relanzamiento de la base económica de la ciudad

La ciudad sufría con claridad desde inicios de la década de los años ochenta una pérdida de la localización adicional de las unidades manufactureras más dinámicas y de mayor impacto multiplicador en la economía del Distrito Federal; más allá de las políticas descentralizadoras, esta tendencia se agudiza a partir de mediados de la misma década. Paralelamente la ciudad muestra una clara especialización hacia la terciarización que, sin embargo, no compensaba la desindustrialización relativa del DF.<sup>4</sup>

Desde otro frente, la viabilidad económica de la urbe también se cuestionaba por la crisis de sus finanzas. El modelo corporativo clientelar y centralizador se complementaba con un trato financiero y fiscal particularmente favorable para las empresas y sectores medios localizados en la capital nacional, lo que aunado a la relativamente elevada calidad de los servicios capitalinos (algunos de ellos fuertemente subsidiados), cuestionaban severamente la viabilidad de las finanzas públicas del Departamento del Distrito Federal.<sup>5</sup> Esta situación contrastaba con la intención del discurso gubernamental respecto a la necesidad de equidad financiera entre "el centro" y las restantes entidades de la República.

Por éstos y otros motivos, una de las principales vertientes de la Reforma de Gobierno del DF se propuso reconstruir, desde una nueva perspectiva, la severa postración de la base económica de la ciudad, a través de políticas públicas territoriales de gran envergadura y que abordaban diversos sectores de la economía urbana. Probablemente sean indicativos de los extremos de este "abanico" de acciones públicas, por un lado, el proyecto "Santa Fe" dirigido en favor de los intereses del gran capital financiero, inmobiliario transnacional y de las grandes corporaciones multinacionales y, por el otro, el "Rescate Ecológico de Xochimilco", proyecto de elevado impacto ambiental para el conjunto de la metrópoli y donde los agentes económicos tradicionales (comuneros, ejidatarios y pequeños comerciantes, entre otros) mantuvieron e incrementaron su presencia económica a la vez que "modernizaron" parcialmente su actividad.

El enorme pragmatismo de la actuación del Jefe del Departamento y de su cercano equipo de colaboradores fue extremo en el ámbito económico de la Reforma, pero probablemente la gravedad de un *impasse* más profundo de los negocios capitalinos los urgía a ello; de esta forma, se implantaron toda una batería de políticas públicas de elevado impacto económico-territorial y de fuerte intención modernizadora a través de diversas acciones, además de las ya mencionadas, como los corredores urbanos financieros y de servicios, Reforma-Alameda y Perisur-Picacho, así como por la refuncionalización de áreas urbanas privilegiadas (zonas específicas de Polanco, las Lomas, el Centro Histórico, etcétera).

<sup>4</sup> Bernardo Navarro. *Crisis y Movimiento Urbano Popular*, México, UAM-Xochimilco, 1991.

<sup>5</sup> Manuel Camacho Solís. "Palabras del C. Jefe del Departamento del Distrito Federal...", en su *Comparecencia ante la Comisión del Distrito Federal de la H. Cámara de Diputados*. Mimeo, Ciudad de México, 24 de noviembre de 1993.

Igualmente otras políticas públicas se caracterizaron por un inmenso pragmatismo y por representar una regresión histórica en las actividades que impactaron.

A este respecto, el autotransporte público urbano de pasajeros constituye un ejemplo privilegiado al encontrarse íntimamente vinculado con las finanzas públicas y el funcionamiento del metabolismo económico de la metrópoli. Políticas públicas impulsadas desde el período de gobierno de Miguel de la Madrid, tímida y fragmentariamente habían impulsado la desregulación y privatización del servicio. Espectaculares acciones al inicio del régimen salinista, como el desconocimiento de la huelga del Sindicato de la Ruta-100 y la militarización del servicio durante el conflicto, anunciaban políticas de gran envergadura para el sector del autotransporte. En la actualidad sabemos que éstas pasaron por el ofrecimiento a los trabajadores de la Ruta-100 para entregarles el parque vehicular, el equipamiento e instalaciones del organismo público descentralizado para su operación como cooperativa por los trabajadores, y terminaron en la disolución del servicio prestado por la aún empresa descentralizada así como por la privatización paulatina y sistemática a través del impulso y proliferación del servicio de taxis colectivos gracias a los avales financieros y subsidios gubernamentales.<sup>6</sup> Así las *combles* y minibuses rápidamente desplazaron a la Ruta-100 como el principal medio de transporte de la metrópoli, reforzando los esquemas técnicos y sociales más atrasados persistentes dentro del sector, al reforzar el corporativismo, clientelismo e impactos urbanos y ambientales más nocivos por la proliferación de unidades de baja capacidad altamente contaminantes.

De esta forma la coyuntura crítica y el pragmatismo fueron los factores determinantes de la actuación camachista frente a la problemática del transporte colectivo para la ciudad. Así, se prefirieron los beneficios inmediatos de estas políticas que significaban empleo y ahorro de recursos para el área central del D.D.F., que profundizar y ampliar políticas públicas de larga envergadura y de fuerte racionalidad técnico-urbano, como lo eran el fortalecimiento de los organismos públicos altamente integrados en el sector y el impulso al transporte eléctrico de mediana y elevada capacidad.<sup>7</sup> Fue, no resulta exagerado decirlo, la aplicación de un neoliberalismo rampón, "a la mexicana", donde el pragmatismo economicista se complementó con la rentabilidad corporativa y clientelar que significaba la promoción de los líderes y organizaciones de los actores sociales vinculados a los taxis colectivos, debilitando, de pasada, a los otrora poderosos e independientes sindicatos presentes en el sector.

En otro ámbito, la reforma de gobierno en lo económico también desarrolló instrumentos de fomento particular que permitieran su sanción planificatoria-legal conveniente, aunque estos instrumentos significaron graves aberraciones jurídico-legales. Los ZEDEC (Zonas Especiales de Desarrollo Controlado) constituyeron la formulación específica de esta política.

Igualmente, la Reforma de Gobierno en el ámbito de las finanzas del D.F. incrementó su capacidad económica, como acertadamente resume Bassols:

"Por medio de la llamada reforma fiscal se incrementó sensiblemente la base de los con-

<sup>6</sup> Bernardo Navarro. "Dialéctica contradictoria del transporte", en Ángel Bassols y Gloria González (coords.), *Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, México, *Investigaciones Económicas*, UNAM y DDF, 1993.

<sup>7</sup> Bernardo Navarro. *Op. cit.*

tribuyentes. Con ello se logró que a 5 años de la administración camachista, los ingresos tributarios constituyeran la principal fuente de financiamiento de la ciudad. Para 1993, se había logrado el cambio: los ingresos propios aportaban más del 50% del total de los ingresos, eliminándose los subsidios federales para el D.F. El fortalecimiento en las finanzas públicas permitió emprender un programa de inversión en obra pública de enormes dimensiones".<sup>8</sup>

## 2. La representación ciudadana e institucional

Las formas de expresión cívica y de enmasamiento representativo de los ciudadanos del D.F. mostraban, como ya lo hemos señalado, fuertes limitantes y graves contradicciones que cuestionaban, incluso, la gobernabilidad futura de la capital nacional. La complejización de la estructura social, los mayores niveles de educación formal de la población, el agotamiento de las formas tradicionales de control gubernamental y la difusión de un amplio movimiento urbano popular independiente, probablemente explican, entre otras razones, la exigencia por desarrollar formas institucionales que garantizaran canales de expresión institucional de las demandas y reivindicaciones urbanas de los ciudadanos. En particular, tener ingerencia directa, más allá de las representaciones de las organizaciones y partidos políticos, en la administración de aquellos aspectos que les competieran. La estructura previa vigente de representación vecinal instalada en el Distrito

Federal por el Profesor Carlos Hank González, quien la importó del Estado de México donde gobernó con antelación, constituía más una estructura formal híbrida con objetivos básicos de control que rápidamente mostró sus severas limitaciones. Antes que rescatarla, la Reforma camachista prefirió elegantemente sustituirla por otra que brindara mayor juego ciudadano y político, a pesar de los riesgos que conlleva al control corporativo oficial.

Consecuentemente se impulsó la instauración de los Consejeros Ciudadanos Delegacionales como estructura de representación directa de los vecinos para incidir sobre diversos aspectos de la administración delegacional (programas de gestión, aprobación y vigilancia presupuestales, gestoría, etc).

Probablemente la comunicación y transmisión de inquietudes y reivindicaciones de la comunidad hacia las autoridades resultaba uno de los aspectos más deteriorados de la gobernabilidad, de aquí que la Reforma impulsara también decididamente la institucionalización de la gestoría a través de su fomento por medio de la Asamblea de Representantes.

La Reforma de Gobierno constituía una añeja demanda de las organizaciones sociales e intelectuales de la ciudad.<sup>9</sup> Las organizaciones políticas, incluso, habían insistido en la restitución de los derechos políticos de los capitalinos a quienes se les había eliminado desde la segunda década del presente siglo. Enfatizaban la necesidad de la restitución de las capacidades de elección directa de sus gobernantes locales. Quizá por ello en

Mario Bassols. "Regreso al futuro de la política local en el D.F.", *Ciudades*, No. 24, México, RNIU, octubre-diciembre 1994.

<sup>9</sup> B. Navarro. *Crisis y Movimiento Urbano Futar...*

sus primeros momentos la Reforma fue conducida con gran sigilo y con un elevado grado de direccionalidad por el Regente así como por sus colaboradores y asesores más cercanos. Así fue que en esta fase la "metodología", ritmos y condiciones de la discusión y negociación de la Reforma fueron comandados por Camacho, en consulta probablemente con la Presidencia de la República.

La Mesa de Concertación fue el mecanismo acordado con la ARDF para conducir los trabajos sobre la Reforma, e inició sus labores a partir de agosto de 1992.

### 3. Político, administrativa y de gestión

Indudablemente la pluralidad política de la sociedad capitalina había rebasado con mucho las estructuras políticas prevalecientes en el D.F. Aunado a lo anterior, la fuerte presencia de la oposición en su territorio cuestionaba el predominio de las formas de dominación oficialistas tradicionales; quizá por ello y por otras razones ya mencionadas, el aspecto político constituyó el elemento sustantivo de la Reforma.

En primer lugar se impulsaron en la propuesta de Reforma y en *la actuación política real*, espacios novedosos para el desempeño de las fuerzas políticas actuantes en la capital. Esto respondía a la necesidad de dar cauce a las organizaciones políticas que habían quedado, en la realidad, fuera del juego político local a pesar de su significativo peso específico producto del proceso electoral de 1988.

Segundo, vinculado a lo anterior se da un impulso político superior a la Primera ARDF, lo que se refuerza, probablemente por la participación en esta primera promoción de la Asamblea de políticos de muy alto nivel que en la actualidad ejer-

cen funciones muy destacadas dentro de sus agrupaciones políticas. Más allá de esta circunstancia se vislumbraba una táctica del equipo gobernante en el DF dirigida a promover la actuación política de los asambleístas, en primera instancia a los del partido oficial, pero, insólitamente también a las organizaciones de oposición.

Seguramente por lo anterior y para mantener "entretenidos" a los asambleístas y poder dedicarse al diseño de la Reforma, el Regente y el titular del ejecutivo federal desarrollaron esta política de impulso a la actuación política de los representantes, pero fuera del ámbito de la Reforma.

Tercero, la Asamblea de Representantes tomaría, derivada de la propuesta de la Reforma, nuevas atribuciones, entre las que destacan el constituirse en Asamblea Legislativa a partir de 1994, permitiéndole evolucionar hacia un auténtico congreso local con el paso del tiempo.

Cuarto, el tema que más preocupaba a los partidos de oposición era el de la elección de las autoridades directas del Distrito Federal, muy particularmente la del jefe del Departamento y, en menor medida la de los delegados. Al respecto la Reforma acordó su elección indirecta por parte del presidente a partir de una terna propuesta por la propia Asamblea, terna derivada del partido que por el mismo obtuviere la máxima votación. Esta fórmula de un gran eclecticismo no dejó contento a nadie y constituyó objeto de negociación obligada del gobierno de Ernesto Zedillo con las fuerzas políticas de la capital.

Las severas limitaciones de la estructura administrativa-política de la capital constituían y constituyen uno de los aspectos más graves de la problemática de la gestión del DF. A lo atrasado de su organización administrativa se suman la im-

plantación de adecuaciones que constituyen más bien "parches" que mejoras sustantivas al desempeño institucional del DDF.<sup>10</sup>

Debido a lo anterior la Reforma propuso impulsar diversas acciones entre las que destacan: a). La redefinición territorial de las delegaciones políticas para hacerlas más manejables y cercanas a los requerimientos de los ciudadanos de las circunscripciones. La Reforma de Gobierno original, incluso, propone ampliar el número de delegaciones, b). La reagrupación funcional de dependencias dispersas en instancias más eficientes y estructuradas. De aquí se derivó la integración de Secretarías que reunieron dependencias antes dispersas y que en ocasiones duplicaban funciones y competencias.<sup>11</sup>

Abundando sobre lo anterior, en el ámbito administrativo dos fueron las intenciones fundamentales de la *Reforma* del Distrito Federal: 1. la Descentralización Administrativa. Y como ya lo hemos mencionado, 2. la Redefinición Territorial Delegacional.

Los datos del Censo de Población y Vivienda de 1990 resaltaron la acelerada dinámica y concentración poblacional ocurrida en varias de las principales circunscripciones político-administrativas de la capital nacional. Así, por ejemplo, la circunscripción de Iztapalapa centralizaba una población, por ella sola, superior a la de varias ciudades mediasjuntas del sureste del país, en tanto la estructura de gestión delegacional, a pesar de sus múltiples modificaciones a través del establecimiento de subdelegaciones territoriales y funcionales, no logró a lo largo de casi dos dé-

cadadas adaptarse a los sensibles cambios territoriales y a las transformaciones de la composición social delegacional. Ésta había evolucionado de su antigua población de los siete barrios y colonias a la heterogeneidad socio-cultural que significó la presencia de sectores medios en las cercanías del Río Churubusco, algunos "islotos" de familias de mayores rentas, junto al "océano" de habitantes de menores ingresos, con todas sus gradaciones; repartidos territorialmente desde las inmediaciones del Cerro de la Estrella hasta todos los confines delegacionales. Igualmente los últimos reductos de población rural que cultivaban las ancestrales chinampas se vieron obligados a ceder su espacio a los nuevos usufructuarios vinculados a la gran Central de Abastos que ahí se instaló. Estas modificaciones ocurridas en Iztapalapa ilustran las dinámicas y contundentes transformaciones que la estructura administrativa delegacional convencional no era ni es capaz de gestionar cabalmente.

Por lo anterior se observó la conveniencia de que la *Reforma* de la Ciudad incluyera la redefinición de las fronteras delegacionales, aumentando también el número de las circunscripciones con el objetivo de hacerlas más factibles de administrarse cercanas a los gobernados. Igualmente, para otorgar coherencia a lo anterior, se consideró la pertinencia de descentralizar hacia las administraciones locales recursos y funciones previamente concentrados en las dependencias centrales del DDF.

Esta centralización de funciones y recursos correspondió a una realidad anteriormente existente, donde se pretendía equilibrar los poderes

<sup>10</sup> Bernardo Navarro. *Diseño de Estructura de Gestión para el Transporte Metropolitano*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, 1994.

<sup>11</sup> Ziccardi y Navarro (comps.). *Ciudad de México: Retos y Propuestas para la Coordinación Metropolitana*, México, UNAM-UAM, 1995.

y dirigir las capacidades administrativas y financieras para atender necesidades y obras comunes para la ciudad o de gran envergadura.

Sin embargo, al igual que otros aspectos de la *Reforma* que se habían acordado implantar inmediatamente, la descentralización fue extremadamente limitada e igualmente las nuevas delegaciones esperaron mejores tiempos presupuestales y correlaciones de fuerzas políticas más favorables para el partido oficial en el Distrito Federal.

Mención aparte merece el tema de la coordinación metropolitana, de importancia fundamental, donde el equipo de la regencia no quiso arriesgar soluciones consistentes a costa de generar elementos de conflicto con el gobierno del Estado de México, como se argumentará adelante.

### **A manera de conclusión**

Ciertamente, como se señaló con anterioridad, la *Reforma de Gobierno* del Distrito Federal tiene su explicación en gran variedad de factores, entre los que destacan: a) el anhelo generalizado en la nación respecto a la modernización política; b) las luchas sociales desde cuatro lustros previos, cuando menos, por demandas políticas y territoriales; c) la evolución de las reivindicaciones de las organizaciones y los partidos políticos de la oposición; e incluso, d) el desarrollo de las propuestas de académicos e intelectuales respecto a la urgencia de la *Reforma* para el Distrito Federal, entre otros elementos.

Sin lugar a dudas, e igualmente para los políticos mexicanos, el diseño de las políticas pú-

blicas en la capital de la República constituye desde hace varias décadas el aval político para actuar "en grandes ligas", de aquí que la Reforma de Gobierno del DF no pudiera separarse del ambiente y discusión política nacionales. Ciertamente el proceso de gestación, discusión e implantación de la Reforma simbolizó un mensaje del Regente y su estrecho grupo de colaboradores respecto a lo que eran capaces en relación a la Reforma de Gobierno a nivel nacional. Igualmente influyeron otros factores de coyuntura, como la personal relación existente entre Carlos Salinas de Gortari y Manuel Camacho Solís, así como las particulares aspiraciones políticas futuras del entonces Jefe del Departamento del Distrito Federal. Probablemente por ello fuese tan notoria y enjundiosa la intervención de Manuel Camacho a lo largo del proceso de la Reforma.

Más allá de interpretaciones subjetivas no cabe duda que la Reforma del DF fue y sigue siendo parte de la política nacional. Sin duda, además de los ya citados, intervinieron actores políticos relevantes desde la Presidencia de la República.

Contradictoriamente, a pesar de que la Reforma representa un requerimiento histórico y un anhelo de las organizaciones políticas y sociales así como una aspiración de los capitalinos, el futuro de la Reforma está ligado en la actualidad al nombre de su progenitor, Manuel Camacho Solís. Desafortunadamente, la actual situación de "desgracia política" de Camacho significa la nulificación o cuando menos el congelamiento de los aspectos más virtuosos de su Reforma. Habrá que esperar tiempos mejores para la evaluación equilibrada de esta Reforma, y probablemente un poco más para su implantación ponderada y racional.