

La agenda de políticas públicas en ciudades mexicanas durante el siglo XX: ¿cien años de soledad municipal?

Enrique Cabrero Mendoza*

Carlos Gil García**

En este trabajo se analizan las transformaciones del municipio urbano mexicano y sus efectos en las agendas de gobierno y de gestión municipales. Se basa en el estudio y la clasificación de todas las actas de cabildo del municipio de San Luis Potosí en el siglo XX para explicar sus principales cambios. Se describen los obstáculos que han estorbado al desarrollo municipal y se articula una discusión respecto a lo que requieren los municipios mexicanos para adaptar nuevas dinámicas de gobierno y gestión que logren hacerlos más equilibrados y armónicos en su desempeño.

Palabras clave: municipios, gobierno, cabildo, gestión municipal, políticas públicas.

Fecha de recepción: 20 de noviembre de 2008.

Fecha de aceptación: 12 de mayo de 2009.

The Public Policy Agenda in Mexican Cities in the 20th Century: a Hundred Years of Municipal Solitude?

This article analyzes the transformations in Mexican urban municipalities and its effects on government agendas and municipal management. It uses the study and classification of all the town council records in the municipality of San Luis Potosí in the 20th century to explain the main changes. It describes the obstacles that have hampered municipal development and organizes a discussion on what Mexican municipalities require to adapt new government and management dynamics to make their performance more balanced and harmonious.

Key words: municipalities, government, lobbying, municipal management, public policies.

* Investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. Correo electrónico: enrique.cabrero@cide.edu.

** Profesor del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Hidalgo. Correo electrónico: cgil@itesm.mx.

Introducción

Las ciudades son actualmente los motores de la competitividad y del crecimiento económico de los países, constituyen los núcleos de generación de los conocimientos y de las capacidades de innovación, progreso y desarrollo. Son además los centros neurálgicos de la vida política en el mundo contemporáneo y sirven como cajas de resonancia de las contradicciones de la economía global, con sus consecuentes procesos de exclusión social, de pobreza y desigualdad, aunque al mismo tiempo son espacios de cohesión y solidaridad, de creatividad, inventiva y formación de los nuevos anhelos de la sociedad. No parece descabellado suponer que desde la Edad Media el papel de las ciudades no había sido tan importante como ahora para el mundo.¹

En México, al igual que en muchos otros países, particularmente de América Latina, las ciudades se vieron ignoradas y atropelladas como parte del proceso de consolidación del Estado nación. A lo largo de casi todo el siglo XX las ciudades de México fueron sólo espacios de aglomeración poblacional como consecuencia de la migración del campo y de los centros periféricos del poder central, salvo en el caso de la Ciudad de México, centro neurálgico de la vida nacional y del poder central. Así, durante la mayor parte del siglo pasado las ciudades fueron satélites, obedeciendo a un modelo que en lo económico, en lo político y en lo social y cultural sólo miraba a la capital del país. Fue en parte por ello que las otras ciudades presentaron rezagos en su infraestructura, desorden en su crecimiento, debilidad de sus gobiernos, y una presencia marginal en el entorno nacional. Si bien es cierto que Guadalajara, Monterrey y Puebla fueron polos de desarrollo con un notable crecimiento, su presencia casi siempre estuvo subordinada al proyecto del gobierno federal y a su vinculación con la Ciudad de México.

Desde los últimos años del siglo XX y cada vez más en la actualidad, las ciudades mexicanas comienzan a desempeñar un papel diferente. La población del país se redistribuye de otra manera, el desarrollo se diversifica territorialmente y se dispersan los centros detonadores del crecimiento, que ofrecen diversas oportunidades a la población. Poco a poco se clarifican los sistemas de ciudades que hay en el territorio nacional, surgen *clusters* regionales con identidad propia, destacan diversos polos de captación de inversión, de generación de conoci-

¹ Véase los análisis de Pipitone (2003) y de la OCDE (2006) que parten de diferentes perspectivas.

miento y de desarrollo tecnológico vinculados al sector productivo nacional e internacional. Así paulatinamente emerge una nueva visión de la importancia de cada ciudad. En los municipios urbanos van surgiendo poco a poco planes estratégicos de ciudad, proyectos de urbanización ambiciosos, innovaciones tecnológicas en el equipamiento urbano y en la gestión de los servicios, y sus gobiernos muestran mayor capacidad para articular una acción pública urbana de “alta intensidad”² con redes de política pública que se abocan a atender los problemas de la ciudad.

Sin embargo esta nueva etapa de presencia y despliegue de nuevas capacidades ocurre de manera accidentada y lenta, no con la velocidad que el país requiere. Como a las ciudades les corresponde hoy un papel determinante en las posibilidades de cada país, si éstas son débiles, carentes de capacidad de propuesta y sin dinamismo propio, difícilmente el país podrá encontrar nuevas oportunidades e inscribirse en la nueva economía y en la sociedad mundial. Las ciudades mexicanas deben encontrar un contexto favorable a su despegue, buscar los mecanismos idóneos para promover nuevas estrategias de desarrollo y competitividad, y adaptar las instituciones y modelos de gobierno y de gestión para que respondan a ese reto.

Uno de los problemas más evidentes en el caso mexicano es que los linderos que circunscriben a las ciudades no corresponden a su delimitación política, administrativa o jurídica. En ocasiones su configuración corresponde con aproximada precisión al municipio urbano que les da origen, sin embargo esto es cada vez menos frecuente. En la mayor parte de los casos ocupan áreas metropolitanas conformadas por varios municipios, lo cual plantea una dificultad mayor para la definición de un proyecto de la ciudad.³ Otro de los problemas que más preocupan es el rezago del nivel municipal de gobierno, en general con deficiencias administrativas, ausencia de cuadros profesionales en la gestión, insuficientes recursos fiscales, periodos muy cortos de gobierno y cuyo diseño institucional es poco útil para enfrentar los

² Respecto al concepto de “acción pública de alta intensidad” véase Cabrero (2005). La idea se refiere a la capacidad de los grupos sociales y de los grupos gubernamentales para establecer acuerdos entre ellos y en el interior de ambas configuraciones de grupos, con la idea de definir un proyecto de desarrollo urbano con relativa claridad y estabilidad en el mediano y largo plazos. De un esquema de este tipo se deriva un modelo de gobernanza democrática con interacciones frecuentes entre actores diversos, del cual surgen redes de política pública para el desarrollo y el bienestar local.

³ Hoy día, de las 60 ciudades más grandes del país sólo 26 no están integradas por varios municipios en situación de conurbación, y evidentemente este número tiende a desaparecer en la medida en que crecen las ciudades.

retos que se presentan hoy día. Particularmente el Cabildo, como cuerpo colegiado de decisión, es una parte de la institución municipal que debe analizarse a la luz de las nuevas realidades que viven los municipios urbanos.

En este texto nos daremos primeramente a la tarea de explorar los cambios que están viviendo los gobiernos urbanos en el contexto contemporáneo y la forma en que modifican la agenda de gobierno y gestión en los municipios. En un segundo momento exploraremos el caso de un municipio urbano del país a partir de la revisión de la totalidad de las actas de cabildo de su gobierno durante el siglo XX, con la idea de entender mejor su evolución, sus cambios y los retos que enfrentó durante ese largo periodo. Finalmente nos referiremos a los principales obstáculos y requerimientos de nuestro país, que hacen indispensable que las ciudades desplieguen todo su potencial e impulsen al conjunto nacional hacia otra etapa de desarrollo, posiblemente más equilibrado y armónico que el que se vivió en el siglo XX con un modelo centralizado y desigual.

Los gobiernos de las ciudades: de productores de servicios a promotores de políticas públicas

La función básica de un gobierno urbano es proporcionar a la población de la ciudad los servicios elementales. Así, el alumbrado público, la recolección de basura, el mantenimiento de espacios públicos como parques, jardines y vialidades, la provisión de agua potable, transporte, seguridad pública, y el equipamiento urbano que haga posible la circulación de personas, la instalación de empresas y de instituciones diversas que den vida a la ciudad, constituyen su agenda de trabajo. Por ello se suele pensar que el gobierno municipal es una agencia prestadora de servicios, y de hecho ésta es una de sus tareas fundamentales. El reto para gran parte de los gobiernos municipales urbanos de México y de otros países de América Latina durante el siglo XX fue atender efectivamente esta agenda, prestar dichos servicios en ciudades donde el crecimiento poblacional fue muy acelerado, pese a que ello hizo particularmente difícil la tarea. Todavía al inicio del nuevo siglo la mayor parte de las ciudades latinoamericanas presenta rezagos en la cobertura de servicios públicos y una pobre calidad en la prestación de muchos de ellos.

En las últimas décadas las ciudades se han visto presionadas por diversas circunstancias para *ampliar y profundizar* dicha agenda de tra-

bajo. Por una parte la nueva economía, que basa mucho de su dinamismo en la acumulación de conocimientos propia de las ciudades, y que impulsa las estructuras flexibles de producción de bienes y servicios, ha conferido a las ciudades un papel central en la captación de oportunidades, en la vinculación de las instituciones educativas y de investigación con el sector productivo, así como en la promoción de redes empresariales locales a partir de cadenas productivas que impulsan la cooperación y la complementariedad frente a la economía mundial.⁴ Por otra parte, la legitimidad política en los modelos democráticos representativos se ha visto mermada por una ciudadanía cada vez más escéptica frente al comportamiento de los políticos y gobernantes, a quienes considera distantes, de ahí que exija una práctica democrática más directa, de interacción permanente, de gestión conjunta (cogestión) de políticas públicas, de eficaz rendición de cuentas, para todo lo cual se requiere de la proximidad del gobierno y los ciudadanos, algo que por razones evidentes se da con mayor facilidad en los espacios locales. Cabe observar que el único nivel de gobierno en que se puede establecer la proximidad que las nuevas prácticas democráticas exigen es el local municipal. Ello explica que buena parte de la agenda de políticas públicas de bienestar social, empleo, atención a grupos vulnerables, educación, cultura y salud, se haya venido desplazando hacia el ámbito local en varios países.⁵

Pero más allá de los factores que impulsan la ampliación de la agenda local se advierte la profundización de la misma. Es decir, el complejo desarrollo de las ciudades en el mundo actual no permite a los gobiernos urbanos conformarse con lograr una eficiente prestación de los servicios tradicionales; no basta, por ejemplo, con recolectar oportuna y eficientemente la basura, pues el problema del manejo de desechos requiere un despliegue de capacidades nuevas. De igual manera no basta con ofrecer una disponibilidad eficiente de agua potable, es necesario revisar los sistemas de explotación, de tratamiento y de distribución para que en el largo plazo sea sustentable el suministro a la ciudad. Lo mismo se puede decir acerca de la oportuna captura de los jóvenes delincuentes, que se transforma en políticas de atención a los jóvenes con una idea preventiva basada en actividades

⁴ Al respecto véase por ejemplo OCDE (2006).

⁵ Véase para el caso europeo y para el español Subirats y Goma (2001); para el estadounidense Wheeler (1993); para el brasileño Camarotti y Spink (2001); para el chileno De la Maza (2005); y para el caso mexicano Cabrero (2004), y Ziccardi (2004).

deportivas, educativas, y culturales, que habrá de organizar el gobierno local junto con la propia ciudadanía. Asimismo la ampliación de los servicios urbanos para atender el crecimiento de las ciudades ha de transformarse en políticas de desarrollo urbano integral mediante planes estratégicos de manejo del ordenamiento urbano y del uso del suelo y la vivienda.

Este fenómeno de ampliación y profundización de la agenda de trabajo de los gobiernos locales urbanos en realidad refleja su transición de una agencia prestadora de servicios a un gobierno constructor y promotor de políticas públicas diversas. En este escenario los procesos de decisión se hacen más complejos, más deliberativos, más abiertos a la participación de diversos actores locales del sector privado, de la propia sociedad civil, e incluso de otros niveles de gobierno y del ámbito internacional. Se pasa de las decisiones administrativas del gobierno local a otras más complejas en torno al diseño de las políticas públicas, que por definición pertenecen a lo público y no sólo a lo gubernamental.⁶ Los gobiernos urbanos se ven en la necesidad de iniciar un proceso de reconversión desplegando nuevos instrumentos para intervenir, para generar acuerdos, para construir redes de política pública así como nuevos modelos de gestión; es decir, tienen que idear un nuevo repertorio de soluciones y diseñar y actuar en torno a las mismas. Es claro que las capacidades ya adquiridas por los gobiernos urbanos no son suficientes; el reto es mantenerlas y seguirlas perfeccionando, pero a la vez hacerse de otras nuevas para atender esta renovada agenda y la dinámica de acción pública local que acarrea. Se trata de gobiernos que pasan de construir vialidades urbanas a erigir instituciones para la acción pública local.⁷

Si bien este proceso de transformación es inherente a los gobiernos urbanos del mundo contemporáneo tanto en los países avanzados como en los que están en desarrollo, no se puede afirmar que se dé de manera natural en todo gobierno urbano. El ritmo de dicha transformación es diferente en cada país e incluso en el interior de un

⁶ No se examina en este espacio con mayor detalle el modelo de políticas públicas; baste con mencionar que desde los trabajos de Lasswell (1951 y 1992) se plantea esta naturaleza pública de las políticas como el espacio de encuentro entre el Estado y la sociedad en torno a la atención de problemas públicos. Para adentrarse más en el tema véanse los trabajos de Aguilar (1992 y 1993). Sobre la naturaleza gubernamental o pública de estos procesos en México véase Cabrero (2000), y sobre la visión de las políticas públicas desde el ámbito municipal, Cabrero (2003).

⁷ Sobre esta reflexión véase Durán y Thoenig (1996) y sobre la presencia público-privada en la gestión urbana véase Lorrain (1993).

mismo país.⁸ Por ello conviene entender que esta evolución es un proceso que recibe fuertes impulsos externos pero que también responde a la dinámica propia de cada ciudad, a sus particularidades en la acción pública local, a los aciertos y errores de sus gobiernos y de los grupos sociales que la integran, y además al diseño de sus instituciones y a las prácticas que forman parte del escenario y las tradiciones locales.

Se pueden identificar avances, retrocesos y estancamientos en la transición de los gobiernos urbanos y así entender los obstáculos y dificultades que enfrentan a lo largo del tiempo. Sin embargo no vendría llevar a cabo un estudio de esta naturaleza en un periodo corto, pues sólo ampliando el tiempo de análisis se logra captar la evolución real del tipo y el perfil de la agenda de políticas que el gobierno urbano atiende al paso de los años; asimismo se requiere entender cómo se modifican los procesos de deliberación y decisión en el tiempo. Se trata por tanto de aplicar un *método longitudinal* de análisis que logre captar dicha transformación.⁹

Con este objetivo analizamos aquí la evolución de la agenda de políticas públicas en un municipio urbano mexicano a lo largo del siglo XX. Para hacer posible dicho análisis y abarcar tan amplio periodo, decidimos revisar las actas de cabildo formuladas durante los cien años de referencia, para lo cual partimos del trabajo previo de Olvera,¹⁰ quien ordenó y compiló dichas actas y con ello constituyó, por así decirlo, la materia prima de nuestro análisis.

Por último cabe aclarar por qué el análisis de las actas de cabildo es una ventana interesante para entender la agenda de políticas públicas municipales. Como se ha comentado, en México el gobierno de la ciudad es el municipio urbano, aunque una misma ciudad puede contener a varios municipios en situación de conurbación. Cada municipio cuenta con el Ayuntamiento como un órgano colegiado de

⁸ En un estudio realizado por Hinings y Greenwood (1988) para el caso de los gobiernos urbanos británicos se observa este hecho; de igual manera tal proceso de cambio a velocidades diferentes se identificó en Cabrero (2005), mediante el análisis de cuatro municipios urbanos mexicanos a lo largo de una década.

⁹ Sobre el método longitudinal de estudio se puede ver Leonard-Barton (1995) y Pettigrew (1990). Sin embargo queda claro que el estudio que aquí se presenta no cumple con el conjunto de requisitos para llevar a cabo un método longitudinal "puro", la carencia de información no lo permite; se trata tan solo de una aproximación al método longitudinal a partir de revisión documental. Cabe mencionar que en otros trabajos sí se ha adoptado un método longitudinal estricto, aunque para un periodo menor de tiempo (Cabrero, 2005).

¹⁰ Véase Olvera (1997, 2000 y 2006).

gobierno, en el cual el presidente municipal en turno debe generar consensos respecto a la toma de decisiones en las diversas materias del quehacer municipal.¹¹ Por definición, los asuntos más importantes (aunque en muchos casos también los poco trascendentes) se discuten en el seno del Cabildo Municipal, integrado por síndicos y regidores en un número que depende de las legislaciones estatales. Por ley, cada sesión del Cabildo debe plasmarse en un acta que da cuenta de los temas que se trataron en la sesión y de las resoluciones que se tomaron. Si bien es cierto que las actas son instrumentos que describen en forma imperfecta lo que aconteció en la sesión, y que incluso su redacción cambia a través de los ciclos de gobierno municipal, el agruparlas en periodos amplios de análisis resulta una muestra muy valiosa y representativa de los temas que se abordaron y de los asuntos más complejos de la vida municipal. Al revisar las actas es relativamente fácil distinguir los asuntos con alto grado de *complejidad*, ya que en las referencias que incluyen es clara una amplia participación de miembros del propio Cabildo y de actores e instituciones externos, a diferencia de los asuntos de rutina, que sólo hacen referencia a escasos participantes. También se puede identificar la *densidad* de los asuntos analizados en la medida en que las actas hacen referencia a temas que requieren más análisis, más información, y que no se resuelven fácilmente, como los temas de rutina. Por ello el análisis cuantitativo de las actas, es decir, el número de asuntos sobre cada tema, si bien debe ser tomado en cuenta, no es lo más importante, sino la manera en que el tratamiento de algunos asuntos se va haciendo más complejo y más denso. Sobre este particular se comentará más adelante.

Es claro que el examen de las actas de Cabildo es imperfecto como método longitudinal de estudio y como método cualitativo de los procesos decisorios; sin embargo es una interesante vía de entrada que difícilmente nos podría abrir otra fuente de documentación en un análisis que abarca un periodo de cien años. En el siguiente apartado abordaremos la descripción temática de las actas de Cabildo y revisaremos la agenda de políticas públicas que dichas actas reflejan.

¹¹ Para mayor detalle, véase Zapata Perogordo y Meade (2008).

La agenda de un gobierno municipal urbano en el México del siglo XX

La institución municipal en México ha quedado marcada por diferentes acontecimientos a lo largo de la historia del país. El municipio, fundado por los españoles a su llegada a México, en la conquista y durante la colonia constituyó la unidad básica de lo político, lo territorial y lo administrativo. En el municipio de la Colonia se asentaban las autoridades civiles, el poder político, el eclesiástico y la élite económica local;¹² al consolidarse el poder centralista de la corona disminuyeron la representatividad y la presencia municipales. La etapa independiente fue de enormes sobresaltos para la institución municipal: la lucha entre la centralización y el federalismo durante ese periodo la llevó casi a la extinción; así, no se le menciona siquiera en la Constitución de 1824 ni en la de 1857.¹³ Más tarde, durante el porfiriato, se le relegó y se dejó la supervisión de sus tareas a los “jefes políticos”, quienes llegaron a ser los que verdaderamente dispusieron del poder. Fue ésta una de las causas del movimiento revolucionario, que exigía recuperar el “municipio libre” como la unidad básica del gobierno de la República.

Al inicio del siglo XX la vida municipal se enriqueció a partir de los ideales revolucionarios que no sin conflictos impregnaban el espíritu del municipio libre. Durante el constituyente de 1917 se adoptó el ideal de libertad y autonomía que estableció efectivamente al municipio como la unidad básica del gobierno en el país; se incorporó al texto constitucional el artículo 115 y se sustituyó el régimen electoral indirecto por elecciones directas en los municipios. Durante esa etapa el municipio mexicano experimentó cierta autonomía, pese al desorden gubernamental y en ocasiones al aislamiento de los municipios. Más tarde, al consolidarse la revolución e instalarse el régimen de partido único, los municipios del país volvieron a relegarse y vivieron subordinados de facto a los gobernadores en turno y a los cacicazgos regionales. Salvo algunos destellos de intentos democratizadores promovidos por grupos opositores al partido en el poder, como los de León y San Luis Potosí en la década de los cincuenta,¹⁴ la vida muni-

¹² Véase Meyer (1995); sobre el desarrollo histórico del municipio véase Merino (1995) y Torres Estrada (2005).

¹³ Para un análisis de este periodo véase Ortega Lomelín (1988).

¹⁴ En León el Frente Cívico Leonés y en San Luis Potosí el Frente Cívico Potosino dieron las primeras luchas por municipios de oposición. Los gobernadores y la federación sometieron a tales procesos a duras presiones.

cial fue dominada por un fuerte modelo centralizador hasta los ochenta.¹⁵

A partir de la década de 1980, en medio de la grave crisis económica de esos años, se promovieron cambios significativos –al menos en la forma– sobre la institución municipal. El proyecto descentralizador de Miguel de la Madrid impulsó reformas al artículo 115 constitucional para precisar claramente las tareas del ámbito municipal y otorgarle nuevas facultades para planear el desarrollo y retener ingresos tributarios por la vía del impuesto predial. Si bien dicha reforma no tuvo el efecto inmediato que se esperaba debido en gran parte al contexto de partido único imperante, al final de esa década y durante la de 1990 se observaron cambios relevantes derivados de tales reformas. La pluralidad política permitió alternancias frecuentes en los partidos que gobernaban los municipios del país, con las consecuentes demandas de mayor respeto a la autonomía municipal y con exigencias de mayores potestades fiscales.¹⁶ Por último, al final del siglo XX se promovieron nuevas reformas al artículo 115 para reconocer al municipio como un orden de gobierno con plenas facultades. Además, a partir de esos años se le canalizaron mayores recursos mediante las aportaciones del ramo 33. En el anexo presentamos una breve descripción de las reformas y modificaciones que sufrió el artículo 115 constitucional durante ese siglo.

Al analizar el caso del municipio de San Luis Potosí a lo largo del siglo XX se puede observar que las actas de Cabildo reflejan claramente los momentos descritos. De 1900 a 1929 dominan la agenda de trabajo del municipio los asuntos y demandas que los habitantes planteaban al Cabildo a título personal, lo cual refleja que el gobierno municipal era cercano a los pobladores en medio del convulsionado proceso revolucionario y con una agenda relativamente autónoma aunque desordenada y modesta. El Cabildo fungía como receptor de los problemas relacionados con la condonación de algunos impuestos, atendía demandas de empleo, peticiones individuales de permisos para

¹⁵ El municipio tiene su base de acción política, social y económica en el artículo 115 de la Constitución, que se ha transformado en varias ocasiones a lo largo del siglo XX. Destaca la reforma de los años treinta que otorga la libre administración de la hacienda y la no reelección de integrantes del Cabildo. En los años cincuenta fue reformado para ser desde entonces una reelección no inmediata de los integrantes del Ayuntamiento. Hacia los años setenta, con el crecimiento urbano en México y la necesidad de una mejor organización, se crearon instrumentos normativos del asociacionismo entre ayuntamientos. Véase más detalle en el anexo.

¹⁶ Véase el análisis de la creciente pluralidad política en las ciudades en Díaz Aldret (2009).

colocar luminarias en las calles, guarniciones o banquetas y asuntos similares. Es interesante que en este periodo el Cabildo se desempeñara incluso como árbitro o mediador ante problemas interpersonales. Las actas de entonces reflejan en forma transparente y espontánea los asuntos que se atendían, es decir, sin que incluyera un proceso de ordenamiento, revisión o filtro de los temas a tratar, de ahí que cuantitativamente sea alto su número; sin embargo en pocos casos se advierte gran complejidad, pues se trata más bien de cuestiones sencillas que muestran una agenda modesta aunque evidentemente importante para el México de ese momento.

Durante el largo periodo 1930-1979 los temas que se tratan muestran una dinámica distinta; si bien las demandas individuales permanecen, se reduce significativamente el registro de este tipo de asuntos en las actas. La mayor parte de las demandas son ahora solicitudes de tipo colectivo, en ocasiones gremiales o corporativas, lo cual revela el momento que vivía el país; incluso en muchos casos se trata de solicitudes de pensiones o apoyos a grupos específicos. Pero más allá de ello, en este periodo se perciben temas de mayor trascendencia sobre la atención de algunos servicios para zonas de la ciudad, aunque casi siempre condicionando los proyectos al apoyo del gobernador. También se observa un mayor control sobre la agenda de las cuestiones a tratar, lo cual se traduce en una reducción del número de sesiones y de los asuntos que se revisan, y surge la práctica de trabajar algunos en comisiones, lo cual da una primera muestra de la creciente complejidad de ciertos problemas. Al final de este periodo se incrementa el número de sesiones de Cabildo, dada la creciente cantidad de asuntos a atender.

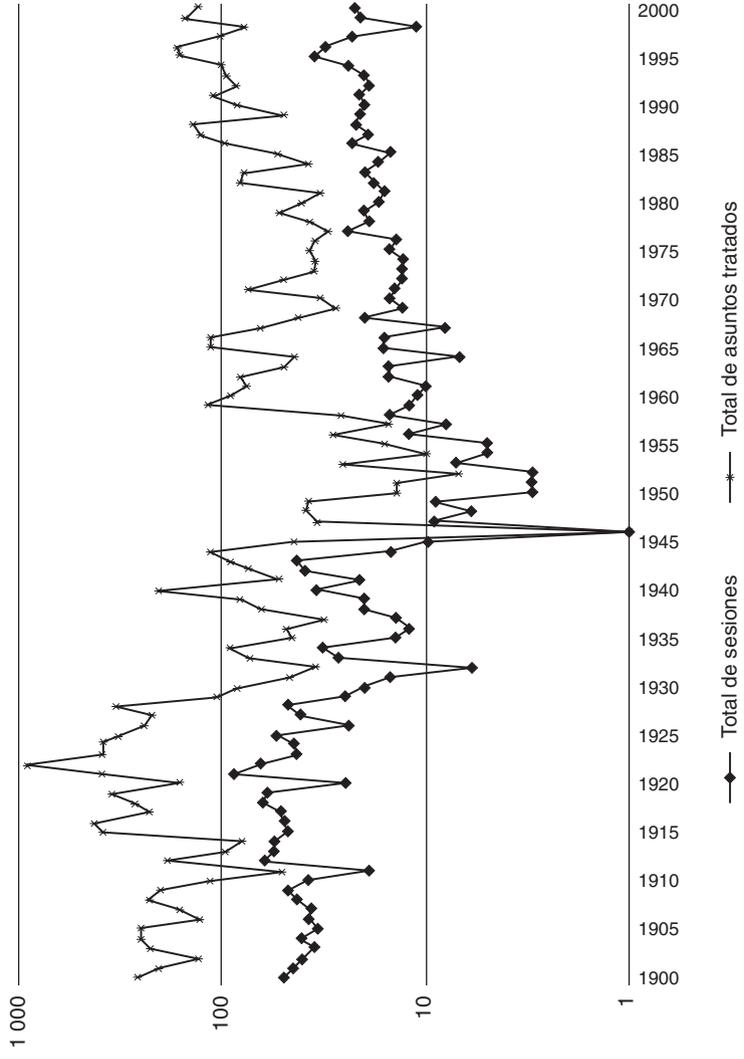
Finalmente, en el periodo 1980-2000 se mantiene un aumento de los asuntos que trata el Cabildo; el trabajo por comisiones es mucho más frecuente, lo cual habla de una creciente complejidad. Incluso en el tratamiento de varios temas se hace referencia a diversos actores locales que deben participar en ciertas decisiones por medio de consejos ciudadanos o comités específicos; se percibe así la necesidad de que exista un mayor diálogo con la ciudadanía, y esporádicamente se presentan procesos de negociación –y ya no de subordinación– con otras jerarquías de gobierno. Todo ello da cuenta de una vida municipal crecientemente democrática, aunque con frecuencia esto estanca por más tiempo las resoluciones, pues complica la gestión local, que no estaba equipada para esa nueva dinámica. Al mismo tiempo se recurre con más frecuencia a soluciones innovadoras en la prestación

de servicios debido al escaso repertorio de soluciones a problemas inéditos de tipo ambiental, social y de desarrollo económico y urbano que es preciso enfrentar. En general se advierte un congestionamiento de los asuntos y una insuficiencia en los tiempos para analizar los problemas y en la solidez técnica para atender algunos de ellos. Destacan asimismo las dificultades del Cabildo para generar proyectos viables, dada la mayor disponibilidad de recursos para inversión. En la gráfica 1 se muestra la totalidad de sesiones y asuntos que se trataron a lo largo del siglo.

Hemos organizado temáticamente los asuntos tratados con la idea de llevar a cabo un análisis más preciso y detallado de la agenda municipal a partir de las actas de cabildo. Se construyeron así seis agendas de políticas municipales:

- Agenda de servicios municipales. Da cuenta de todos los asuntos que derivan directamente de las responsabilidades que asigna el artículo 115 al orden municipal. Se trata de la agenda que más acerca al gobierno municipal con una agencia prestadora de servicios; se podría decir que es la agenda tradicional de una administración municipal: agua potable, drenaje y alcantarillado, tratamiento de desechos, electrificación, mercados, parques, panteones, alumbrado público, seguridad pública, rastros, limpia y vialidades.
- Agenda de servicios no municipales. La integran los servicios y temas de política pública que no forman parte directa de las responsabilidades que atribuye el artículo 115 al ámbito municipal, pero que debido a las presiones de la propia ciudadanía, a las iniciativas del propio gobierno municipal, o a la participación complementaria del municipio en programas de otra jerarquía de gobierno, se atienden. Tal es el caso de los servicios educativos, los de salud, programas de vivienda, atención de asuntos ambientales y políticas relacionadas con la cultura, el deporte y la recreación.
- Agenda de desarrollo municipal. Agrupa los asuntos de la agenda municipal que atiende el municipio, en parte como responsabilidad propia y en parte como una nueva responsabilidad que deriva de una “agenda municipal ampliada”. Se compone de temas relacionados con el *desarrollo urbano* (planes, proyectos y estudios, administración urbana del territorio y uso del suelo, infraestructura urbana, concertación con otras je-

GRÁFICA 1
 Actas de Cabildo del municipio de San Luis Potosí, 1900-2000; sesiones y asuntos tratados.



FUENTE: Elaboración propia a partir de la recopilación de Olvera (1997, 2000 y 2006).

rarquías de gobierno en torno al desarrollo urbano); con el *desarrollo social* (infraestructura social, obras de cooperación vecinal, programas de participación ciudadana, asistencia social y atención a grupos vulnerables); y con el *desarrollo económico* (fomento económico municipal, turismo y empleo). La agenda de desarrollo municipal marca un momento importante de la transición de un municipio prestador de servicios a uno constructor de políticas para el desarrollo integral del municipio.

- **Agenda administrativa.** Agrupa asuntos administrativos, ya sean de carácter general o más específicos, como la administración de recursos humanos, el manejo de la tesorería y la hacienda locales, y la administración de los recursos materiales. Se trata de una agenda tradicional del municipio que, salvo por el caso de la hacienda municipal, no debería merecer demasiado tiempo en sesiones de Cabildo, dado que al propio aparato administrativo del gobierno municipal le corresponde directamente hacerse cargo de la mayor parte de tales cuestiones. Sin embargo, como se verá más adelante, llama la atención la cantidad de asuntos administrativos que se atienden directamente en sesiones de Cabildo a lo largo del periodo estudiado.
- **Agenda política.** Se refiere a cuestiones directamente relacionadas con la actividad política que se lleva a cabo en el seno de este órgano colegiado de gobierno, tales como: la relación y atención del gobierno municipal a las diversas comunidades que componen el territorio municipal y a sus representantes, las relaciones con los partidos políticos y con el congreso local, la coordinación con el gobierno del estado y con el gobierno federal, actividades de relaciones públicas, comunicación social, divulgación, medios de comunicación, y evidentemente la atención de conflictos políticos diversos.
- **Agenda jurídica.** Concentra todas las actividades que se llevan a cabo en el seno del Cabildo relacionadas con la elaboración o discusión de reglamentos, normas, bandos de buen gobierno, manuales diversos, definición de procedimientos, análisis de leyes (estatales o federales) que afectan la agenda municipal, así como la expedición de licencias y permisos. Como se verá, este último punto ocupa en ciertos momentos una parte significativa de la agenda, lo cual llama la atención.

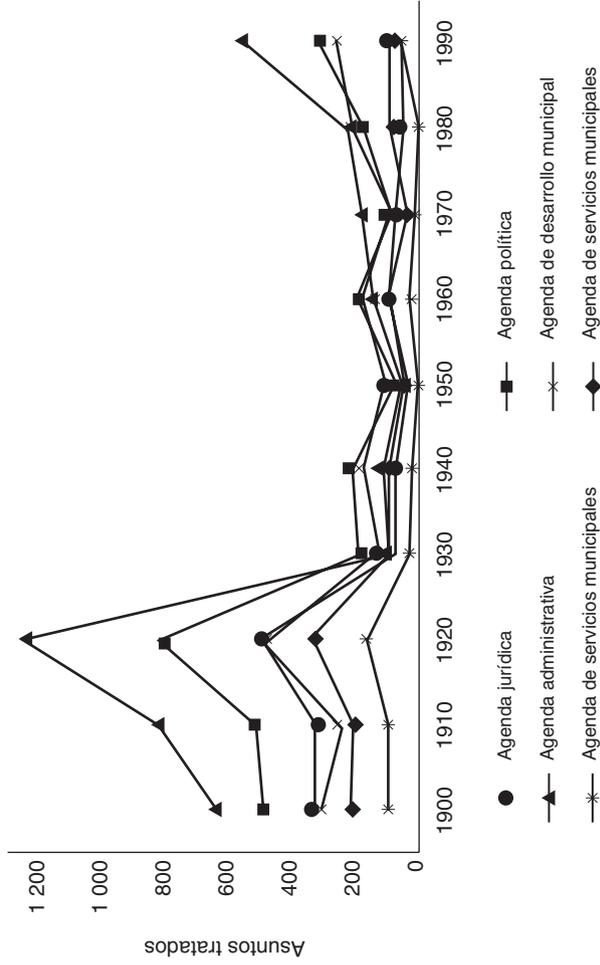
Para tener una idea del peso cuantitativo de cada una de estas agendas a lo largo del periodo de análisis se presenta la gráfica 2. Cabe mencionar que durante dicho periodo los asuntos tratados fueron 12 501; de ellos 32% correspondió a la agenda administrativa, 24% a la política, 17% a la de desarrollo municipal, 13% a la de servicios municipales, 10% a la jurídica, y 4% a la agenda de asuntos no municipales. Sin embargo, según se advierte, el peso cuantitativo de las agendas no fue el mismo a lo largo del periodo.

A partir del análisis agregado de las seis agendas examinaremos con detalle cada una de ellas, manteniendo así el carácter cuantitativo del análisis y profundizando en algunas observaciones de índole cualitativo.

La *agenda de servicios municipales* refleja con nitidez la evolución de una ciudad media como San Luis Potosí. En las primeras décadas la electrificación, por ejemplo, ocupa un lugar importante, sin embargo este tema va desapareciendo paulatinamente de la atención del Cabildo, salvo en la década de los ochenta, debido a la importancia de los adeudos a la Comisión Federal de Electricidad. Pero sin duda la cuestión más complicada de esta agenda se refiere al agua potable, que aparece con frecuencia durante todo el siglo como un asunto que se atiende constantemente, algo entendible en una ciudad con las características de San Luis, situada en un clima semidesértico. El tema del agua potable revela claramente el incremento de la complejidad y densidad en la agenda de políticas públicas del municipio, sobre todo en las últimas décadas debido a la escasez de fuentes de abastecimiento dado el agotamiento de los mantos acuíferos cercanos, y asociadas con este problema, las reformas constantes de los organismos operadores de agua. El agua potable incluso ha repercutido notablemente en la agenda política del municipio en las últimas dos décadas debido a lo sensible del asunto.¹⁷ El resto de los servicios municipales muestra requerimientos constantes de ampliar la cobertura, pero no presenta momentos críticos, aunque debe destacarse que en la última década se ha incrementado en la complejidad de la agenda de seguridad pública, en la que cuestiones como la necesidad de modernizar el equipamiento de las policías y profesionalizar las mismas es constante. En la gráfica 3 se muestra la frecuencia de los temas más relevantes en la revisión de actas.

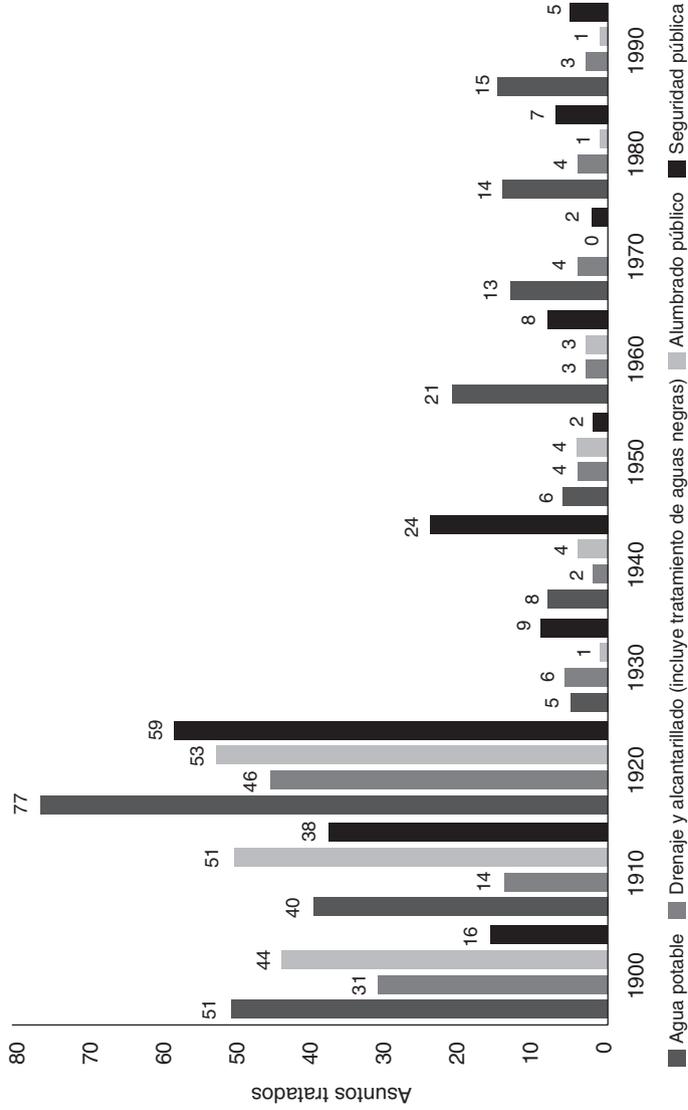
¹⁷ Un análisis detallado de la política de prestación del servicio de agua potable en San Luis Potosí puede verse en Santos Zavala (2004).

GRÁFICA 2
Asuntos tratados por tipo de agenda por década



FUENTE: Elaboración propia a partir de la recopilación de Olvera (1997, 2000 y 2006).

GRÁFICA 3
Composición de la agenda de servicios municipales



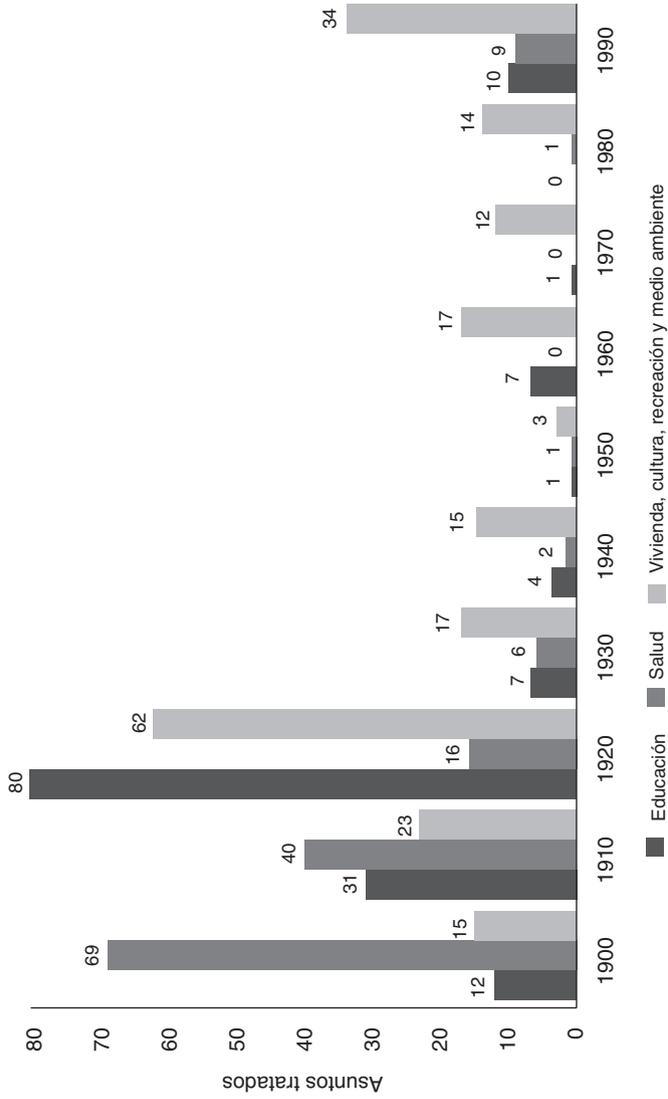
FUENTE: Elaboración propia a partir de la recopilación de Olvera (1997, 2000 y 2006).

La *agenda de servicios no municipales* fue marginal en la agenda del municipio de San Luis Potosí a lo largo del periodo, aunque algunos de los temas que incluía aparecieron con mayor frecuencia al final del siglo. Llama la atención que al inicio del periodo la agenda municipal en educación fuera muy activa gracias a la labor de la Escuela de Artes y Oficios, sin embargo esta presencia fue abandonándose. Al final del periodo aparece con cierta frecuencia el tema de vivienda con relación a la construcción de multifamiliares, aunque las intervenciones del gobierno municipal parecen más accidentales que sistemáticas. De igual manera, si bien lo ambiental tuvo poca presencia en la mayor parte del periodo, en la última década se volvió un tema recurrente en el que intervinieron actores diversos y logró amplia difusión en la discusión del Cabildo, aunque es claro que al final del periodo el gobierno municipal todavía no tenía una agenda sólida al respecto. En la gráfica 4 se presentan algunos de los temas que incluía esta agenda.

La *agenda de desarrollo municipal* es sin duda la agenda de políticas municipales que más aprendizajes y transformaciones presenta a lo largo del periodo. Por lo que se refiere al desarrollo urbano se observa una creciente preocupación por lo relacionado con el ordenamiento del crecimiento urbano y no sólo con la expansión de la infraestructura, es decir, con la elaboración de planes técnicamente sólidos, lo cual llevó a una mayor interacción con los actores externos y a emprender intentos de colaboración, haciendo más compleja la formulación de este tipo de políticas. Por lo que se refiere al desarrollo social se observa prácticamente durante todo el periodo una actividad orientada al asistencialismo; el interés por la promoción de la participación ciudadana se advierte hacia el final del periodo, muy frecuentemente asociado a la aplicación de fondos de programas federales como los ramos 26 y 33, aunque cabe mencionar que en las últimas décadas también surgieron iniciativas del propio gobierno municipal para promover mecanismos de organización ciudadana en juntas vecinales. Por último, el desarrollo económico tiene escasa importancia en la agenda, aunque poco a poco fue adquiriendo mayor peso cualitativo. Al respecto llama la atención que desde el inicio del periodo hubiera una preocupación sistemática por facilitar la apertura de comercios y por apoyar la actividad de negocios y empresas, sin embargo nunca se va mucho más allá, es decir, a lo largo del siglo no se amplía el repertorio de ideas a este respecto.

Como se había mencionado, la *agenda administrativa* aportó el mayor número de los asuntos que se trataron en la agenda del Cabildo.

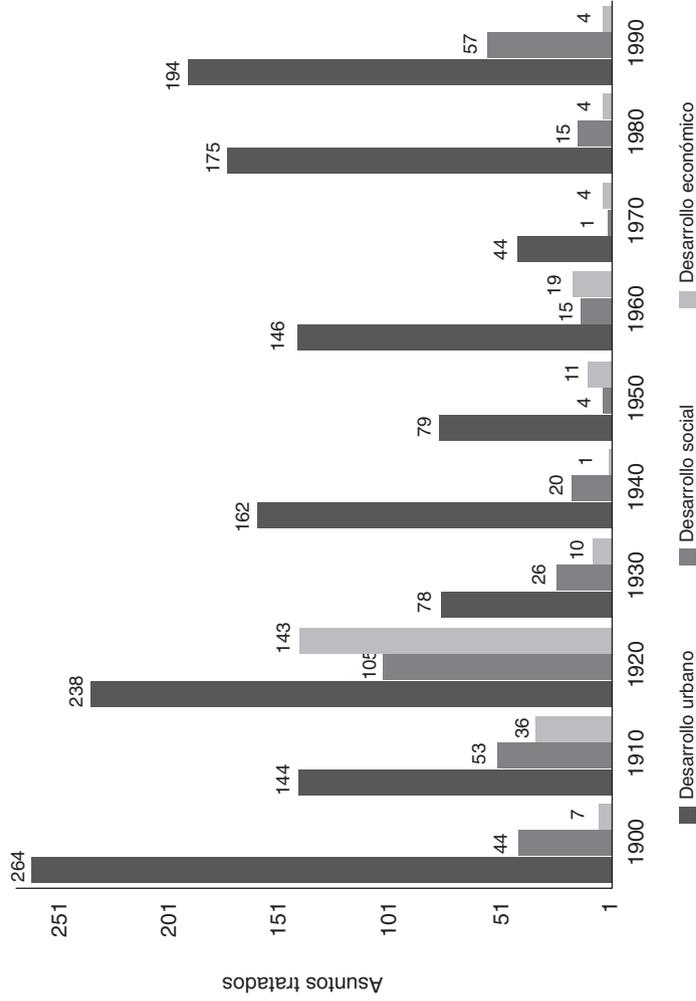
GRÁFICA 4
Composición de la agenda de servicios no municipales



FUENTE: Elaboración propia a partir de la recopilación de Olvera (1997, 2000 y 2006).

GRÁFICA 5

Desarrollo municipal por subagendas urbana, social y económica



FUENTE: Elaboración propia a partir de la recopilación de Olvera (1997, 2000 y 2006).

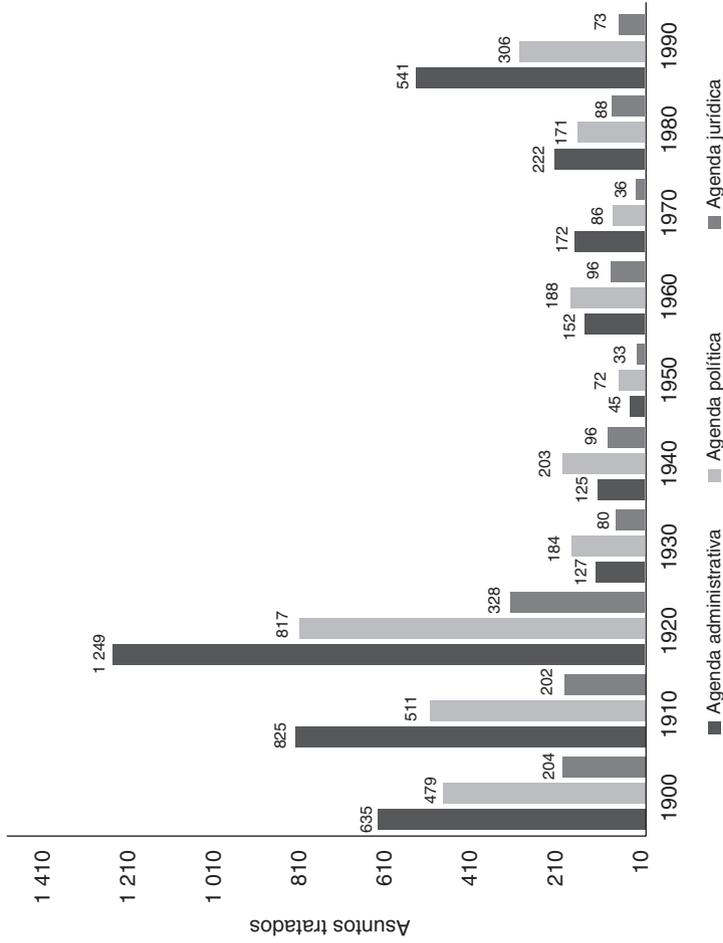
Sus temas generales corresponden sobre todo a peticiones de condonación de impuestos o multas; los de recursos humanos a pensiones o cambios de personal municipal; los referentes a recursos materiales se relacionan con adquisiciones o mantenimiento de infraestructura y equipo, y los de la hacienda municipal en la mayor parte de los casos se refieren a cortes de caja e informes financieros. Si bien oscila el número de este tipo de asuntos, su complejidad no parece modificarse de manera sustantiva: dominan las cuestiones de rutina y de carácter operativo. Cabe cuestionar si este tipo de asuntos debió ocupar tanto tiempo de la agenda del Cabildo o fue una herencia de las primeras fases de trabajo de los cabildos municipales.

Si bien la *agenda política* tiene un peso cuantitativo importante en la agenda municipal de San Luis Potosí, en determinados momentos muestra una creciente complejidad. Destaca la etapa posterior a la revolución, de gran movilidad y tensiones políticas; asimismo resalta la complejidad de la relación del gobierno municipal con las agrupaciones políticas, los agentes externos, los medios de comunicación y otras jerarquías de gobierno al final del periodo. Cabe también mencionar la intensidad del conflicto en la década de los cincuenta por el triunfo del Frente Cívico Potosino y la represión que ejerció el gobierno estatal, y nuevamente en la década de los ochenta por el triunfo de dicha agrupación, no exento de conflictos, sobre todo en la relación con el gobierno estatal.

Por último, la *agenda jurídica* en temas como la reglamentación y la normatividad fue relativamente constante, aunque se aprecia que al final del periodo los cambios a dicho marco normativo mostraban mayor complejidad y tomaba más sesiones llegar a un acuerdo. Conviene destacar las intersecciones de esta agenda con otras en determinados momentos; tal es el caso de los cruces con la agenda de desarrollo municipal en lo urbano, así como con la agenda política. Es de mencionar la caída del número de asuntos relacionados con las licencias y permisos a lo largo del periodo; al parecer estas cuestiones fueron en parte atendidas por otras áreas de la administración municipal.

Antes de finalizar este apartado conviene hacer un análisis comparativo y de los cruces entre las agendas, que muestra el grado de complejidad de los asuntos tratados, en los que por lo general se involucran varios actores e instancias de decisión, y los procesos de deliberación y establecimiento de acuerdos son más complejos. En la revisión de las actas se advierte que algunos temas requirieron con el paso del tiempo un tratamiento más integral, de manera que se fueron subor-

GRÁFICA 6
Agendas administrativa, política y jurídica



FUENTE: Elaboración propia a partir de la recopilación de Olvera (1997, 2000 y 2006).

dinando a otro tipo de agenda. Ejemplo de ello es el desarrollo urbano, que paulatinamente fue adquiriendo mayor presencia y en esa medida fue desplazando en la agenda de Cabildo al tema tradicional de prestación de servicios municipales. Esto habla de una agenda que se expande, se profundiza y se hace más integral y ambiciosa en su definición. En la gráfica 7 se muestra el desplazamiento de los temas mencionados como ejemplo de tal comportamiento.

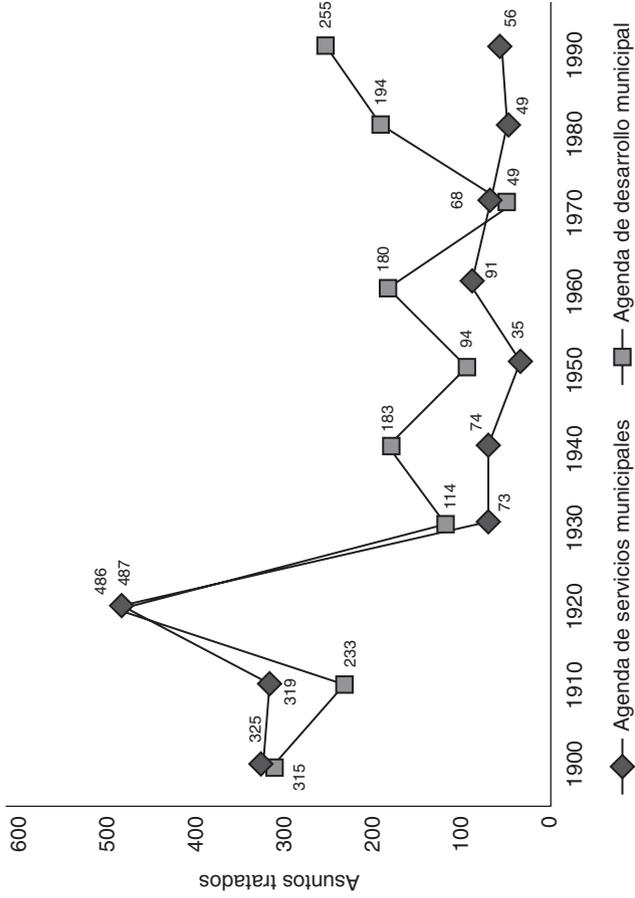
Otro ejemplo se refiere a la cada vez más estrecha relación a lo largo del periodo entre los asuntos clasificados en nuestro análisis como “administración del territorio” y sus implicaciones en los asuntos de agenda jurídica clasificados como “alineamientos y procedimientos” (legalización, deslinde, compra-venta, cesión o donación de terrenos propiedad del municipio o de particulares), y de ambos conjuntos con los clasificados en nuestro análisis como “concertación”, que se refieren a la interacción con particulares para compensar o llegar a acuerdos de compra-venta. Como se aprecia en la gráfica 8, las tres agendas, aparentemente independientes al inicio del periodo, fueron integrándose cada vez más al final del mismo en una tendencia similar, es decir, cada vez fue mayor la conexión entre las decisiones de administración del territorio vinculadas con procesos de concertación con particulares afectados, lo que también remite a procesos de intervención jurídica. Esto habla una vez más de la mayor complejidad y densidad de la agenda municipal.

Un siglo de gobierno municipal urbano en México: ¿avance o estancamiento?

A la luz del análisis de la agenda de actas de Cabildo del municipio de San Luis Potosí durante el siglo pasado, y tomando este caso como demostrativo en cierta medida de la situación que viven los municipios similares en el país, expondremos algunas observaciones y nos referiremos a algunos de los retos más inmediatos que ha de enfrentar México para fortalecer a los gobiernos de las ciudades.

GRÁFICA 7

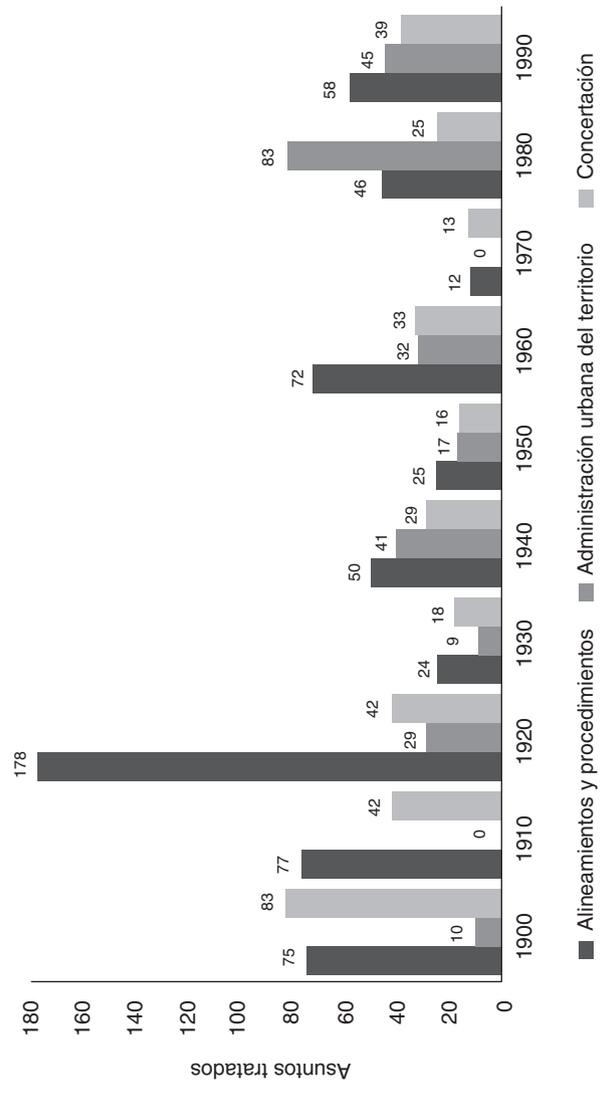
Comparación de la evolución de las agendas de desarrollo urbano y de servicios municipales



FUENTE: Elaboración propia a partir de la recopilación de Olvera (1997, 2000 y 2006).

GRÁFICA 8

Comparación de las agendas de desarrollo urbano y de asuntos jurídicos



FUENTE: Elaboración propia a partir de la recopilación de Olvera (1997, 2000 y 2006).

Los gobiernos de los municipios urbanos mexicanos transitan tardíamente de ser constructores de ciudades a ser constructores de políticas públicas para el desarrollo metropolitano

Tras la revisión de la agenda de Cabildo en el caso analizado se advierte que muy tarde, prácticamente al final del siglo, surgieron algunos destellos de un gobierno municipal más activo en la construcción de políticas públicas, con mayor amplitud de visión y mayor pluralidad en la integración de actores locales. Tal fue el caso de la agenda de desarrollo municipal que se comentó en la sección anterior. Nuestro análisis se basa en el creciente número de instancias y actores a que hacen referencia los acuerdos de Cabildo. Sin embargo, aun en las postrimerías del siglo XX la agenda que domina al Cabildo todavía se resuelve internamente y con una visión de agencia operadora de servicios. Esta transición de agencias operadoras a gobiernos promotores de políticas fue experimentada por muchos de los gobiernos urbanos de otros países –incluso de América Latina– desde hace dos o tres décadas; en contraste, la realidad que presenta el caso de San Luis Potosí es todavía la más común en México.

En parte esta transición tardía se relaciona con la también tardía transición política que ha vivido el país. De igual manera tiene que ver con la carencia de medios institucionales y de instrumentos de gestión que promuevan una cogestión de políticas públicas. El diseño actual de los gobiernos municipales tanto en el Cabildo como en la administración no está “equipado” para tal tarea. Es preocupante que aun cuando en ciertos momentos se desarrolla una vigorosa acción pública en la que se involucran actores diversos del entorno local con entusiasmo ante las iniciativas del gobierno municipal, no se logra prolongar dicho esquema más allá del trienio promotor. En el caso estudiado al final del periodo surgieron iniciativas interesantes en este sentido, al igual que en otros municipios similares en el país; sin embargo el éxito de dichas innovaciones en la gestión municipal suele desaparecer ante el cambio de gobernantes locales, y estos momentos de entusiasmo no se repiten frecuentemente.¹⁸

Evidentemente esto tiene que ver con los periodos trienales de gobierno en que el cuerpo gobernante carece de posibilidades de

¹⁸ El Premio *Gobierno y gestión local* del CIDE, que convoca anualmente buenas prácticas de gobiernos locales, registra experiencias muy exitosas en este sentido; sin embargo son muy poco frecuentes las que sobreviven al cambio de autoridades municipales. Al respecto véase CIDE (2000 a 2007).

reelección inmediata, pero va más allá de eso, se relaciona también con la consecuente rotación de los mandos medios y superiores locales ante la ausencia de sistemas profesionales de servicio público municipal.¹⁹ Por si fuera poco, también hace referencia a una cultura política de “borrón y cuenta nueva” que invariablemente rechaza toda posible continuidad, pues el gobierno entrante tradicionalmente desarticula los programas y redes de política²⁰ del anterior con la idea de instalar su propia red, todo ello, por cierto, tanto en los casos de alternancia de partidos en el poder como cuando se mantiene el mismo.²¹

Cabe insistir particularmente en que la falta de profesionalización de los funcionarios municipales prolonga la etapa del municipio “fabricante” de servicios urbanos. Se observa que cada trienio el Cabildo se involucra demasiado en la administración municipal debido a que sus miembros y los funcionarios de la administración se encuentran en proceso de aprendizaje, y la administración carece de experiencia y dominio suficientes para impedir que los miembros del Cabildo intervengan sistemáticamente en asuntos relacionados con la operación y prestación de servicios. En la medida en que las administraciones municipales muestren profesionalismo y dominio técnico pleno en la gestión de los servicios urbanos, el Cabildo respetará más al aparato administrativo y su “autonomía relativa”, y se concentrará en la construcción de esquemas institucionales de gobierno urbano orientados a la hechura de políticas públicas para el desarrollo urbano (marco normativo, grandes líneas estratégicas y de diseño de políticas, monitoreo y seguimiento de las acciones municipales, entre otras). Éste parece ser un elemento clave en el retraso de la mencionada transición municipal, característico de las transiciones que han vivido los gobiernos urbanos en otros países.²²

¹⁹ A partir de las encuestas institucionales municipales (1995, 2000, 2002 y 2004) se ha calculado que cada año cambian en el país aproximadamente 60 mil funcionarios medios y superiores en este orden de gobierno. Para un panorama sobre esta problemática véase Merino (2006).

²⁰ Por “red de política pública” (*policy networks*) se puede entender “el resultado de la cooperación más o menos estable, no jerárquica, entre organizaciones o grupos que se conocen y se reconocen, negocian, intercambian recursos y pueden compartir normas e intereses” (Le Galés, 1995); es decir, actores que cooperan en torno a la atención de un problema público en particular. Véase también Rhodes y Marsch (1992).

²¹ Este comportamiento se observa invariablemente en cuatro municipios urbanos estudiados en Cabrero (2005).

²² Véase por ejemplo Thoenig (1995) para el caso francés.

*El diseño institucional del Cabildo como órgano de gobierno municipal
detiene el despegue de una agenda urbana más ambiciosa y eficaz*

A partir del examen del caso de San Luis Potosí llama la atención que si bien la estructura de los procesos de decisión, los itinerarios y la información con que se alimentan los mismos cambian a lo largo del siglo de estudio, no lo hacen en la magnitud que podría esperarse en correspondencia con la enorme transformación que sufrieron los problemas y asuntos que se atendieron a lo largo de cien años. Cabe aclarar que en ocasiones las actas no ofrecen detalles sobre los itinerarios y la estructura de las decisiones, y la calidad de la información no permite identificar algunos elementos.

Por una parte se observa que la mecánica de acceso y penetración de los asuntos no cambia mucho durante el periodo. Entran a la discusión de igual manera los de carácter operativo, que podrían ser atendidos directamente por la administración, otros cuya naturaleza e intención son bastante imprecisas, y también algunos de gran complejidad y amplitud. Tanto al principio del siglo como al final hay asuntos poco fundamentados, poco claros, difusos, y que difícilmente podrían resolverse en una sesión de Cabildo. Tal es el caso por ejemplo de las negociaciones para obtener concesiones de servicios públicos o para solucionar conflictos con otras instituciones, como el que se presentó con la Comisión Federal de Electricidad. Es cierto que los itinerarios se hicieron más amplios al involucrar a actores e instituciones diversos, como se comentó con relación a la agenda de desarrollo municipal, lo cual muestra un cambio muy importante; sin embargo la ampliación del itinerario de decisión no implicó cambios en su estructura, esto es, no se altera la organización de los asuntos, no se incorpora un sistema de filtro y acomodo de los mismos, ni si se desarrolla una capacidad de decodificación que facilite el tratamiento de los problemas. Tampoco se perciben grandes cambios en la cantidad de información que se utiliza al tomar las decisiones; si bien el trabajo en comisiones se incrementó y al final del periodo era ya una práctica cotidiana, no se modificó la solidez de los expedientes para la toma de decisiones.

La mecánica, el tiempo y la cantidad de información en que se basan las decisiones se modifican, pero no cambian su lógica ni su naturaleza más profunda. Por ejemplo, a la solicitud que hace un ciudadano de que se instale una luminaria en su calle al inicio del siglo, tanto el tiempo de respuesta, la mecánica de análisis, la información

solicitada como el proceso de aprobación no difieren mucho de la mecánica y los tiempos de resolución al final del siglo ante peticiones de autorización de algún nuevo fraccionamiento de cientos de viviendas. Parece que la combinación de lo corto de los periodos de gobierno, la falta de experiencia acumulada de los actores participantes en las sesiones de Cabildo y en la administración, los incentivos de éstos al ser integrados por planillas que definen los partidos políticos en los procesos electorales, así como la inercia en la forma de funcionamiento de los cabildos, todo ello en conjunto impide que esta instancia de decisión acumule experiencia y modifique los itinerarios, los esquemas y la mecánica de decisión a lo largo del tiempo. Así, el diseño del gobierno municipal y del Cabildo en particular, que se ha mantenido casi inalterado durante los últimos cien años, parece ser hoy por hoy un obstáculo al cambio, una “camisa de fuerza” que impide que los municipios urbanos den un paso significativo hacia el despliegue de una agenda urbana más ambiciosa y eficaz.

Los gobiernos de los municipios urbanos mexicanos no han desplegado todavía una agenda activa en el desarrollo económico y la competitividad

Como se mencionó al inicio de este documento, las ciudades fungen cada vez más como actores estratégicos en el desarrollo económico y la competitividad. Diversos estudios²³ sostienen que es allí donde se establecen conexiones entre grupos de empresas, instituciones generadoras de conocimientos y modelos de desarrollo tecnológico, e instancias gubernamentales. Son los espacios en donde se crean los ambientes propicios para la innovación, y poco a poco se convierten en los motores de competitividad de un país. Así, influyen en la promoción del desarrollo económico, el impulso a los empresarios locales, el establecimiento de mecanismos de cooperación y acuerdo entre las empresas, el fomento de redes empresariales, de incubadoras de empresas, el diseño de cadenas productivas, y la instalación de nodos de vinculación entre las empresas y el sector educativo y de investigación.

Llama la atención la ausencia de estos temas en la agenda del municipio urbano mexicano de San Luis Potosí a lo largo del siglo, y particularmente en las últimas décadas. Durante todo el periodo hay una permanente preocupación por facilitar la apertura de pequeños

²³ Al respecto puede verse: Arce, Cabrero y Ziccardi (2005); OCDE (2006); Cabrero, Orihuela y Ziccardi (2007); Cabrero (2009).

negocios e incluso grandes empresas, sin embargo no cambia el muy limitado repertorio de apoyos a lo largo de todo el siglo. No se observan modificaciones en la escala de estas iniciativas ni se adopta algún tipo de liderazgo en la promoción del desarrollo. En la dinámica del Cabildo parece asumirse que estos temas son propios del gobierno del estado y casi no se advierte interés ni ideas en torno a la agenda de desarrollo económico. Incluso no se identifican demandas sobre este tipo de cuestiones. Todo indica que ni la sociedad ni los actores empresariales le conceden al gobierno municipal presencia o capacidad de apoyo al respecto. El problema de esta ausencia de los gobiernos municipales mexicanos en lo económico se refleja en una dinámica débil de innovación y competitividad en el ámbito local, lo cual afecta al conjunto nacional. La evidencia internacional muestra que mientras más pronto intervienen las ciudades en este tipo de políticas, más rápido surgen las posibilidades de que el país se posicione en niveles apropiados de competitividad.

Los gobiernos de los municipios urbanos mexicanos mantienen una visión municipal y no metropolitana de la ciudad

Al revisar la agenda de San Luis Potosí a lo largo del siglo XX, se advierte que prácticamente no se discuten cuestiones relacionadas con una visión metropolitana y no sólo municipal de la ciudad. El municipio de Soledad de Graciano Sánchez está conurbado al de San Luis Potosí desde hace casi dos décadas, sin embargo esto no ha modificado la visión ni el análisis de los asuntos en la agenda del Cabildo. En ocasiones se solicita al municipio vecino que no afecte los procesos de urbanización, las vialidades o la distribución de agua potable; sin embargo no hay convenios de cooperación ni diálogos entre miembros de ambos cabildos, y no surge en ningún momento algún interés por elaborar un plan de desarrollo urbano metropolitano o algo similar. Así transcurre la relación entre dichos municipios, con ausencia de comunicación y diálogo entre sus gobernantes, inexistencia de acuerdos o convenios en la prestación de servicios, y falta de un sistema de coordinación y planeación. La metrópoli es una aglomeración de gobiernos municipales y no un espacio de interacción o cooperación intergubernamental.

El caso estudiado muestra una realidad nacional. No existe todavía en México una cultura metropolitana de cooperación e intercomuna-

lidad como en la mayor parte de las ciudades importantes del mundo contemporáneo. En algunos casos, como el de Londres, se ha decidido ampliar su jurisdicción para de esa manera resolver el crecimiento metropolitano manteniendo un mismo gobierno, que cambia de escala al ritmo de la ciudad. En otros casos se ha optado por crear una jerarquía superior de gobierno, un gobierno metropolitano integrado por los consejos de los municipios que dan origen a la zona metropolitana, como sucede en Francia. Finalmente se observan otras experiencias en que se han adoptado mecanismos de cooperación cada vez más ágiles y eficaces entre los municipios que comparten la zona metropolitana. En México no existe un marco legal que propicie o haga obligatoria la cooperación entre los municipios de la misma zona metropolitana, a lo más, en algunas leyes orgánicas municipales se hace referencia a la posibilidad de asociarse con otros municipios para emprender determinadas tareas. Si bien recientemente en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México se han venido experimentando acciones de cooperación metropolitana a partir del acceso a fondos para tal fin, todavía este esquema no se ha ampliado suficientemente en el país, ni ha generado una nueva cultura en este sentido. Es claro que sin mecanismos idóneos para la cooperación y la planeación metropolitanas, las ciudades mexicanas seguirán sufriendo grandes rezagos. El caso de San Luis Potosí no difiere mucho de la realidad que impera en el conjunto del país.

Los gobiernos de los municipios urbanos mexicanos tienden a vivir “desconectados” de la agenda federal de políticas públicas

Tras el análisis de la interacción de la agenda del gobierno municipal de San Luis Potosí con las de otros niveles de gobierno surgieron algunas cuestiones que conviene mencionar. Durante el primer periodo de análisis (1900-1929) la subordinación de los municipios al manejo de los jefes políticos no permitió que éstos asumieran un papel importante en las acciones que llevaban a cabo el gobierno federal y los estatales. A partir de 1930 su desempeño fue más visible e institucional, pero claramente inscrito en la agenda del gobierno central y sin relevancia en ese escenario. Si bien tenían contacto con el gobierno estatal y ocasionalmente con el federal, estaban subordinados a ambos, ya fuera por los mecanismos centralistas formales en materia institucional, administrativa y fiscal, o por medio del juego político en que el gober-

nador o el partido dominante le asignaban tareas de carácter político al gobierno local. En lo sustantivo el papel del municipio no es importante en la agenda de las políticas gubernamentales, más bien lleva a cabo las funciones residuales de la agenda de otras jerarquías de gobierno. Todo esto se observa en el caso de San Luis Potosí, salvo en ciertos momentos, cuando ha habido luchas democráticas en procesos electorales, como en los años cincuenta y ochenta.

A partir de la década de los ochenta la dinámica municipal se modificó de cierta manera: es indudable que se incrementaron sus tareas como consecuencia de las reformas al artículo 115. Se ampliaron también los espacios de autonomía relativa, lo que sin embargo no implicó una mayor integración del nivel municipal al entramado de las políticas públicas federales o estatales; el municipio siguió aislado y ocupado en tareas concretas de prestación de servicios urbanos. En la década de los noventa las posibilidades de los gobiernos municipales de llevar a la práctica sus iniciativas se amplían a partir de las aportaciones del ramo 33 y de algunas tareas que la política educativa y la de salud les asignan, pero todavía es débil su integración a la agenda federal; hay un mayor flujo de recursos hacia ellos, pero no se les concede un papel más importante en los programas federales.

Algunos municipios urbanos con notables iniciativas políticas no muestran interés en vincularlas con las de otras jerarquías de gobierno; tal es el caso de ciertos programas sociales, educativos y de salud.²⁴ En el municipio estudiado las escasas propuestas innovadoras en algunas áreas de política pública al final del periodo nunca pretendieron una vinculación intergubernamental. Esto representa un problema, pues el federalismo mexicano está evolucionando con poca tendencia a la cooperación intergubernamental y con municipios que viven desconectados de la agenda de políticas de otros niveles de gobierno.

Comentarios finales

El análisis de la agenda de políticas públicas de un municipio urbano durante el siglo XX muestra con nitidez los cambios que ha vivido el gobierno urbano en México, esto es, agendas locales que amplían su visión, que se hacen más complejas, que son más dinámicas en un

²⁴ Un estudio sobre la tendencia de las políticas sociales a dispersarse en México debido a este fenómeno de “desconexión” intergubernamental puede verse en Guillén (2003), y en Cabrero (2004).

contexto cada vez más interactivo con la ciudadanía y más creativo e innovador en la manera de atender los problemas públicos locales. Sin embargo tal transformación ha sido tardía, inacabada, y permanentemente obstaculizada por la rigidez y obsolescencia del diseño institucional del municipio urbano mexicano. Este marco institucional municipal no permite que la agenda se renueve a la velocidad que requieren los gobiernos urbanos. Los procesos de decisión en el interior del Cabildo siguen los patrones tradicionales de gobierno y de atención a los problemas, que dificultan a los gobiernos municipales enfrentar con la agilidad y la eficacia requeridas los problemas públicos que surgen en las ciudades. La mecánica de decisión y la escasa capacidad de organización, preparación y análisis de los asuntos por atender someten a los municipios urbanos a una debilidad estructural que les impide hacer frente de manera profesional y rigurosa al desarrollo urbano. Aunados a ello, factores como la intensa rotación de los cuadros medios y altos de la administración municipal, la imperante lógica partidista de los miembros del Cabildo, y la falta de mecanismos propicios para la cooperación intergubernamental y metropolitana, impiden a las ciudades mexicanas desempeñar el papel estratégico que en muchos otros países les corresponde como motores del desarrollo y la competitividad, y como escenarios de una gobernanza democrática y de una acción pública de alta intensidad.

Los cambios y el rediseño del marco institucional de los municipios urbanos es urgente; entre los requerimientos más evidentes podemos mencionar: *i)* periodos de gobierno más largos o con la posibilidad de reelección inmediata, dado que sin una visión temporal más amplia los municipios urbanos no pueden asumir plenamente su responsabilidad ante el desarrollo de las ciudades; *ii)* el Cabildo municipal requiere reformas que le permitan ser una instancia ágil de decisión, con mayor representación de la ciudadanía y con el apoyo sistemático de comisiones técnicas y profesionales que faciliten la ejecución de procesos decisorios más rigurosos e informados, además de una más clara delimitación de las tareas con la administración municipal; *iii)* se requiere que las leyes orgánicas municipales incorporen normas que fomenten la profesionalización de los funcionarios locales, ya sea mediante sistemas de certificación de mandos medios y superiores o con sistemas de servicio profesional de carrera municipal; *iv)* dichas legislaciones deben promover de manera más activa la cooperación intermunicipal para la gestión metropolitana; las ciudades no deben atender sus problemas de manera fragmentada, por cada municipio, como

hasta ahora lo hacen; *v*) el federalismo mexicano debe diseñar mejores sistemas de coordinación intergubernamental y hacer del nivel municipal urbano un componente estratégico en la agenda de políticas públicas nacionales; sin su participación la hechura de políticas públicas será cada vez más lenta y ajena a los problemas reales de la ciudadanía; *vi*) las legislaciones federal y estatales deberán otorgar a los municipios urbanos un estatuto diferente acorde a sus especificidades, a sus retos, y al importante papel que habrá de corresponderles en los próximos años.

El municipio urbano mexicano vivió en soledad y abandono durante el siglo pasado, pero el reto para el conjunto nacional es fortalecer la vida económica, política, institucional, social y cultural de las ciudades. De no lograrlo, la evidencia internacional muestra que el país se vería en serios problemas para avanzar hacia una etapa superior de bienestar y equilibrio en su modelo de desarrollo. Es preciso atender esta agenda antes de que se agraven los rezagos que le genera al conjunto nacional.

Anexo**CUADRO A1****Reformas y modificaciones al artículo 115 constitucional**

<i>Año</i>	<i>Reforma</i>
1917	Se instaure la figura del municipio como base de división territorial y de su organización política y administrativa. Surge el municipio libre.
1928	<i>Se reforma el párrafo cuarto de la fracción III.</i> “El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero en todo caso no podrá ser menor de 7 diputados en los estados cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil, y de 11 en los estados cuya población sea superior a ésta”.
1933	<i>Se reforman y adicionan los incisos a) y b) y 5 párrafos.</i> No reelección absoluta para gobernadores y no reelección relativa para diputados locales e integrantes de ayuntamiento. “Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender las necesidades municipales”. III. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.
1943	<i>Se reforma el párrafo tercero de la fracción III.</i> Los gobernadores durarán en su cargo 6 años.
1947	<i>Se adiciona con un párrafo segundo a la fracción I pasando el anterior a ser párrafo tercero.</i> Otorgaba el derecho a la mujer a participar en las elecciones municipales tanto para votar como para ser votada.
1953	<i>Se deroga el segundo párrafo de la fracción I y se reforma el tercer párrafo, pasando a ser segundo párrafo de la misma fracción.</i> “Los presidentes municipales, regidores y síndicos del Ayuntamiento electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio”.
1976	<i>Se adicionan las fracciones IV y V.</i> Los estados y municipios en el ámbito de sus competencias expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo III del artículo 27 de

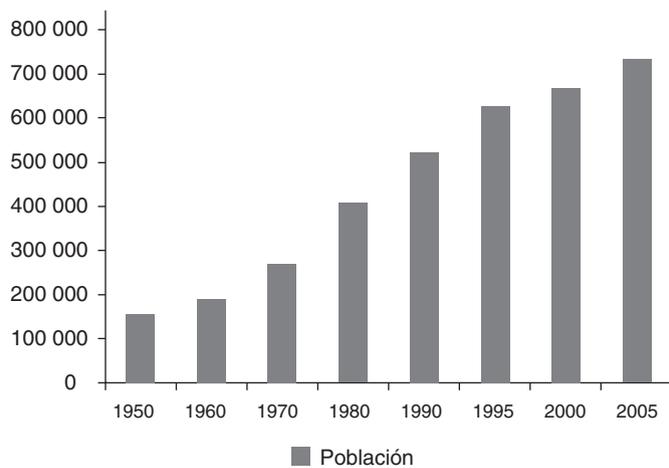
(continúa)

CUADRO A1
(conclusión)

Año	Reforma
	<p>esta Constitución, en lo que refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la materia; y</p> <p>“V. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas tiendan a formar una continuidad geográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia”.</p>
1977	<p><i>Se adiciona la fracción III con un último párrafo.</i></p> <p>“Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre conforme a las siguientes bases:</p> <p>De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes”.</p>
1983	<p>a) Facultad a los congresos de los estados para resolver sobre la desaparición de los ayuntamientos o de algunos de sus miembros, previa garantía de audiencia.</p> <p>b) Existencia de regidores de representación proporcional.</p> <p>c) Entrega de participación sin condiciones por los gobiernos de los estados.</p> <p>d) Cobro del impuesto predial por los ayuntamientos.</p> <p>e) Facultades a los ayuntamientos para zonificación y determinación de reservas ecológicas.</p> <p>f) Se ampliaron las facultades reglamentarias a los ayuntamientos.</p> <p>g) Normar la relación entre los ayuntamientos y sus empleados.</p> <p>h) Elaboración de presupuesto de egresos para los ayuntamientos.</p> <p>i) Determinación de los servicios públicos.</p>
1999	<p>Se establece el ayuntamiento como órgano político y no meramente administrativo.</p>
2001	<p>Las comunidades indígenas tienen la posibilidad de organizarse políticamente de acuerdo a las competencias existentes en el municipio.</p>
2008	<p><i>Se reforma la fracción VII.</i></p> <p>La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el gobernador del estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.</p>

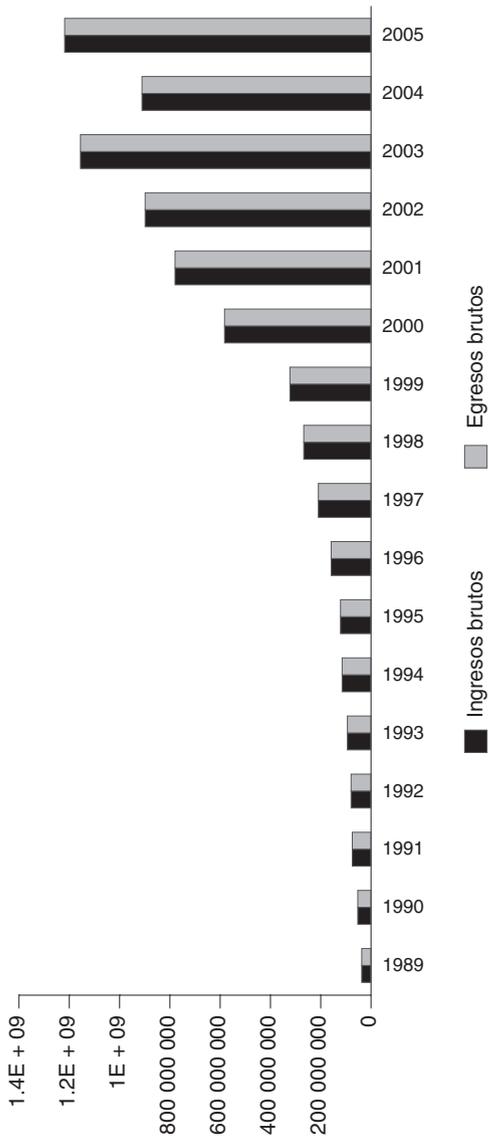
FUENTE: Elaboración propia con base en Robles (2000), Oropeza (2001), Quintana (2000) y Chávez (2005).

GRÁFICA A1
Municipio de San Luis Potosí, población total



FUENTE: *Enciclopedia de los municipios de México.*

GRÁFICA A2
Ingresos y egresos públicos del municipio de San Luis Potosí, 1989-2005



FUENTE: Elaboración propia con base en datos del INEGI.

Bibliografía

- Aguilar, L.F. (comp.) (1992 y 1993), *El estudio de las políticas públicas. Antologías I, II, III y IV*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Arce, C., E. Cabrero y A. Ziccardi (eds.) (2005), *Ciudades del siglo XXI: ¿competitividad o cooperación?*, México, Miguel Ángel Porrúa/CIDE.
- Cabrero, E. (2000), “Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México”, *Gestión y Política Pública*, vol. 9, núm. 2.
- Cabrero, E. (coord.) (2003), *Políticas públicas municipales, una agenda en construcción*, México, Miguel Ángel Porrúa/CIDE.
- Cabrero, E. (2004), “Cogestión gobierno-ciudadanía en programas de bienestar social en el espacio municipal”, en A. Ziccardi (comp.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, IISUNAM (Memorias, I).
- Cabrero, E. (2005), *Acción pública y desarrollo local*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero, E. (coord.) (2009), *Ciudades mexicanas. Desafíos en concierto*, México, Conaculta.
- Cabrero, E., I. Orihuela, y A. Ziccardi (2007), “Índice de competitividad de ciudades mexicanas. La nueva agenda en municipios urbanos” (mimeo.).
- Camarotti, I., y P. Spink (2001), *Reducto da pobreza e dinamicas locais*, São Paulo, Fundación Getulio Vargas.
- Chávez Jiménez, Pedro (2005), *Cómo administrar un municipio: guía básica para gobernar mejor*, México, Trillas.
- De la Maza, G. (2005), *Tan lejos, tan cerca. Políticas públicas y sociedad civil en Chile*, Santiago de Chile, LOM Ediciones.
- Díaz Aldret, A. (2009), “Ciudades y democratización en México”, en E. Cabrero (coord.), *Ciudades mexicanas. Desafíos en concierto*, México, Conaculta.
- Duran, P. y J.C. Thoenig (1996), “L’État et la gestion publique territoriale”, *Revue Française de Science Politique*, vol. 4, núm. 46.
- Guillén, T. (2003), “Municipio y política social: experiencias y nuevo paradigma”, en E. Cabrero (coord.), *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*, México, Miguel Ángel Porrúa/CIDE.
- Hinings, C.R. y R. Greenwood (1988), *The Dynamics of Strategic Change*, Oxford, Basil, Blackwell.
- Lasswell, H. (1951), “The Policy Orientation” en D. Lerner y D. Lasswell (eds.), *The Policy Sciences*, California, Stanford University Press.
- Lasswell, H. (1992), “La concepción emergente de las ciencias de políticas”, en L.F. Aguilar, *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Le Galés, P. (1995), “Les réseaux d’action publique entre outil passe-partout et théorie de moyenne portée”, en P. Le Galés y M. Tatcher (comps.), *Les réseaux de politique publique*, París, L’Harmattan.

- Leonard-Barton, D. (1995), "A Dual Methodology for Case Studies: Synergistic Use of a Longitudinal Single Site with Replicated Multiple Sites", en G. Huber y A. Van de Ven, *Longitudinal Field Research Methodes*, Londres, Sage.
- Lorrain, D. (1993), "Après de la décentralisation, l'action publique flexible", *Sociologie du travail*, núm. 3, pp. 285-307.
- Merino Huerta, Mauricio (coord.) (1995), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México.
- Merino Huerta, Mauricio (ed.) (2006), *La gestión profesional de los municipios en México. Diagnóstico, oportunidades y desafíos*, México, CIDE.
- Meyer, Lorenzo (1995), "El municipio mexicano al final de siglo XX. Historia, obstáculos y posibilidades, en Mauricio Merino (coord.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México, pp. 228-252.
- OCDE (2006), *Competitive Cities in the Global Economy*, París, Organisation for Economic Cooperation and Development.
- Olvera, P. (1997), *Compilación de Acuerdos de Cabildo. H. Ayuntamiento de San Luis Potosí 1968-1996*, San Luis Potosí, H. Ayuntamiento de San Luis Potosí.
- Olvera, P. (2000), *Acuerdos de Cabildo del Gobierno Municipal de San Luis Potosí 1997-2000*, San Luis Potosí, H. Ayuntamiento de San Luis Potosí.
- Olvera, P. (2006), *El Cabildo de San Luis Potosí en el siglo XX*, tomos I, II, III y IV, San Luis Potosí, H. Ayuntamiento de San Luis Potosí.
- Oropeza Martínez, Humberto (2001), *Administración pública municipal. Estudio preliminar del municipio libre*, México, Trillas.
- Ortega Lomelín, Roberto (1988), *El nuevo federalismo. La descentralización*, México, Porrúa.
- Pettigrew, A. (1995), "Longitudinal Field Research on Change: Theory and Practice", en G. Huber y A. Van de Ven (coords.), *Longitudinal Field Research Methods. Studying Processes of Organizational Change*, Londres, Sage.
- Premio Gobierno y Gestión Local –CIDE (2001 a 2007), *Prácticas municipales exitosas*, tomos I a VII, México, CIDE.
- Pipitone, U. (2003), *Ciudades, naciones, regiones: los espacios institucionales de la modernidad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Quintana Roldán, Carlos F. (2001), *Derecho municipal*, México, Porrúa.
- Rhodes, R. y D. Marsch (1992), "Policy Networks in British Politics: A Critique of Existing Approaches", *Policy Networks in British Government*, Oxford, Clarendon Press.
- Santos Zavala, J. (2004), *Acción pública organizada: el caso de la prestación del servicio de agua potable de la zona conurbada de San Luis Potosí*, México, Colosan/UAM-I/Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados.
- Subirats, J. y R. Goma (2001), "Cambios en las políticas de bienestar e innovación social en la Unión Europea", *Reforma y Democracia*, núm. 17, Caracas.

- Thoenig, J.C. (1995), "De l'incertitude territoriale", *Politiques et Management Public*, vol. 13, núm. 39.
- Torres Estrada, Pedro (2005), *La autonomía municipal y su garantía constitucional directa de protección. Estudio comparado de los supuestos español y mexicano*, México, UNAM.
- Wheeler, E. (1993), *Government that Works. Innovation in State and Local Government*, Jefferson, Macfarland and Company Publishers.
- Zapata Perogordo, A. y O. Meade (2008), *Organización y gestión municipal*, México, Porrúa/Senado de la República.
- Ziccardi, A. (2004), "Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local", en A. Ziccardi (comp.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, IISUNAM (Memorias, I).