



# FEDERALISMO Y GOBIERNOS LOCALES

*Mario Bassols Ricárdez\**  
*Arsenio E. González Reynoso\*\**

*En las páginas siguientes se presenta un análisis de las principales líneas de investigación urbano regional que se han desarrollado en México, sobre la reforma municipal, la reforma política y el nuevo federalismo. Aclaramos que una revisión pormenorizada de la literatura producida durante los últimos 15 años, resulta una tarea demasiado ambiciosa y difícil de sintetizar en pocas páginas; por lo que estamos lejos de esa pretensión. En consecuencia, hemos restringido la selección a un conjunto de trabajos que, a nuestro juicio, han marcado el debate académico sobre el tema.*

## **A. Descentralización y democratización: reajustes estratégicos del Estado mexicano. Protagonismo de los gobiernos locales**

**N**o hay duda de que buena parte de los problemas y dilemas actuales de las regiones y ciudades mexicanas tiene su origen en la forma en como se configuró el Estado mexicano y sus tres niveles de gobierno. El espíritu federalista, que animó a un bando en las luchas políticas y militares del siglo pasado y de principios del actual, se plasmó en tres constituciones, dos en el siglo XIX (1824 y 1857) y la vigente de 1917, que marcaron, cada una en su momento, las aspiraciones de diferentes grupos y clases en torno al ideal de nación y a la forma de gobierno que le debería corresponder.

La conformación del Estado mexicano fue un difícil e inconcluso arreglo de cuentas entre el poder central y las regiones que integraban al país, en un intento por unir lo que se estaba desuniendo, sobre todo en el siglo pasado (Ortega 1994).

Para consolidarse, el Estado nacional requirió de un proceso centralizador que, a partir de 1917, inmovilizó paulatinamente a las fuerzas regionales insubordinadas que pugnantaban por gubernaturas y alcaldías —e inclusive por la presidencia de la República— mediante la vía armada. En una década el poder central negoció con ellas o las aniquiló. Lorenzo Meyer (1986) y Francisco Gil (1986) sostienen que la centralización del poder posibilitó la institucionalización de los enfrentamientos políticos en el país y la consolidación de un Estado moderno burocrático, que concentró las decisiones estratégicas en la figura del presidente de la república. Cabe destacar que la institucionalización de la lucha política en México tuvo dos momentos culminantes: la celebración del congreso constituyente de 1917 y la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), en 1929.

A fin de comprender mejor el debate que habremos de reseñar, es conveniente subrayar la importancia del pacto federal de 1917. De una manera muy simplificada y refiriéndonos al ideal del mismo, podemos decir que consistió en la unión de las regiones o entidades federativas entre sí, al reconocer a un gobierno central como representante de los intereses nacionales. A éste le fueron concedidos diversos atributos, facultades y obligaciones; y otros a los estados del país. A su vez, los municipios se integraron a las entidades federativas bajo un régimen de gobierno reconocido por la Constitución, con diversas leyes suplementarias de carácter estatal. El equilibrio

\* Investigador del Departamento de Sociología de la UAM-Iztapalapa.

\*\* Egresado de la Maestría en Estudios Regionales del Instituto José María Luis Mora.



entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, en los tres niveles de gobierno fue otro de los ideales del pacto federal. Tal unión, animada por lazos culturales ancestrales, redes económicas regionales, así como por un nivel suficiente de integración territorial y política, encontró sus cimientos en un espíritu federalista que aspiraba a lograr un desarrollo regional equilibrado.

Sin embargo, el fortalecimiento del Estado mexicano no se ajustó en la práctica a los principios formales del federalismo. Mientras se gestaba el Estado federal y se delineaban los nuevos contornos territoriales del país, la figura del gobierno municipal se mantuvo soterrada en el paisaje nacional, sometida al dictado de las élites locales y más tarde al de las tendencias políticas centralizadoras, que como ha señalado Lorenzo Meyer (1986), fueron indispensables en el periodo posrevolucionario para la formación del Estado mexicano moderno y para darle consistencia a la unidad nacional. Este proceso centralizador tuvo su culminación en el régimen del presidente Lázaro Cárdenas, cuando los grandes actores sociales encontraron su representación en las centrales corporativas (Confederación de Trabajadores de México, CTM y Confederación Nacional Campesina, CNC). Desde la perspectiva de este autor, la centralización del Estado mexicano, consolidada en la década de 1940, no sufrió modificaciones en las décadas siguientes, sino que se afinó y llegó a su límite 40 años más tarde, en medio de una profunda crisis económica (Meyer 1986).

A principios de la década de los ochenta, el proceso de centralización del poder comenzó a convertirse en un obstáculo para la reproducción institucional del sistema político. Las for-

mas de representación sectorial corporativizadas, así como el sistema de partido oficial, resultaron ser espacios políticos muy estrechos para que los actores sociales golpeados por las decisiones macroeconómicas —traducidas en términos de desempleo y alza constante de precios—, manifestaran su inconformidad. Y, en general, los grupos de poder regionales, cada vez identificaban menos al Partido Revolucionario Institucional (PRI) como el único espacio de negociación política.

Por otra parte, ante la creciente complejidad económica, política y social, el Estado se dio cuenta de que no podía seguir asumiendo la responsabilidad de resolver de manera centralizada los problemas del país. La centralización resultaba inviable para administrar el vasto territorio nacional y resolver las problemáticas urbanas, metropolitanas y rurales, cada día más complejas. Así mismo, a lo largo de las últimas dos décadas, la centralización del sistema político ha perdido la capacidad de generar los consensos indispensables para la estabilidad política nacional.

De modo que la descentralización de facultades y responsabilidades, así como la democratización de los espacios políticos, son concebidas e instrumentadas por el Estado nacional con los objetivos de aumentar la eficiencia en la administración pública y de darle cauce a los innumerables conflictos políticos emergentes en los municipios.

El punto de partida fue la reforma al artículo 115 constitucional, llevada a efecto en 1983. Como es conocido, las modificaciones y adiciones a dicho artículo, realizadas a iniciativa del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988), facultaron a los municipios para: a) asumir bajo su responsabilidad el suministro

de los principales servicios de la población (agua potable, alcantarillado, rastos, mercados y otros de infraestructura urbana) y el control sobre los procesos de apropiación y uso del territorio; b) obtener ingresos mediante la captación de recursos fiscales y de los derechos por servicios, c) integrar la participación de las diferentes fuerzas políticas de manera proporcional en la composición del ayuntamiento y en las legislaturas locales. Además, se establecía que ningún ayuntamiento podría ser suspendido por la discrecionalidad del gobernador, sino solamente por acuerdo de dos terceras partes de la legislatura estatal.

En realidad, la estrategia descentralizadora fue mucho más amplia, pues transfirió a los estados y a los municipios la facultad de realizar su propia planeación. Y simultáneamente a un programa de desconcentración de la administración pública federal, se emprendió la descentralización de los servicios de educación y salud.

Desde el punto de vista político el sexenio de Miguel de la Madrid se dividió en dos etapas. La primera se caracterizó por el reconocimiento oficial de algunos triunfos significativos de la oposición en varios ayuntamientos: la Coalición Obrero Campesina Estudiantil del Istmo, en Juchitán, el Frente Cívico Potosino, en San Luis Potosí y el Partido Acción Nacional (PAN), en varios municipios urbanos de la frontera norte. La segunda etapa, definida por Adriana López Monjardín (1989) como un periodo de "contrarreforma política", estuvo marcada por una ofensiva del partido oficial (PRI) para recuperar las plazas perdidas. Las acciones para desplazar a la oposición de los gobiernos locales, principalmente el de Juchitán, consistieron en fraudes electorales, represión generalizada e imposición política.

Adriana López Monjardín (1989) demostró que la conflictividad municipal abarcó prácticamente a todo el país durante los tres años de la "contrarreforma política". De 1985 a 1987 hubo mil 450 protestas contra el fraude electoral y la imposición priista. "Más de nueve veces por semana un grupo de ciudadanos, en algún rincón del país, se manifestó para exigir democracia [...] Para expresarse buscaron todo tipo de tumultos: mítines, marchas, caravanas, bloqueos de carreteras, de oficinas y de lugares públicos; plantones, denuncias y protestas masivas; tomas de palacios municipales". (López Monjardín 1989). En la mayoría de los casos, no hubo ninguna respuesta gubernamental a los ciudadanos inconformes, pero uno de cada cuatro conflictos fue reprimido.

En este escenario de eferescencia política se llevó a cabo la sucesión presidencial con las elecciones federales más cuestionadas en la historia de México. El inicio del sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) coincidió con el primer triunfo de un partido de oposición en una gubernatura, el PAN en Baja California. Posteriormente en Guanajuato y San Luis Potosí se estrenó la negociación bipartidista que sería bautizada como concertación, entre el PRI y el PAN. En estas dos entidades federativas no se aceptó el triunfo de la oposición, pero tampoco ganó el PRI: las cúpulas partidistas negociaron los interinatos indispensables.

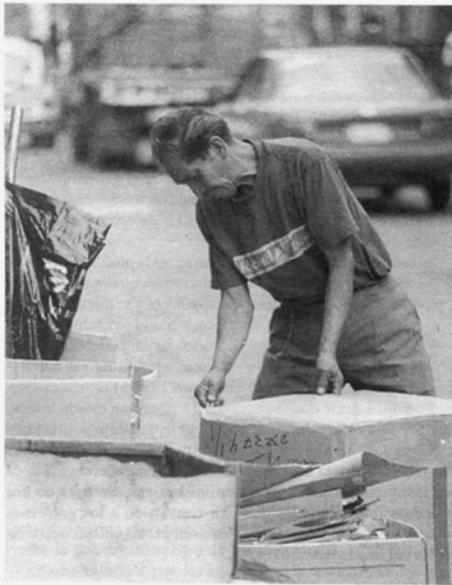
Carlos Martínez Assad plantea que a lo largo del sexenio salinista, la sociedad mexicana contempló algo que él deno-

mina "desgobierno" en los estados: 14 gobernadores —citra sin precedentes en la historia reciente de nuestro país— fueron sustituidos entre 1988 y 1994 por designio presidencial y sin mediar votaciones para elegir al sustituto. Algunos fueron ascendidos a alguna secretaría del gobierno federal, mientras que otros fueron removidos como consecuencia de conflictos poselectorales (Martínez Assad 1994). Esta práctica es solamente una de las muchas evidencias de la dificultad estructural para democratizar las relaciones entre el gobierno central y los estados. No hay que olvidar que llevar a cabo esta empresa en México significa enfrentarse a siglos de centralismo y formas de gobierno autocráticas.

Si bien este sintético panorama no agota la profundidad de los procesos de reformulación de las relaciones entre la federación y sus partes, sí esboza aquellos aspectos que hoy se discuten más en la agenda política nacional. Sobra decir que el federalismo mexicano se inserta en un proceso histórico de larga duración, "que produjo leyes, instituciones y prácticas administrativas que forman parte de nuestro presente" (Merino 1994:51).

Podemos decir que los últimos 15 años han estado marcados por una reflexión académica crecientemente politizada y cada vez más amplia, en torno a dos conceptos ligados al tema del federalismo: la descentralización y la democratización de las instituciones políticas y administrativas. Se trata de dos procesos fundamentales que han convertido a los gobiernos locales —municipales y estatales— en protagonistas del desarrollo regional y nacional.





## **B. La investigación urbano regional, una presencia crítica en el debate sobre el futuro de los gobiernos locales y la federación**

La reforma municipal de 1983 generó un amplio debate en torno a los alcances y procedimientos de la descentralización del Estado mexicano. En esta polémica se expresaron diversas perspectivas, no solamente aquellas de los funcionarios que veían a la descentralización como la panacea sexenal, sino que también hubo voces críticas provenientes de la academia. Los estudiosos de los fenómenos urbanos, regionales y municipales comenzaron entonces a ganar un papel de interlocutores críticos del gobierno, que hasta la fecha es lo que caracteriza a esta comunidad de investigadores.

En primer lugar, el debate se vio inundado de descripciones de la reestructuración de las relaciones intergubernamentales efectuadas por la reforma municipal. Este primer acercamiento sistematiza cada una de las modificaciones jurídicas y administrativas que asignan un nuevo papel al municipio. Se explica la necesidad histórica de dicha reforma, se explicitan los mecanismos e instrumentos implementados para llevarla a cabo y se advierten las dificultades que habrán de enfrentar los ayuntamientos (Torres 1986). Esta posición en el debate no necesariamente está restringida a un periodo cronológico,

sino que se prolonga hasta la actualidad (Ortega 1994). Lo más importante de la discusión generada por la reforma municipal consiste, a nuestro juicio, en que los municipios y sus dimensiones territorial, política, administrativa y social fueron colocadas en el centro de la atención nacional, tanto para los académicos como para los políticos.

En segundo lugar, se hizo presente una perspectiva crítica que señalaba que al producirse la descentralización en una época de crisis económica y de recorte del gasto público, ésta resultó ser una repartición de carencias, compromisos y adeudos. La transferencia de competencias no estuvo acompañada de recursos económicos y técnicos en la magnitud que hubiera sido necesaria para garantizar su éxito (Martínez Assad y Ziccardi 1988, Conolly 1989, Massolo 1991). Estos autores opinan que la descentralización antes que ser la respuesta a una demanda de los gobiernos locales, fue una estrategia del gobierno central para desembarazarse de la excesiva carga de responsabilidades. En otras palabras, esta posición señala que la reforma municipal se concibió más como una redistribución de facultades en la gestión pública, que como reforzamiento real de la institución municipal. Así ocurre que a partir de la reforma municipal, "los gobiernos locales se transformaron en interlocutores de un conjunto de demandas de la ciudadanía, sin que contaran en muchos casos con capacidad administrativa y financiera para atenderlas" (Ziccardi 1994).

Se abrieron paso también nuevas reflexiones teóricas que se preguntaban por la constitución de un gobierno municipal urbano (Massolo 1991) y en concreto, acerca de las diferencias entre poder local y gestión urbana municipal, que fue motivo de debates (Duhau y Coulomb 1989). Esta distinción fue clave para profundizar en los posteriores análisis efectuados sobre los gobiernos municipales. Comenzaron a evaluarse procesos de gestión urbana en municipios seleccionados para su estudio (Merino 1994, Cabrero 1995, Ziccardi 1995). En este sentido cobran relevancia los estudios comparativos y se inicia la discusión sobre conceptos como "buen gobierno local", "governabilidad", "democracia municipal", "innovación municipal", entre otros. Algunos de ellos son recuperados de la tradición anglosajona y repensados para su uso en el contexto latinoamericano (Ziccardi 1995). También es justo destacar que por primera vez se incorpora una perspectiva que rescata el papel de la mujer en el gobierno local y en las organizaciones vecinales (Massolo 1995).

En estas condiciones resultaban insuficientes las evaluaciones globales de la política descentralizadora, y el interés investigativo estaba concentrado en los cambios que se producían en los gobiernos locales y en la administración territorial de los municipios. Una década de ensayos de macroeconomía neoliberal y de reajuste del papel del Estado en la gestión pública y urbana, había transformado a los gobiernos locales, es decir, a los objetos de estudio. Además, la alternancia política a nivel de entidad federativa comenzó a ser reconocida y, en consecuencia, analizada en el ejercicio del poder y en la práctica de la gestión urbana. Se pasó, así, de un escenario en el que se verificaba la conquista de algunos ayuntamientos por



la oposición en medio de fuertes conflictos locales, a otro de contiendas electorales reñidas, de las cuales comenzó a salir victoriosa la oposición con más frecuencia que antes, y se apoderó de municipios, capitales de estado y de gubernaturas. Todo ello en un contexto político nacional de crecientes conflictos poselectorales en varias regiones del país, de falta de credibilidad en las elecciones, de gobernadores interinos y de anulación de resultados en comicios municipales. Por ello, el papel de los ayuntamientos democráticos y progresistas fue redimensionado frente al proyecto neoliberal federal. Pues se consideraba que estaban jugando una importante tarea en la transición a la democracia y por tal razón, el carácter más plural de los ayuntamientos los alejaba de ser "agentes reproductores del nuevo orden central" (Massolo 1991).

Se inaugura entonces una novedosa línea de investigación que estudia las relaciones entre los tres niveles de gobierno y sus transformaciones, así como la sociedad a partir de la alternancia política en las entidades federativas. Tonatiuh Guillén (1993) ha señalado que la alternancia política implica, por lo menos a nivel regional, la superación de la relación orgánica entre el Estado y el partido oficial. Es decir, que el sistema político ha reconocido que su reproducción nacional no es alterada al ganar la oposición algunas gubernaturas. Este autor apunta que la alternancia no transforma las estructuras políticas, sino solamente los perfiles de los actores políticos (partidos) al intercambiar sus posiciones. Ambos partidos (el PAN y el PRI) se someten a presiones derivadas de su cambio de papel. De este modo, la marginación que sufre el PRI en las instituciones de los gobiernos locales panistas, lo ha obligado a transformarse: por primera vez en su historia, los priistas reivindican procedimientos consensuales para elegir a sus candidatos y pugnan por elecciones transparentes. Por su parte, en el ejercicio de gobierno, el PAN se enfrenta a fuertes presiones de cambio interno. El ejercicio de negociación política ha comenzado a consolidarse como práctica cotidiana, desplazando a los anteriores mecanismos represivos (Guillén 1993, Bassols 1995).

Esta perspectiva analítica ha descubierto que las tres grandes transformaciones no deliberadas, que se han incorporado a la

política regional a partir de la alternancia política en los estados, son de acuerdo con Guillén:

a) redefinición de la estructura de gobierno, caracterizada ahora por una pluralidad de actores y de instancias institucionales que establecen nuevos términos en sus mutuas relaciones; b) progresivo debilitamiento y desintegración de la estructura corporativa, sobre todo de sus formas con mayor dependencia regional, es decir, de su relación con el gobierno del estado; c) una tendencia hacia la rearticulación entre instituciones de gobierno y sociedad, como resultado de la eliminación del filtro corporativo [Guillén 1993:31].

Si bien la alternancia política no es sinónimo de transición democrática, vale la pena reseñar el recordatorio que nos hace Francisco Gil (1986) sobre la concepción weberiana, que sostiene que la pluralidad de burocracias rivales entre sí, contribuye a establecer una vigilancia política y administrativa mutua, tanto en las instituciones parlamentarias como en las instituciones locales. El hecho de que la legislatura estatal y los ayuntamientos hayan quedado constituidos de manera plural, sin el control absoluto del partido oficial ni del partido de oposición vencedor, se ha traducido en la ruptura de la relación de subordinación política que tradicionalmente ha establecido el poder ejecutivo sobre el legislativo, y el gobierno del estado sobre sus municipios. Por otra parte, el gobierno estatal deja de ser una correa de transmisión del poder del gobierno federal. Todos estos cambios, a juicio de Tonatiuh Guillén (1993) desarrollan nuevas actitudes, que se orientan hacia el fortalecimiento del federalismo como práctica cotidiana.

A lo largo de este trabajo hemos querido subrayar que las principales líneas del debate académico han estado directamente ligadas a los acontecimientos sociales y políticos nacionales. En los últimos años los diferentes actores políticos del país han reclamado la revisión del Pacto Federal a fin de reorganizar las relaciones entre los tres niveles de gobierno, y entre éstos y la sociedad. Han sido los principales partidos de oposición, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el PAN, los





que han demandado la convocatoria de un nuevo constituyente. De igual forma, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional argumentó que las modificaciones efectuadas a la Carta Magna durante el sexenio de Carlos Salinas representan una contrarreforma constitucional, que ha eliminado el contenido social de la misma a fin de adecuarla al proyecto neoliberal. En consecuencia, el EZLN ha exigido también la realización de un nuevo constituyente del cual surja un nuevo pacto federal que elimine el centralismo, fortalezca al municipio y reconozca la autonomía de las comunidades indígenas y su derecho a gobernarse.

En forma paralela, la Cámara de Senadores, la Secretaría de Gobernación y la Presidencia de la República han realizado foros de discusión sobre la necesidad de un *nuevo federalismo*. En uno de ellos, celebrado a mediados de 1995 en la ciudad de Guadalajara (varios 1995), el actual presidente, Ernesto Zedillo (1994-2000), se pronunció en los siguientes términos:

Hoy en México el centralismo es opresivo y retrógrado, socialmente insensible e ineficiente. Por eso, es mi convicción que en el umbral del siglo XXI México debe avanzar hacia un renovado federalismo; un federalismo que se traduzca en el ejercicio pleno de la soberanía estatal y de la libertad de los municipios; un federalismo que fortalezca el ejercicio de las facultades de cada gobierno local y que nutra la confianza de cada comunidad en sus autoridades; un federalismo que se sustente en una nueva distribución de recursos, responsabilidades, atribuciones y capacidad real de decisión [varios 1995:3].

Si estas palabras son demagogia o anuncio de una iniciativa, aún está por verse. Lo cierto es que la renovación del pacto federal es una demanda nacional impostergable, que al realizarse vendría a culminar una etapa de la reforma del Estado, iniciada hace más de una década con los procesos de reforma municipal y reforma política.

Así planteada la polémica, los investigadores se incorporan a ella, elaboran diagnósticos del federalismo (Martínez Assad

1994) o realizan propuestas desde muy distintos puntos de vista académicos (varios 1994, varios 1995). De éstos últimos queremos destacar dos: 1) el que enfatiza el papel protagonista que han adquirido los gobiernos locales al quedar ubicados entre las exigencias de la globalidad, el interés común de la federación y las demandas locales de la ciudadanía (Ziccardi 1995), y 2) el que concentra sus esfuerzos en el análisis de las formas de gestión municipal y del uso de las leyes, así como en la búsqueda de nuevas reglas institucionales que permitan un ejercicio más democrático de la gestión local, y un mayor aprovechamiento de las relaciones intergubernamentales, considerando las diferencias de intereses y de lógicas de acción de cada nivel de gobierno (Merino 1994).

Para concluir, es conveniente apuntar que en el debate actual sobre la necesidad de un nuevo federalismo, se registra una mutua aproximación entre investigadores sociales y funcionarios y políticos ocupados en la tarea de gobernar. Este fenómeno acaso sea un indicador de que el conocimiento producido por los estudiosos de los gobiernos locales y sus relaciones con la federación, así como de los procesos de transformación de estas relaciones, comienza a ser considerado un conocimiento útil para orientar la toma de decisiones de quienes gobiernan nuestras ciudades, municipios, estados e inclusive, ¿por qué no?, nuestra nación.

## Conclusiones

Un somero análisis, como el que presentamos aquí, del estado actual de la investigación en el tema, muestra los siguientes nudos problemáticos (véase esquema anexo):

- 1) No hay duda de que la revisión del proceso histórico de constitución del federalismo en México, es pertinente para ubicar el papel de los gobiernos locales en la formación del poder político. La consolidación del Estado nacional, dado el carácter centralizador que adoptó, contribuyó a ocasionar desequilibrios y desigualdades regionales que ya venían arrastrándose desde la época de la Colonia. Por su parte, las fuerzas regionales manifestadas durante la Revolución Mexicana, fueron rápidamente desmanteladas o subordinadas al partido de Estado que nace en 1929 e institucionaliza la lucha política por el poder.
- 2) Aunque los primeros estudios municipales datan de la década de los setenta, concentrados básicamente en los conflictos por el acceso al poder y la conquista de los ayuntamientos, a partir de las reformas al Artículo 115, sobreviene una primera oleada de investigaciones sobre su significado dentro del proceso de descentralización emprendido por la administración de De la Madrid, así como dentro de la anunciada reforma del Estado mexicano. Parece haber un consenso entre los estudiosos, en asentar las limitaciones políticas y financieras de dicha reforma, al grado de anunciar en ocasiones su fracaso, ya previsto desde la forma en que ésta se activó en las entidades federativas,

## Principales líneas de investigación

Histórico, Administrativo Sociológico	Se caracteriza la consolidación histórica del Estado nacional como un proceso de centralización que ocasiona desequilibrio y desigualdad regionales.	Meyer 1986, varios 1995, Martínez Assad y Ziccardi 1988.
Administrativo	La descentralización es definida como una reestructuración funcional del Estado nacional. El objetivo es aumentar la eficiencia en la administración del desarrollo urbano y regional.	Torres 1986, varios 1995, Ortega 1994.
Administrativo, Sociológico	Descripciones de la reestructuración de las relaciones intergubernamentales iniciada con la reforma municipal, con el sistema nacional de planeación democrática y sus instrumentos jurídicos.	Torres 1986, Ortega 1994.
Sociológico	Análisis críticos que señalan que al producirse la descentralización en una época de crisis, lo que que se reparte a los municipios son carencias, compromisos y adeudos.	Martínez Assad y Ziccardi 1988, Connolly 1989, Massolo 1991.
Sociológico	Estudios urbanos que enfocan los gobiernos locales como actores protagónicos del desarrollo urbano regional ubicados entre las exigencias de la globalidad y las demandas de la ciudadanía.	Ziccardi 1994.
Histórico	Revisión histórica del proceso centralizador del poder nacional que sometió a las fuerzas regionales insubordinadas durante la revolución de 1910, y que culminó con la fundación del partido oficial que institucionalizó la lucha política.	Meyer 1986 y 1994, Gil 1986.
Sociológico	Estudio que sostiene que los innumerables conflictos municipales en todo el país a mediados de los ochenta, han presionado al Estado a reconocer los triunfos de la oposición política y a abrir espacios de negociación a todos los actores sociales.	López Monjardín 1989.
Sociológico, Político	Línea de investigación que estudia las relaciones entre los tres niveles de gobierno y sus transformaciones, así como la sociedad a partir de la alterancia política en los estados.	Guillén 1993, Bassols 1995, Ziccardi 1995.
Sociológico, Antropológico	Investigación que enfoca el papel de la mujer en los gobiernos locales y en las organizaciones vecinales.	Massolo 1995.
Sociológico	Estudio que diagnostica una serie de carencias del federalismo y que subraya la falta de respeto a la soberanía de los estados, al constatar la sustitución de múltiples gobernadores por decisión presidencialista.	Martínez Assad 1994.
Sociológico, Jurídico, Administrativo	Estudios académicos y pronunciamientos políticos en favor de la renovación del pacto federal.	varios 1994, varios 1995.

bajo una marcada directriz presidencial. Empero, escaseaban todavía los estudios exploratorios sobre gestión municipal en ciudades mexicanas, que permitieran establecer apreciaciones más finas sobre las formas típicas de ejercicio del poder local, en medio de nuevas y viejas demandas ciudadanas.

3) Los años ochenta son un parteaguas en la historia del federalismo mexicano. Las soberanías de los estados son vulneradas cual más por la influencia directa del presidencialismo, en su afán de mantener el poder regional supeditado al federal. Pero ante el creciente nú-

mero de conflictos electorales en estados y municipios, las fuerzas centrales reconocen poco a poco, los triunfos de partidos de oposición y son presionadas a abrir espacios de negociación con la sociedad local. En esta perspectiva de análisis comienzan a vislumbrarse las posibilidades que se abren para la oposición política, en la esfera del gobierno municipal.

4) El carácter escéptico con que varios autores(as) analizan el proceso de descentralización encuentra varios fundamentos: se produce en una época de crisis y de adelgazamiento del aparato estatal, en la que desde una perspectiva de

desconcentración administrativa, se reparte a municipios tareas y compromisos, pero sin transformar los arreglos políticos vigentes, heredados de un pasado reciente de corporativismo y subordinación al poder central.

En este sentido, nuevas aproximaciones a la dinámica municipal consideran a los gobiernos locales como actores emergentes y con un creciente protagonismo del desarrollo urbano, en el marco de la nueva etapa que se abre con la globalización de la economía y las demandas ciudadanas. Si bien ello precisa de un enfoque comparativo entre ciudades y regiones, se redimensiona el análisis para ubicarlo en un contexto internacional de cambios globales, que necesitan ser introducidos como variables en el estudio de lo regional y local.

- 5) La perspectiva de análisis multidisciplinario se abre campo rápidamente y muestra en los noventa investigaciones de carácter colectivo, que hacían falta en años precedentes. Los aportes vienen desde diferentes áreas: a) el feminismo, con sus estudios sobre la presencia de la mujer en los conflictos sociales municipales y en la gestión urbana local; b) la administración pública y la ciencia política, con su concepción acerca de las relaciones intergubernamentales o la búsqueda de nuevas formas de gestión y democracia cotidiana en la vida municipal; c) los aportes que se realizan desde la perspectiva del análisis sociológico, a partir del fenómeno de la alternancia política en estados y municipios, y sus implicaciones dentro de la sociedad y el gobierno.

No hay duda de que el tema central de este trabajo recibe hoy una merecida atención en el ámbito político y académico nacional, así como en un creciente número de publicaciones periódicas. La agenda de investigación de los próximos cinco años deberá dirigirse cuando menos a tres grandes campos de trabajo, brevemente reseñados: a) la dimensión metropolitana del gobierno local en grandes ciudades, sus desafíos y perspectivas en la planeación y gestión urbana; b) el reconocimiento de una mayor pluralidad política en los ayuntamientos mexicanos, pero con un gran atraso en el diseño de nuevas políticas públicas de financiamiento del desarrollo urbano local, y expresamente de una carencia de proyecto urbanístico de ciudad y territorio; c) la presencia de una conflictividad política que expresa el atraso de un proyecto de descentralización y democratización de la vida nacional y local, en momentos en que la reforma del Estado se vuelve una necesidad de orden prioritario.

## Bibliografía

Bassols, Mario. 1995. Para entender a Saltillo: la gestión panista de Rosendo Villarreal (1991-1993), en Ziccardi, Alicia, (coordinadores), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, Miguel Ángel Porrúa/UNAM-IES, México.

Cabrero M., Enrique. 1994. "Descentralización, federalismo y capacidad innovadora en municipios de México", en Varios autores, *La autoridad municipal y su compromiso con la democracia*, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, México.

\_\_\_\_\_. (Coordinador). 1995. *La nueva gestión municipal en México, análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, Centro de Investigación y Docencia Económicas/Miguel Ángel Porrúa, México.

Connolly, Priscilla. 1989. "Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984: ¿Desconcentración planificada o descentralización de carencias", en Garza, Gustavo (compilador), 1989, *Una década de planeación urbano regional en México (1978-1988)*, El Colegio de México, México.

Duhau, Emilio y Coulomb, René (coordinadores). *Políticas urbanas y urbanización de la política*, UAM-Azcapotzalco, México.

Gil Villegas, Francisco. 1986. "Descentralización y democracia: una perspectiva teórica", en Torres, Blanca (compilador), *Descentralización y democracia en México*, El Colegio de México, México.

Guillén L., Tonatiuh. 1993. *Baja California 1989-1992. Alternancia política y transición democrática*, El Colegio de la Frontera Norte/UNAM-CHH, México.

López Monjardín, Adriana. 1989. "Las mil y una microrebeliones", en *Ciudades*, núm. 2, abril-junio, Red Nacional de Investigaciones Urbanas, México.

Martínez Assad, Carlos y Alicia Ziccardi. 1988. *Política y gestión municipal en México*, Cuaderno de investigación social núm. 17, UNAM-IES, México.

Martínez Assad, Carlos. 1994. "Diagnóstico del federalismo mexicano", en Varios Autores, *La autoridad municipal y su compromiso con la democracia*, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, México.

Massolo, Alejandra. 1991. "Descentralización y reforma municipal: ¿fracaso anunciado y sorpresas inesperadas?", en Varios Autores, *Procesos rurales y urbanos en el México actual*, UAM-Iztapalapa, México.

\_\_\_\_\_. 1995. "Mujeres en el gobierno municipal, el caso de Torreón, Coahuila", en Ziccardi, Alicia, (coordinadora), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, Miguel Ángel Porrúa/UNAM-IES, México.

Merino, Mauricio. 1994. "¿Recetas contra el centralismo?", en Varios Autores, *La autoridad municipal y su compromiso con la democracia*, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, México.

Meyer, Lorenzo. 1986. "Un tema añejo siempre actual: el centro y las regiones en la historia mexicana", en Torres, Blanca (compilador), *Descentralización y democracia en México*, El Colegio de México, México.

\_\_\_\_\_. 1994. "El municipio mexicano al final del siglo xx. Historia, obstáculos y posibilidades", en Merino, Mauricio (coordinador), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, El Colegio de México, México.

Ortega, Roberto. 1994. *Federalismo y municipio*, FCE, México.

Torres, Blanca (compilador). 1986. *Descentralización y democracia en México*, El Colegio de México, México.

Varios autores. 1994. *La autoridad municipal y su compromiso con la democracia*, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, México.

Varios autores. 1995. "Nuevo federalismo: propuesta". Suplemento del periódico *El Nacional*, 7 de mayo, México.

Ziccardi, Alicia. 1994. "Gobiernos locales: problemas de la representación y la participación ciudadana", en Varios autores, *La autoridad municipal y su compromiso con la democracia*, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, México.

\_\_\_\_\_. (Coordinadora). 1995. *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, Miguel Ángel Porrúa/UNAM-IES, México.