



UNIVERSIDAD AUTONOMA DEL ESTADO DE HIDALGO  
INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES



## **T E S I S**

# ***EL MUNICIPIO, PALANCA DEL DESARROLLO, ¿UN INTENTO FRUSTRADO?***

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

***LICENCIADO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA***

PRESENTAN:

**P.L.A.P. CLAUDIA DE LA CHAPA LADRÓN DE GUEVARA**

**Y**

**P.L.A.P. VÍCTOR MARTÍN GARCÍA GONZÁLEZ**

ASESOR: MTRO. JORGE RAÚL ORTA SALINAS

PACHUCA DE SOTO, HGO., MARZO 2007.

*Con todo mi amor para mi Abuela, mi Madre y mi Tía.  
Mi más profundo y sincero agradecimiento porque siempre, con su cariño y su apoyo,  
estuvieron a mi lado en la etapa de mis estudios profesionales, como lo han estado en todas  
y cada una de las etapas de mi vida.*

*Con mi respeto y admiración a todos mis maestros, quienes dejaron en mí su enseñanza y  
ejemplo; valores con los que día a día me acompaño y persevero para no desviar mis metas.*

*Claudia*

*Gracias a Dios por permitirme alcanzar esta meta profesional; sin Él, creo que nunca lo hubiera logrado.*

*A mi Universidad, que me albergó durante años para brindarme los conocimientos que ahora tengo; al Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades, cuyas aulas me cobijaron y recibieron para que las hagan inolvidables para mí.*

*A mis maestros: Tere Vargas, Susana Martínez, Mario Pfeiffer, Javier García, José Vergara, José Luis Sosa; Santiago Lucas, Jesús Hernández, Guillermo Rivera, Bertha Mariño, Víctor Soto, Claudia García; Alejandra García, Víctor Luna, Iliana Jiménez, Jorge Peña, Ángel Juárez, Herlinda Deanda; Ma. de la Luz Espinosa, Fernando González, Carlos Rico, Raúl Orta, Leticia cornejo y Lorena Sánchez.*

*Además: Luz Yesenia Camacho, Lidia García, Dionisio García, Aída Guerrero; Ariel Vite, Eduardo Rodríguez, Carlos Barra, José Luis Cervantes, Francisco Fonseca y Steve Chi; José Antonio Cuevas, Hugo Blancas, Erica Rodríguez, Pablo Vargas y Manuel Bárcenas; finalmente, Héctor Pedraza, Sergio Pérez; Ma. Cruz García y Gilberto Guzmán.*

*A todos ellos, mi más profundo agradecimiento y reconocimiento por compartirme sus conocimientos, por soportarme y disipar mis dudas. De todos recibí aprendizaje y experiencia durante los nueve semestres de la carrera, que me han servido para valerme en el terreno profesional y personal.*

*Finalmente, a mis grandes amores: Mi esposa, Ma. Eugenia; y mis hijas: Estefanía y Daniela, porque este esfuerzo no hubiera podido cristalizar sin su motivación, sin su constante apoyo y arenga para lograrlo. No solamente me comprendieron por los programas escolares, salidas, trabajos y desvelos, sino que, también, me brindaron la tolerancia que necesitaba para concluir esta etapa en su exacta perspectiva. Que Dios las bendiga siempre. Las amo.*

*Existen muchas otras personas que me brindaron su apoyo, ayuda y confianza. A todas ellas, también mi agradecimiento. Ellas saben quiénes son. Sería imposible anotar nombres, haría falta mucho espacio para ello. Aun cuando estoy sumamente agradecido por su ayuda, este documento es mío y asumo la responsabilidad plena por los errores y deficiencias que pueda presentar.*

*Victor*

# ÍNDICE

<b>Introducción</b>	1
<b>Capítulo 1 Evolución Municipal</b>	
1.1 Surgimiento del Municipio	12
1.2 El Municipio en la Constitución	
1.2.1 Época colonial	22
1.2.2 Época Independiente	24
1.2.3 Época de Reforma y Constitución de 1947	26
1.2.4 Época del Imperio	28
1.2.5 La Revolución triunfa sobre el Imperio	29
1.2.6 Época Revolucionaria	32
1.2.7 Constitución de 1917	33
1.3 El Desarrollo Municipal	47
1.3.1 Pero, ¿Qué Entendemos por Desarrollo?	48
1.4 Fortalecimiento Municipal	57
1.5 Dependencia o Autonomía Municipal	58
1.6 Obstáculos que Impiden el Desarrollo Municipal	71
<b>Capítulo 2 Factores Políticos</b>	
2.1 Trampolín Político	77
2.2 Ámbito Internacional	81
2.3 Control Político	82
2.4 Presidencialismo Municipal	85
2.5 Lógica Electoral	90

2.6 El Municipio en las Diferentes Legislaciones	95
2.7 Poder Político	98
<b>Capítulo 3 Factores Administrativos</b>	
3.1 Marco Jurídico, ¿Suficiente o Eficiente?	101
3.2 Problemas de Administración	108
3.3 Profesionalización de la Función Pública	112
<b>Capítulo 4 Factores Económicos</b>	
4.1 Potestad Fiscal Municipal	118
4.2 Ingresos Municipales	122
4.3 Participaciones Federales, ¿Beneficio Perjudicial?	132
4.3.1 Cómo se Aplican las Participaciones Federales	135
4.4 ¿Más Recursos? ¿Para Qué?	140
4.5 Otra Reforma Constitucional, ¿Más de lo Mismo?	143
<b>Capítulo 5 Factores Sociales</b>	
5.1 Desigualdad Municipal	152
5.2 Participación Ciudadana	157
5.3 ¿Modernización o Desarrollo Municipal?	162
<b>Conclusiones</b>	170
<b>Bibliografía</b>	174

# INTRODUCCIÓN

Hablar del municipio es abordar la piedra angular de la estructura política y administrativa de la totalidad de los estados federativos, lo que significa que el régimen municipal de nuestro país constituye uno de los fundamentos constitucionales políticos de mayor importancia en la conformación de nuestro sistema político mexicano, ya que la realidad ha demostrado que la organización municipal, desde su nacimiento, perfeccionamiento y decadencia ha dependido de la propia comunidad local, de contenido sociológico muy vasto, pero de variedad demasiado anárquica, producto de la diversidad de un lugar a otro. Así pues, los municipios en nuestro país responden a una razón de necesidad y conveniencia de solución de intereses comunes y sociales, es decir, el escenario en que se producen con gran dinámica las modificaciones y adaptaciones prácticas inmediatas a una realidad que se transforma cada vez más rápido.

La dinámica de cada municipio es el medio indispensable para que sus habitantes encuentren en este espacio, de manera firme y progresista, elementos que les permitan satisfacer sus necesidades fundamentales y sus posibilidades de desarrollo. Ese dinamismo es el que le permite, dentro de la libertad, alcanzar un sistema orgánico federativo en una infraestructura general

Esa diminuta organización política y administrativa es uno de los principales factores que influyeron para la conservación del Estado mexicano, al lograr

mantener la unidad del país ante las constantes luchas por el poder. Baste mencionar que fueron la base para la construcción del Estado Nacional al brotar de éstos los ejércitos, el dinero, aparatos burocráticos y la legitimidad política.<sup>1</sup> Ofrecieron, también, estabilidad y medios de gobernación, aun en los momentos de mayor centralismo político durante el siglo XX. Es decir, fueron clave en el sistema presidencialista mexicano. Habrá que recordar como principal causa de este presidencialismo, la presencia simultánea de depositarios de los poderes Ejecutivo y Legislativo, por lo menos en una mayoría absoluta, todos provenientes del mismo partido y la relación jerarquizada existente entre ellos, razón por la cual era difícil hablar de democracia en los gobiernos municipales por el férreo control del ayuntamiento por parte del presidente. Cabe mencionar que nuestro sistema electoral inevitablemente produce ayuntamientos donde la mayoría de sus integrantes, incluido el alcalde, pertenecen al mismo partido político, ya que se elige en “paquete” una planilla el día de la elección municipal.

Otra contribución del municipio, a pesar de lo ya comentado anteriormente, fue la de haber encabezado la apertura democrática, ya que las primeras puertas hacia la alternancia política fueron los gobiernos locales. Hasta finales de los años setenta, no había rivalidad y el PRI arrasaba prácticamente en todas las elecciones; en los ochenta, ya se da cierto grado de competencia y sigue una trayectoria ascendente, tan es así que las diferencias porcentuales entre los tres

---

<sup>1</sup> Merino, Mauricio, *Gobierno local, Poder nacional: La contienda por la formación del Estado Mexicano*, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, México, 1998.

partidos principales han sido muy reducidas,<sup>2</sup> lo que significa la necesidad de una mayor pluralidad en los ayuntamientos surgida de la voluntad ciudadana, la cual expresa en las urnas ese deseo. Sin esta historia vivida en los municipios, hoy no podríamos entender el cambio político que ha vivido el país a cabalidad.<sup>3</sup>

Sin embargo, en la actualidad, todo lo aportado por los espacios locales les ha resultado contraproducente, ya que al haber funcionado o trabajado para forjar el Estado mexicano, les hizo perder potestades, habilidades, importancia, y los mantiene en condiciones adversas, porque a pesar de ese reconocimiento y trascendencia, perduran imperfecciones, por ejemplo en su democracia, por la posibilidad de cacicazgos, la hegemonía de determinadas familias o grupos, desvinculación de los gobiernos municipales de los intereses estatales, así como la toma de decisiones fundamentales fuera del ámbito local.

Las diferencias en materia de capacidades administrativas, económicas, políticas y sociales son muy grandes. Los ámbitos de competencia son indefinidos, lo que provoca que las propias autoridades ignoren su quehacer, con la consecuente molestia ciudadana. Así mismo, las disposiciones que regulan la organización y funcionamiento persisten en ser uniformadas, y se olvidan que existen municipios con diversos grados de desenvolvimiento, peculiaridades y, sobre todo,

---

<sup>2</sup> Para 1985, de 2378 municipios, 61 eran gobernados por la oposición; en 1990, de 2387, 175 eran para la oposición; en 1994, de 2398, 303 eran representados por otros partidos diferentes al PRI; y, para 1997, de un total de 2418, 593 eran repartidos entre PAN, PRD y otros diferentes al Revolucionario Institucional, en Quintana Roldán, Carlos, *Derecho municipal*, Porrúa, México, 1996.

<sup>3</sup> Merino, Mauricio, *Los gobiernos municipales de México: El problema del diseño institucional*, Colección Documentos de Trabajo, #145, CIDE, México, 2004, p. 4.

transformaciones ocurridas, incluido el desconocimiento de las mismas por parte de gobernantes y gobernados.

Se insiste en mencionar al municipio libre; en el Congreso de la Unión se debate por darle autonomía en todos los ámbitos; cumplir a cabalidad, finalmente, lo estipulado en nuestra Carta Magna: que los postulados revolucionarios plasmados en la Constitución de 1917 se hagan efectivos, después de décadas de opresión y marginación municipal. No se puede negar que la reforma de 1983 significó cambios para los espacios locales al modificar normas, prácticas y procedimientos en la vida de los ayuntamientos, aumentar su grado de autonomía y dotarlos de más poder e instrumentos legales para promover su desarrollo.

Los ciudadanos deseamos municipios que en el terreno de los hechos, por derecho, cuenten con las posibilidades políticas, administrativas, económicas y sociales que permitan fomentar la participación ciudadana y resolver necesidades cotidianas, con mejores recursos, a múltiples demandas de la población, cuya importancia para la vida familiar no puede soslayarse. La historia ofrece muchas pruebas de esta aspiración al demostrar el aprecio por los principios de convivencia vinculados a la vida municipal.

Reconocer estos principios, relacionados con el espacio local, es reconocer los valores de la familia, la formación de los hijos, el cuidado de su salud, educación y mejoramiento material; valores y virtudes que fructifican naturalmente con los vecinos, como la amistad, lealtad, franqueza, confianza y buena voluntad en la

participación en tareas cívicas y sociales y la seguridad de disfrutar de forma equitativa del producto de dichas tareas, valores éstos tan arraigados en la población mexicana y que forman parte inseparable de la existencia humana, precisamente asentados y vividos en el municipio, lugar inmejorable para ese fin.

Esa convivencia se da y se multiplica a pesar de las condiciones negativas, o de intereses y vicios, pero la buena voluntad vecinal persiste y logra hacer avanzar el ámbito local, no obstante los cambios notables y grandes obstáculos, porque la esencia municipal está en el ser social y personal del hombre.

Es obvio que, a medida que la población crece, así también los problemas se hacen más difíciles y complejos, lo que obliga a las familias a agruparse y ser una comunidad en aras de la consecución de todos los fines esenciales. Según Giner<sup>4</sup>, *“el municipio es una sociedad total que abraza la vida entera sin limitarse a ningún fin particular; y sociedad de segundo grado, compuesta a su vez de otras sociedades que, en concepto de miembros, la constituyen, naciendo su necesidad de la limitación de la familia”*.

Esas necesidades lógicas y naturales de la convivencia y vecindad determinan la agrupación de personas en un espacio territorial determinado y delimitado para desarrollar sus costumbres y hábitos de vida, desenvueltas por las relaciones particulares al tener contigüidad sus predios, por la construcción y

---

<sup>4</sup> En Posada, Adolfo, *Escritos municipalistas y de la vida local*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1979.

aprovechamiento de las vías de comunicación, por agua potable, etcétera. Es en esa vida social y política donde las acciones de la sociedad y de la autoridad tienen efectos concretos. Ejemplo: Un ayuntamiento, elegido e integrado por vecinos, puede ser la respuesta a administraciones mecánicas, deshumanizadas e impersonales, con gente sin arraigo, sin amor por su lugar de origen, sin responsabilidad por el lugar o por la misma función, es decir, sin compromiso.

La debilidad municipal se reconoce por la desigualdad que aqueja a grandes capas de la sociedad mexicana, las que reaccionan contra la sociedad y el régimen establecido en demanda de que sus peticiones sean atendidas, so pena de producir inseguridad y desasosiego, lo que afecta el orden y progreso de la comunidad en su conjunto. Así asumen funciones algunos representantes populares, sin conocimientos, pero lo reconocen y actúan apoyados por una comunidad expectante de cambios, de mejoras, sin restar valor a la capacitación e información, una reafirmación de la importancia de reconocer sus propias capacidades, pero con la idea de servicio.

El municipio es una auténtica escuela de responsabilidad cívica, por ello es necesario continuar con la tarea de ampliar competencias y mejorar los recursos para consolidar la confianza social y política. Los hechos deben demostrar la honestidad, la integridad y confianza políticas; no en vano, Mejía Lira<sup>5</sup> lo compara con un laboratorio, donde se llevan a cabo acciones tendientes a resolver

---

<sup>5</sup> Mejía Lira, José, *Problemática y desarrollo municipal*, Plaza y Valdés, Universidad Iberoamericana, México, 1994, p.p. 5-12.

problemas y ser convertido en amplio campo de estudios y análisis, para luego ser plasmados en ensayos, libros, publicaciones, ponencias o debates. La mayor parte de ellos refiere estudios documentales básicos, muy pocos de trabajo de campo; abundan los que abordan su evolución histórica, federalismo y de tipo económico, no así los que refieren estudios administrativos de tipo empírico, ya que los existentes contemplan principios generales sin especificidades, lo que dificulta su práctica.

Debido a esas particularidades, los gobiernos locales se han transformado en espacios políticos con marcada competencia electoral, pero con enorme desigualdad provocada por las diferencias regionales; no obstante, la alternancia partidista en las administraciones municipales ya no representa contratiempos, aun cuando la toma de decisiones y resoluciones se sigue centralizando en el presidente municipal, claro, con la aprobación de síndicos y regidores de su propio partido, lo que genera obstáculos para el desarrollo local.

La vitalidad de cada localidad es el medio indispensable para que sus habitantes encuentren en ésta los elementos que les permitan satisfacer sus necesidades fundamentales y sus posibilidades de desarrollo; la debilidad de este espacio es causa de desigualdades e injusticias sociales que aquejan a la población mexicana. Pobreza, destrucción de la naturaleza y del medio ambiente, movimientos migratorios que provocan concentraciones urbanas y dispersión rural, son algunos de los efectos que provoca la marginación municipal.

En cada lugar se confronta una realidad compleja por la variedad de regiones, por la complejidad de las tareas locales y por la conveniencia de adecuar y optimizar la estructura y dimensión de la administración municipal. Se cuenta, en el norte, con estados y municipios muy desarrollados si se comparan con aquellos del sur; la distribución de los escasos recursos disponibles suele favorecer a la Federación, estados y, finalmente, los municipios, así, en ese orden, lo que merma las atribuciones locales o la posibilidad de ejercerlas. Es decir, el centralismo y el desarrollo administrativo desigual son notorios porque los recursos no son equitativamente repartidos y la actitud de algunos funcionarios contribuye a perpetuar este tipo de situaciones, cuando quieren realizar su trabajo sentados en su oficina, sin enterarse de la realidad que impera en su ámbito de competencia.

La vida municipal reclama alcanzar mejores estadios de vida, pero para alcanzar esta aspiración es preciso mejorar permanentemente su administración y arrancar hábitos de dependencia al esperar todo de los gobiernos estatales o federal, así como ocultar incapacidades de sus servidores, quienes culpan a las carencias o la falta de colaboración de los gobernados, tarea que se vuelve compleja y difícil para hacer del municipio mexicano esa palanca del desarrollo del país.

El primer capítulo hace un pequeño bosquejo del municipio, con la historia desde su surgimiento hasta lo que actualmente conocemos, no sin pasar antes por observar su situación en el ámbito constitucional y sus diferentes reformas para darle mayor relevancia a ese espacio.

También se pretende que, de acuerdo con el concepto de desarrollo, en sentido amplio, se tenga definido el lugar hacia donde debe llegar el espacio local, su fortalecimiento, así como el tan mencionado tema de la autonomía municipal. El recorrido de estos temas nos hará llegar al final del capítulo con el debate del porqué el municipio tiene obstáculos políticos, administrativos, económicos y sociales que superar antes de ser una palanca del desarrollo.

El factor político, primer obstáculo, desarrollado en el capítulo segundo, pone de relevancia el control por parte de las autoridades debido a intereses personales o de grupo, a través de una lógica electoral y manejo de la población para eventos o conflictos, en aras de alcanzar mejores oportunidades en el candelero nacional, es decir, el desempeño en un puesto municipal tiene que ver con expectativas personales en un afán de llegar más lejos, como una diputación, un escaño o, por qué no, una gubernatura o hasta la Presidencia de la República.

El capítulo tres describe el factor administrativo, obstáculo palpable cuando se pronuncia como tema primordial en el marco jurídico del actuar municipal. Lo mismo que la desinformación, evidencian problemas que se palpan de inmediato en una administración de gobierno, lo que hace urgente una profesionalización de la función pública y que hiere susceptibilidades en la plantilla laboral de un ayuntamiento, sobre todo la sindicalizada, en aras de defender su derecho, lo que lesiona la organización y buena marcha del gobierno local.

El capítulo cuatro comprende un tema muy actual y demasiado importante en el actuar de un gobierno municipal, ya que es de suma importancia para cualquier organismo, institución, autoridad o familia, el contar con recursos económicos para solventar no sólo las necesidades inherentes a su función, sino, sobre todo, para responder a las demandas de la ciudadanía en general. Es el factor económico otro obstáculo para el desarrollo municipal, porque a pesar de tener varias potestades fiscales, éstas no le son de gran utilidad cuando la Legislatura estatal le está fiscalizando sus gastos; al hablar de sus ingresos, es recurrente el tema de las participaciones federales, vía diferentes ramos administrativos, su aplicación y dificultades para utilizarlas. Se reclaman mayores recursos para evitar rezagos y marginación.

Finalmente, en el capítulo cinco, el último factor que inhibe el desarrollo municipal es el aspecto social, porque al haber problemas políticos, administrativos y económicos se da una inequidad que, si bien se ubica en este contexto, es de reconocer que si en materia económica no existen recursos para la prestación de servicios básicos, persistirán en el espacio local las desigualdades, la falta de empleo y las oportunidades.

Otro tema importante que se aborda es el de la participación ciudadana como fórmula de un cambio de actitudes en el ámbito local, ya que con ella se evitan vicios añejos, como la corrupción o el despilfarro. Se reconoce la importancia de que este renglón sea fortalecido; se concluye con la modernización o el desarrollo

municipal, punto relevante de salvar obstáculos y así despegar el municipio en un verdadero tránsito hacia el desarrollo.

Ese desarrollo municipal necesita de la participación abierta de la ciudadanía, pero de forma organizada, ordenada, corresponsable, que permita construir acuerdos necesarios e insoslayables para avanzar con la rapidez y consistencia que exige esta sociedad, una sociedad dinámica, alerta, participativa y, sobre todo, consciente de los retos que presentan los tiempos modernos.

# CAPÍTULO I

## Evolución Municipal

### 1.1 SURGIMIENTO DEL MUNICIPIO

El municipio es un producto histórico; tiene su procedencia o raíz firme y estable en las estructuras romanas y de ahí pasa a las diversas partes del mundo, entre ellas la región española, y se modifican según los territorios, gobiernos y momentos históricos, según sea la connotación y el valor que un Estado le otorgue a las cuestiones sociológicas, políticas y jurídicas. El municipio romano se perfeccionó a través del tiempo y logra su más alto desarrollo en los primeros siglos del imperio, en cuya madurez inicia su decadencia debido a la centralización política que caracterizó al imperio romano.

Mommsen<sup>1</sup> da como característica principal la existencia de una determinada población, debidamente organizada para atender las necesidades de la comunidad, pero conscientes de que tanto pueblo, territorio y gobierno eran parte de la gran organización política de la dominación romana; en la Edad Media se da un desequilibrio entre el poder central y las pequeñas comunidades de la región europea, donde los señores feudales utilizaron los municipios para aumentar su

---

<sup>1</sup> En Posada, Adolfo, *Escritos municipalistas y de la vida local*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1979.

poder, usados según la conveniencia política del momento; sin embargo, cuando había intereses políticos de por medio, pero sobre todo económicos, los reyes decretaban leyes y nombraban funcionarios a su antojo. Incluso varios monarcas europeos presentaron un impulso reformador llamado *El Despotismo Ilustrado*, cuyo lema era “*Todo para el pueblo, pero sin el pueblo*”, siendo la centralización administrativa el arma usada para ello.<sup>2</sup>

En Francia, en el siglo XVIII, les es arrebatada la autonomía a los municipios de forma gradual, al ser sometidos a los intendentes regionales, por lo que todas las obras públicas y decisiones importantes se daban con el consentimiento del rey o de sus asesores. La revolución francesa, al acabar con la monarquía, dio origen al municipio moderno, al crear 44000 ayuntamientos, número que poco a poco se redujo.

En España, por su parte, el gobierno central ejercía el control sobre los municipios; existía una gran centralización –administrativa y fiscal– y no había democracia al estar representado el gobierno por oligarquías; la mayoría de cargos eran adquiridos en propiedad o bajo arrendamiento, lo que convierte al espacio local en la expresión jurídico-política del absolutismo español impuesta a las colonias como algo natural.<sup>3</sup> En la edad moderna, el municipio español perdió por completo su personalidad independiente y su autonomía político-administrativa, lo que recalcó más todavía la profunda centralización para el gobierno municipal. En los siglos

---

<sup>2</sup> Ochoa Campos, Moisés, *El municipio, su evolución constitucional*, p. 154.

<sup>3</sup> Cuevas Durán, José Antonio, “*Apuntes históricos y conceptuales sobre el federalismo*”, en *Ágora*, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Hidalgo, México, 1998, p. 31.

XVI y XVII el exponente máximo de la centralización del municipio español estuvo en la dependencia inmediata en que fue colocada respecto a la corona, y la expresión más típica del momento era el corregidor, figura-símbolo del municipio en la edad moderna.

Mientras tanto, en la época prehispánica, en julio de 1325, los aztecas fundaron en el Valle de México su ciudad, que llamaron Tenochtitlan en honor de Tenoch, el gran sacerdote que los condujo al lugar, punto final de una larga peregrinación iniciada en Aztlán, al noroeste de México. En el curso de los siglos, el lago descendió de nivel y surgieron diversos cerros que lo dividieron en varios lagos de diferente nivel, los cuales eran Chalco, Xochimilco, Texcoco —donde los aztecas fundan Tenochtitlan—, San Cristóbal, Xaltocan y Xumpango.

En su esplendor, la ciudad abarcaba un cuadrado de aproximadamente 40 kilómetros por lado, con una población cercana a los 80 mil habitantes. Contaba con una red de calles y canales que servían para la comunicación terrestre y acuática. El crecimiento del área urbana se dio ocupando las otras islas del lago, para lo que llenaban de tierra las partes intermedias entre las islas y construían chinampas y huertos flotantes, que servían de tierras de cultivo y asiento de viviendas unifamiliares.

Los emigrantes formaron al principio un conglomerado de siete clanes unidos por el mismo culto, con un jefe o caudillo cada uno. El origen social de cada tribu es náhuatl, de donde derivan su idioma, instituciones, creencias y su religión. Una

vez que los cimientos de la nueva ciudad han quedado constituidos, las tribus, de acuerdo con los mandatos de su dios, se distribuyen en cuatro barrios o calpullis principales, al mismo tiempo que cada calpulli se subdivide en otros más pequeños, según el número de sus dioses, con el nombre de calpulteotl o dios del barrio.

Esto es el municipio mexicano, herencia del Calpulli azteca, grupo social formado por familias de ascendencia común y sus aliados, la cual tenía un gobierno interno, divinidades protectoras, así como escuelas de entrenamiento para los jóvenes, que sigue conservando a través del tiempo nuestras tradiciones y normas sociales siempre integradas y que al fundirse éstas durante la Colonia dieron paso a su constitución política y administrativa, y lo convierte, hasta nuestros días, en el municipio que ahora conocemos, sometido en muchos de los casos a una ambigüedad fundamental: por una parte, encarna el interés público que representa y realiza y, por la otra, debe respeto a la organización del estado del cual depende políticamente. Además, responde a una forma política electoral, atribuyéndole la conducción al ayuntamiento, donde la tarea es enorme al tener que conciliar de manera satisfactoria estos elementos; no es de extrañarse que la administración de algunos municipios del país sea verdaderamente compleja y caótica, cuando no ingobernable.

El Calpulli era una unidad, aunque sin autonomía en lo administrativo, en lo judicial, en lo militar y en la responsabilidad tributaria; su participación era de existencia aparente en las ceremonias del culto centralizado, pertenecían a él las

personas nacidas dentro del grupo y sus miembros decían estar ligados por parentescos o amistad; vivían en forma contigua o muy cercana geográficamente; sin depender de su mayor o menor concentración; la agrupación poseía un territorio propio; existía una relativa igualdad entre los miembros, sin embargo, los cargos principales pertenecían a determinadas líneas de descendencia.

Al consolidarse los complejos aparatos de gobierno y su desarrollo social y económico, el organismo político superior nombraba, reconocía e imponía al funcionario que ya con el poder delegado gobernaría uno o varios calpullis; los agricultores estaban capacitados para realizar trabajos que satisfacían sus necesidades más inmediatas –hilado, tejido, elaboración de prendas de vestir y construcción de casas--; la tenencia de la tierra correspondía al grupo doméstico, sin embargo, se decía que la tierra era de la agrupación y sus dirigentes la distribuían entre los miembros solicitantes cuando había demanda y si existían lotes disponibles. Pero las familias que lo obtenían estaban obligadas a cultivarlo, de lo contrario el lote pasaba a otra familia carente de tierras (probable nacimiento del ejido).<sup>4</sup>

El gobierno, por su parte, era ejercido por un funcionario de estirpe señalada y por un cuerpo colegiado, donde los cargos eran repartidos entre los ancianos del Calpulli; el grado de independencia de estas agrupaciones frente al aparato gubernamental mayor, variaba de acuerdo con el grado de poder de éste; podían

---

<sup>4</sup> Oropeza Martínez, Humberto, Administración Pública Municipal: *Estudio Preliminar del Municipio Libre*, México, Trillas, 2001, pp. 14-16.

separarse de la unidad política mayor e incorporarse a otra distinta, independientemente de que la ruptura fuera en forma violenta, que se daba cuando la explotación rebasaba los límites tolerables.

Al descubrir el Nuevo Mundo, el municipio español atravesó el Atlántico. La Corona española era la encargada de autorizar, directa o indirectamente las expediciones, a través de un documento llamado Capitulación, el cual establecía las condiciones a cumplir durante los viajes. Hernán Cortés no contaba con dicho documento, pero el gobernador de Cuba, Diego de Velázquez, le entrega un pliego de instrucciones a cumplir durante el viaje. Justo antes de partir, De Velázquez revoca el pliego e intenta aprehender a Cortés, quien anticipa su salida y evita su captura, razón por la cual, al no estar facultado por sus superiores para establecer una población permanente ni para realizar conquistas, además de su desobediencia, le era imposible regresar a Cuba, ya que ello le significaba la muerte o ir a prisión. Por ello un objetivo de los expedicionarios era la conquista y ocupación de nuevas tierras. Así se funda el municipio, para satisfacer ese requisito legal de contar con el apoyo político con autoridad soberana para actuar en su nombre y representación.

La instalación del primer municipio mexicano fue para investir a Cortés de autoridad, para iniciar la conquista de México y así pudiera independizarse de Diego de Velázquez. Con la fundación de la Villa Rica de la Vera Cruz, el 10 de julio de 1519, la expedición se transforma en un municipio español y bajo la vigilancia del propio conquistador los soldados eligieron a sus alcaldes y regidores

y éstos, a su vez, nombraron a Cortés justicia mayor y capitán general, como reconocimiento del derecho de una villa para gobernarse por sí misma en nombre del rey, y con total independencia de otros funcionarios. Pero para fortalecerlo y lograr el arraigo y la identidad requeridos por los vecinos, Cortés dicta sus “Ordenanzas”, en 1524 y 1525, las cuales organizan la vida política y administrativa del lugar. Con ello se fortalecía el vínculo de vecindad y obligaba a los vecinos a establecerse permanentemente –vivir un mínimo de ocho años— porque los españoles que llegaban querían enriquecerse y regresar pronto a su tierra.

Otra ordenanza se refería al gobierno, formado por alcaldes, regidores, procurador y escribano, primer órgano gubernamental existente en la Nueva España, llamado en conjunto Ayuntamiento o Cabildo, pero que no podía celebrar reuniones sin la presencia de Cortés, quien antes de recibir el nombramiento de gobernador y capitán general, el año 1523, ya había centralizado el poder en su persona.

Desde su nacimiento, el municipio mexicano fue utilizado para fines políticos. Los españoles continuaron penetrando a la Nueva España y fundando ayuntamientos, como el de Coyoacán, para posteriormente trasladarlo a la ciudad de México, cuando ésta quedó en condiciones de ser poblada. A partir de esa época, el país comenzó a ser gobernado desde la capital, centralización que fue causa de la debilidad democrática del ayuntamiento, ya que los cargos concejales eran vendidos al mejor postor, y los virreyes estaban facultados para designar regidores honorarios entre los peninsulares instalados en el Nuevo Mundo.

Esta fue la manera como la conquista española destruyó paulatinamente la organización económica, política y social imperante en los indígenas y marca el inicio de una tendencia centralista, que perduró durante siglos, ya que la producción económica estuvo sujeta al control de la metrópoli, además de que se instaura un sistema político que garantizaba el sojuzgamiento de los indígenas y, aun cuando las instancias políticas tenían atribuciones gubernativas, militares y judiciales, estaban subordinadas al virrey y éste, a su vez, del poder central, que era el rey de España.

De esta manera, el municipio llega al siglo XIX como un órgano de la administración del Estado en su círculo local, precedido por un alcalde y un cuerpo de concejales. La forma de organización política que prevalece hasta que inicia el movimiento de independencia era vertical, donde ubica al monarca en la cúspide y por debajo de él al Supremo Consejo de Indias, desde luego el Virrey y la Audiencia.<sup>5</sup> Este sistema de gobierno cancelaba cualquier oportunidad para que se desarrollara, o siquiera se sugiriera, una incipiente descentralización del mando y el gobierno. Por supuesto que durante todo este tiempo nuestro país vive la centralización más exacerbada de su historia, centralización que por la introducción del nefasto sistema de jefes políticos (prefectos políticos), sujetó a los ayuntamientos a su voluntad.

Con la Reforma y el gobierno de Juárez, el sistema se estabilizó y la lucha por el poder público de nuestro país fue el tinte político que permea las estructuras

---

<sup>5</sup> Oropeza Martínez, Humberto, *op. cit.*, p.32.

sociales de este naciente Estado Mexicano. De tal suerte que la alternancia en el poder entre liberales y conservadores marca también la pauta para cambiar de una forma de gobierno federal a una central. Cuando un gobierno era liberal se adoptaba el sistema federal; mientras que si el gobierno era conservador, el sistema se tornaba en central o unitario. Sin embargo, la dictadura del general Porfirio Díaz convirtió a los municipios en el engranaje de su tiranía, quien para premiar a sus jefes militares, los hombres que le ayudaron a derrocar al gobierno de Lerdo, después de adueñarse del poder, instaló a sus generales como gobernadores en los estados y los organizó en una banda nacional de explotadores.<sup>6</sup> En cada municipalidad había un ayuntamiento y en las foranías un prefecto político por cada una de ellas, nombrado y removido por el Presidente de la República; se suprimió la personalidad jurídica de los ayuntamientos, y se hacía cargo de todos sus bienes, derechos, acciones y obligaciones, el gobierno federal.

Así, el presidente, el gobernador y el jefe político son tres clases de funcionarios que representan todo el poder en el país, controlan la situación en su totalidad, sus palabras son leyes en sus propias jurisdicciones: el presidente domina en los estados de la República, el gobernador en su estado y el jefe político en su distrito. Ninguno de los tres es responsable de sus actos ante el pueblo. El gobernador tiene que responder ante el presidente, y el jefe político sólo ante el gobernador y el presidente, régimen dictatorial personalista más perfecto que hay en la tierra.

---

<sup>6</sup> Kenneth Turner, John, *México bárbaro*, Editorial Porrúa, Colección Sepan Cuántos, México, 1997, pp. 99-113

Un ejemplo de ello es que los servicios de aguas, mercados y obras públicas, en general, sólo se efectuaban en ciudades de primer orden.<sup>7</sup>

Se arriba así al siglo XX, donde la Revolución Mexicana postula el Municipio Libre, al intentar establecer la democracia en México desde su base, aboliendo las jefaturas políticas de la dictadura porfirista. La extensión del ejercicio democrático y su pleno disfrute, suponía una conquista inmediata y elemental, como lo es la del derecho ciudadano a elegir sus propias autoridades, además de no sufrir invasiones de la autoridad central en asuntos correspondientes exclusivamente a la esfera local, es decir, la abolición de las jefaturas políticas y la libertad municipal como requisitos exigibles para alcanzar un régimen basado en la soberanía popular, lema que la Constitución de 1917, primera de tipo federal que consagró, en su artículo 115, dicho postulado,<sup>8</sup> reconociendo al municipio como *“la existencia de agrupaciones de familias que con carácter permanente y transitorio se asientan espontáneamente en determinado lugar y adquieren conciencia de su condición de comunidad”*.

Actualmente sólo es válido el concepto de “municipio” apoyado en la ley, en este caso la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y tiene el poder o facultad que le atribuye el artículo 115, que alude a la capacidad de actuar de la personificación jurídica del municipio por medio de un ayuntamiento, surgido a

---

<sup>7</sup> Ochoa Campos, Moisés, *op. cit.* p. 190.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 236.

través de elección popular directa y con atribuciones y tareas específicas dictadas por las peculiaridades de cada estado.

El municipio mexicano es una entidad de nivel básico de gobierno en el que se ejercita el sufragio popular y el manejo de los asuntos públicos relativos a una demarcación territorial determinada; tiene como elementos básicos a la población –residentes y transeúntes–; territorio –distritos, cabeceras, barrios, colonias, comunidades y fraccionamientos— la organización, que es de carácter administrativo, y que se realiza según estructuras políticas y sociales de cada país; finalmente se encuentra el ayuntamiento, que es el que realiza las diversas actividades ejecutivas que le corresponden al municipio.<sup>9</sup>

## **1.2 EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCIÓN**

### **1.2.1 ÉPOCA COLONIAL**

Después de la conquista por los españoles, la tarea fue reconstruir una ciudad en ruinas, así como cambiar las viejas estructuras prevalecientes por otras nuevas. Los peninsulares imprimen al municipio hispanoamericano un brío contrastante con la debilidad que en esa época aquejaba al español y los ayuntamientos de indios adoptaron algunas características que en algunos aspectos los apartaron del modelo hispánico.

---

<sup>9</sup> Oropeza Martínez, Humberto, *op. cit.* pp.21-22.

Al comenzar a funcionar como consecuencia de la aún incipiente organización de la colonia, el Ayuntamiento de la ciudad de México se atribuía facultades legislativas y de gobierno sobre el resto del país, debido a que en las poblaciones del antiguo imperio azteca todavía prevalecía la costumbre de acatar las órdenes del poder central. La integración del cuerpo de gobierno no fue siempre la misma, ya que varió su integración a lo largo del tiempo, sin embargo, la forma de llevar a cabo los cabildos, las votaciones, la calidad de alcaldes, regidores y oficiales dependientes, lo mismo que el modo de prever sus designaciones estaba indicado en las ordenanzas de gobierno del 11 de diciembre de 1682, para modificarse el 3 de junio de 1720, pero de manera general, el ayuntamiento estaba presidido por el corregidor, dos alcaldes ordinarios y un número variable de regidores y funcionarios, así como diversos cargos dependientes y cuyos titulares eran nombrados en sesión de cabildo.<sup>10</sup>

Con la llegada de Carlos III al gobierno español se introducen las reformas más importantes en la organización política y económica de la Nueva España, al establecer orden político y territorial, y las intendencias, con las cuales se proponía uniformar el aparato estatal, mejorar la administración, impulsar la economía y evitar los abusos de corregidores y alcaldes mayores; aun cuando la reforma tardó en ponerse en práctica cerca de veinte años, por la oposición de varias autoridades coloniales, es promulgada el 4 de diciembre de 1786.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Legislación del Departamento del Distrito Federal, Dirección General de Gobernación, México, 1970, T.I.

<sup>11</sup> Cue Canovas, Agustín, *“Historia social y económica de México, 1521-1854”*, Trillas, México, 1971, pp. 150-155.

Otro antecedente importante lo representa la Constitución Española de 1812, expedida por las Cortes de Cádiz, de donde se derivan disposiciones para organizar política y administrativamente los territorios sometidos a la corona española. Dicho ordenamiento, en su artículo 309, preveía la existencia de ayuntamientos para el gobierno interior de los pueblos, compuesto por alcaldes, regidores, procurador y síndico, pero presididos por el jefe político, donde lo hubiese y, si no, por el alcalde. Cuando hubiere dos de éstos, presidía el primero en haber sido nombrado.<sup>12</sup>

Este ordenamiento, la revolución francesa y la independencia de Estados Unidos influyeron en la consolidación del régimen municipal en México, al favorecer el centralismo, ya que las Cortes de Cádiz norman la integración de los ayuntamientos y los supedita al jefe político, además de estipular que serían electos popularmente.<sup>13</sup>

### **1.2.2 ÉPOCA INDEPENDIENTE**

En este periodo, el municipio se vio afectado en su desarrollo por los acontecimientos políticos y la gravedad de los mismos, que se incrementaban por la situación económica que atravesaba el país, pero al estabilizarse, las instituciones se restablecen y los poderes de las entidades se estructuran política y administrativamente, aun cuando los diferentes documentos constitucionales no dan fe de los hechos, al no contemplar la instancia municipal de manera

---

<sup>12</sup> Departamento del Distrito Federal, *Codificación de las disposiciones vigentes*, T.I., México, 1943. p. 29.

<sup>13</sup> Centro Nacional de Estudios Municipales, *El municipio mexicano*, México, 1985, p. 103.

específica. La Constitución de Apatzingán, por ejemplo, señalaba que los ayuntamientos continuarían funcionando de la misma forma, mientras no se adoptara otro sistema.

Consumada la independencia, el Congreso Constituyente emite, el 4 de octubre de 1824, la primera constitución de tipo federal, la cual fijaría la libertad de los estados para adoptar todas las medidas relativas a su régimen interior, siempre y cuando no se opusieran a la Constitución. También expide un decreto, el 20 de noviembre de 1824, que elige a la ciudad de México como residencia de los poderes supremos de la Federación, es decir, el Distrito Federal.

Sin embargo, a pesar del nuevo ordenamiento, seguía respetándose la Constitución de Cádiz, ya que en la elección de ayuntamientos y para su gobierno, la normatividad dictaba seguir observando las leyes vigentes.<sup>14</sup> Al municipio mexicano no se le dio mucha importancia, ya que todos los esfuerzos políticos tenían el objetivo de analizar la forma de gobierno que convenía al México independiente. Es hasta 1836, el 29 de diciembre, con la Sexta Ley de la Constitución Centralista de las Siete Leyes, que dispone la existencia de ayuntamientos en todas las capitales de departamentos, pueblos de 8000 habitantes y puertos con 4000 pobladores, además de ser popularmente electos. El número de alcaldes, regidores y síndicos era fijado por las juntas departamentales y por los gobernadores.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Constitución Federal de 1824, Artículo 7°.

<sup>15</sup> Centro Nacional de Estudios Municipales, *El municipio mexicano*, México, 1985, pp. 90-110.

De la organización del sistema municipal se ocupó el Reglamento Provisional para el Gobierno Interior de los Departamentos, expedido el 20 de marzo de 1837, que disponía para cada departamento un gobernador, nombrado por el Presidente de la República, auxiliado por un secretario general. El gobernador tenía facultades políticas gubernativas y administrativas; nombraba prefectos y confirmaba nombramientos de subprefectos y jueces de paz, además de calificar las elecciones de ayuntamientos y autorizar las ordenanzas municipales.<sup>16</sup> El régimen centralista incorporó al Distrito Federal al departamento de México, en 1837, conservando su capital, pero divide el territorio en distritos; en 1843, las Bases Orgánicas dividen a los distritos en partidos y éstos en municipalidades.

### **1.2.3 ÉPOCA DE REFORMA Y CONSTITUCIÓN DEL 47**

Emanado del Plan de la Ciudadela, el 4 de agosto de 1846, el nuevo régimen federal se rige por la Carta Magna de 1824, mientras convoca al Constituyente, que el mismo año vota el acta constitutiva y de reformas del 21 de mayo de 1847, la cual contenía la ratificación del documento de 1824. Con ello, los estados sustituyen a los departamentos, el Distrito Federal y los ayuntamientos vuelven a funcionar, sin embargo, las prefecturas subsisten.<sup>17</sup>

En 1848 fueron suprimidos los alcaldes, sobreviviendo únicamente los alcaldes de cuartel, quienes realizaban las primeras diligencias en los juicios penales. El

---

<sup>16</sup> *Ídem.*

<sup>17</sup> *Ídem.*

ayuntamiento de la ciudad de México quedó reducido a 16 regidores y dos síndicos abogados. Es entre 1852 y 1853 que Antonio López de Santa Anna regresa una vez más al poder con el pronunciamiento que hizo llamar Plan del Hospicio; él reimplanta las Bases Orgánicas de la última república centralista y lleno de facultades por la ordenanza provisional del Ayuntamiento de la Ciudad de México, declara que la función de los ayuntamientos es practicar actos de administración encomendados por la ley, por lo tanto, no tenían ninguna atribución relacionada con la política del país, ni con su forma de gobierno, es decir, se convierten en órganos del poder central, encargados de la administración local, sin funciones políticas.

Los estados se llaman departamentos y el Distrito Federal se convierte en Distrito de México. Por decreto, dispone ayuntamientos sólo en las capitales estatales y en las prefecturas, cantones o distritos; los prefectos o jefes políticos debían nombrar jueces de paz donde no hubiere jueces de letras, pero desempeñaban también la dirección de los ramos municipales en los poblados donde habían cesado los ayuntamientos.<sup>18</sup> El 12 de agosto de 1855, cae definitivamente Santa Anna, pero quedan definidas, en materia política local, dos tendencias que alternativamente predominaron: el centralismo y el federalismo.

En marzo de 1854 surge el Plan de Ayutla, el cual sólo fijaba disposiciones generales, sin ocuparse en detalle del régimen municipal. Impulsa el sistema representativo y popular, y la reorganización de los ayuntamientos bajo la forma

---

<sup>18</sup> *Ídem.*

de elección, lo cual es confirmado posteriormente en la Constitución de 1857. Sin embargo, no aborda el ámbito local y sólo se ocupa del Distrito Federal y sus territorios para establecer la forma popular de elección de autoridades.

El sistema municipal continuó siendo tutelado por el régimen de prefecturas, las cuales rebasaban en mayor grado los límites de sus funciones hasta convertirse, años después, en la dictadura porfirista, en una institución que infringía los derechos ciudadanos. Todos, sin excepción, centralistas y federalistas, liberales, conservadores o imperialistas, recurrieron a ese régimen, ya que lo consideraban necesario en la organización estatal. En el aspecto económico, las rentas públicas se dividieron entre la Federación y los estados, sin considerar a los municipios. Una de las disposiciones que más lo afectaron, fue la abolición de las alcabalas, supervivencia del feudalismo y heredado a tierras americanas en la colonia, que redujo los ingresos locales en demasía. Mientras tanto, las jefaturas políticas, autoridad intermedia entre ayuntamiento y poder central, se acentuó al grado de que, a fines del siglo XIX, había ya desplazado y reducido a los ayuntamientos al papel de agentes municipales.<sup>19</sup>

#### **1.2.4 ÉPOCA DEL IMPERIO**

Con el emperador Maximiliano continúa el régimen de prefecturas, sólo que ahora tenían el título de imperiales. Los ayuntamientos funcionaban presididos por

---

<sup>19</sup> *Ídem.*

alcaldes y, en las demarcaciones, sus respectivos comisarios; a pesar de ser de elección popular, sólo disfrutaban de facultades deliberativas, entre ellas la formulación de proyectos, de arbitrios y ordenanzas. Las facultades ejecutivas estaban a cargo de los alcaldes y comisarios nombrados por el gobierno. El imperio trató de instaurar un régimen policiaco y de absoluto control, a través de prefectos, subprefectos y alcaldes, dejando a los ayuntamientos sólo las funciones deliberativas en la esfera local.

### **1.2.5 LA REVOLUCIÓN TRIUNFA SOBRE EL IMPERIO**

Al triunfo definitivo de la República sobre el Imperio, sucedió una etapa en que las instituciones fueron tomando su cauce normal, como el régimen del municipio, y adquiere ciertas características, como la autonomía de los ayuntamientos en las capitales, por los gobernadores. En materia hacendaria, la normalización operada en aquella época se consiguió más rápido en el espacio local que por la propia Federación.

El 26 de marzo de 1903, Porfirio Díaz promulga la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, donde establece los límites de dicho territorio, siendo el Ejecutivo Federal quien gobernaba por medio de tres funcionarios, todos dependientes de Gobernación: el gobernador de distrito, el presidente del Consejo Superior de Salubridad y el director de Obras Públicas. Por su parte, los ayuntamientos conservan sus funciones y su administración tenía voz, derecho de

vigilancia, iniciativa y veto. Los reglamentos y bandos de policía debían ser expedidos por el Ejecutivo de la Unión, oyendo al gobernador del distrito, al presidente de la comisión de salubridad, al director de obras públicas y a los ayuntamientos.<sup>20</sup>

Al quedar formalmente abolidas las alcabalas, urgía una nueva organización de la hacienda municipal, lo que se logra el 1º de julio de 1896, pero las dificultades para aplicarla retrasan su entrada en vigor, a pesar de ser un precepto constitucional; aun así, los municipios ven cerrada su principal fuente de ingresos, lo que provoca una crisis en todo el país; para aminorar este problema se crean nuevos impuestos y la Federación aumenta sus participaciones vía predial y patentes, lo mismo que subvenciones.

Para lograr la unidad de todas estas medidas, en 1897 se expide la Ley General de Ingresos de las Municipalidades del distrito, y clasifica los productos de la siguiente forma:<sup>21</sup>

1. Rentas propias, incluyendo aguas, arrendamientos, etcétera
2. Impuestos municipales
3. Designación de impuestos federales
4. Subvención del gobierno general

---

<sup>20</sup> Moreno, Manuel, *“Breve reseña histórica de la organización política y administrativa del Distrito Federal”*, en Codificación de las Disposiciones Administrativas Vigentes, cuya aplicación corresponde al Departamento del Distrito Federal, Tomo Primero, México, 1943.

<sup>21</sup> Macedo, Miguel, *“El municipio en México y su evolución social”*, tomo I.

## 5. Ingresos extraordinarios y accidentales

La consecuencia de esta organización hacendaria fue que, al mismo tiempo que las municipalidades aumentaron sus ingresos, vieron disminuidas sus atribuciones en ramos de su competencia, como el educativo; además, resiente graves interferencias que limitan sus funciones, fenómeno que obedecía al centralismo político y una absoluta falta de visión para propiciar el desarrollo de la institución local, como lo representan las juntas especiales o auxiliares, que se establecieron para justificar el reclamo de la desorganización municipal.

Estos cuerpos dependían del ayuntamiento formalmente, sin embargo, realmente operaban con personalidad propia; sus miembros siempre eran los mismos, lo que los hacía impopulares, además de que eran parte de la elite prominente, naturaleza que no era ajena a las clases populares. Las juntas se encargaban de la administración de obras como desagües, saneamiento y alumbrado, pero al invadir atribuciones del ayuntamiento debilitaban la esfera de acción de la administración municipal, lo que acabó por demostrar la incapacidad no del sistema municipal, sino del régimen político de la época, que no concebía cómo el pueblo, a través de sus órganos legítimos, sí era capaz, en otro ambiente, de bastarse para la solución de sus problemas.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> *Ídem.*

## **1.2.6 ÉPOCA REVOLUCIONARIA**

La revolución mexicana postuló desde sus orígenes la libertad municipal, demanda incluida en el programa del Partido Liberal Mexicano, porque los ayuntamientos sufrían la tutela de una autoridad no elegida por la comunidad, quedando en entredicho esa libertad, la cual no radicaba solamente en la elección de autoridades locales, sino en un régimen que gobernara por tener la misma fuente de soberanía popular y que no fuera invadida la esfera específica municipal; ante ello, Venustiano Carranza expide la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales. La cual contenía disposiciones relativas al gobierno, su sistema fiscal, beneficencia, instrucción pública primaria, seguridad pública, caminos y obras por ejecutarse, así como la administración de los municipios y la impartición de la justicia común.

Asentaba también que el municipio libre era la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Distrito Federal; los ayuntamientos, designados por elección popular directa, se renovaban por mitad cada año. Así mismo, la primera autoridad política local era el presidente municipal en cada municipio y le correspondía publicar y hacer cumplir las leyes, decretos, bandos, sentencias y demás disposiciones; el cuadro administrativo lo completaban los delegados, quienes funcionaban en cada municipalidad que no fuera residencia del ayuntamiento, al que auxiliaban en el ejercicio de sus labores.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Memoria del H. Ayuntamiento Constitucional de la Ciudad de México, 1925.

## **1.2.7 CONSTITUCIÓN DE 1917**

La Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, fechada el 13 de abril de 1917, correspondía con el artículo 115<sup>24</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada por el Constituyente de Querétaro el 5 de febrero de 1917, que a la letra dice:

“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 bases siguientes:

Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado;

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 a sus necesidades;

---

<sup>24</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Texto Original, página web [www.hcdm.gob.mx](http://www.hcdm.gob.mx). Según texto encontrado en dicha página, fue el primer texto que se contempló ejemplar como resultado del Congreso Constituyente de Querétaro y que fue promulgada el 5 de febrero de dicho año, pero que entraría en vigencia hasta el 1 de mayo del mismo año en toda la República Mexicana.

Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su cargo más de cuatro años”.

Con ello, daba inicio el postulado del municipio libre, lo que se fue acentuando con el paso de los años y con las reformas y modificaciones hechas a la misma Carta Magna para que cobrara vigencia ese sentir. Dichas modificaciones son las siguientes:<sup>25</sup>

### **Sumario Histórico de Reformas al Artículo 115**

#### ***Primera Reforma.***

Plutarco Elías Calles; Presidente de México.

Diario Oficial, 20 de Agosto de 1928.

Contenido:

Reducción del número de representantes populares de la H. Cámara de Diputados mediante un ajuste al sistema de representación proporcional: siete diputados para estados con población menor de 400,000 habitantes; nueve en aquéllos cuya población excede de este número y no llegue a 800,000 habitantes, y once en los estados cuya población sea superior a esta última cifra.

---

<sup>25</sup> *Ídem.*

**Segunda Reforma.**

Abelardo Rodríguez; Presidente de México.

Diario Oficial, 29 de Abril de 1933.

Contenido:

Se establece la elección directa de los gobernadores de los estados y de las legislaturas locales.

El principio de no reelección se fortalece al prohibir la elección de individuos que hubieren desempeñado el cargo de gobernador con cualquier carácter para el periodo inmediato. Se dispone también que los diputados a las legislaturas de los estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato, salvo en caso de los suplentes que no hubieren estado en ejercicio.

Se cambia el requisito de vecindad en el estado por el de residencia efectiva no menor de cinco años en él, para poder ser gobernador.

**Tercera Reforma.**

Manuel Ávila Camacho; Presidente de México.

Diario Oficial, 8 de Enero de 1943.

Contenido:

Ampliación en la duración del cargo de gobernador de estado de cuatro a seis años.

**Cuarta Reforma.**

Miguel Alemán Valdés; Presidente de México.

Diario Oficial, 12 de Febrero de 1947.

Contenido:

Participación de la mujer en las elecciones municipales: se les concede el derecho de votar y ser votadas.

***Quinta Reforma.***

Adolfo Ruiz Cortinez; Presidente de México.

Diario Oficial, 17 de Octubre de 1953.

Contenido:

Se deroga la disposición que concede voto activo y pasivo a la mujer para las elecciones municipales.

***Sexta Reforma.***

Luis Echeverría Álvarez; Presidente de México.

Diario Oficial, 6 de Febrero de 1976.

Contenido:

Establece la facultad de estados y municipios para legislar la materia de planeación y ordenación de los asentamientos humanos y conurbaciones en el ámbito de sus competencias, a través de acciones concertadas con la Federación.

***Séptima Reforma.***

José López Portillo; Presidente de México.

Diario Oficial, 6 de Diciembre de 1977.

Contenido:

Introducción del sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y del principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios.

**Octava Reforma.**

Miguel de la Madrid; Presidente de México.

Diario Oficial, 3 de Febrero de 1983.

Contenido:

Se asegura al municipio libertad política económica, administrativa y de gobierno en los siguientes términos:

- a) Las legislaturas locales podrán suspender Ayuntamientos, declarará que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, en los casos que la ley local prevenga. Asimismo se les confieren facultades para designar a los Concejos Municipales que concluirán los periodos respectivos.
- b) Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y podrán celebrar convenios con el estado a fin de que éste asuma algunas de las funciones relacionadas con la administración de sus contribuciones.
- c) Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir los bandos de policía y buen gobierno y disposiciones administrativas de observancia general.
- d) Intervención de los municipios, con el concurso de los estados, en la prestación de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito.

e) Derecho de los municipios a percibir contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, participaciones federales e ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

***Novena Reforma.***

Miguel de la Madrid; Presidente de México.

Diario Oficial, 17 de Marzo de 1987.

Contenido:

Se depuran los lineamientos estrictamente municipales, en relación con otras cuestiones del derecho local en general, al derogarse los lineamientos en relación con la reforma de elección de los ejecutivos y de las legislaturas locales que se contenían en la fracción VIII; y lo relativo a las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, así como los convenios entre Federación y estados para la ejecución y operación de obras y prestación de servicios públicos contenidos en las fracciones IX y X para incorporarlas al nuevo artículo 116.

Como se puede advertir, son varias las reformas que se han hecho a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el afán de lograr la libertad y autonomía municipales, y es por ello que ahora tenemos un artículo 115 que refleja el sentir de los legisladores:

## **Artículo 115 Constitucional Actual<sup>26</sup>**

Texto Vigente.

"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 bases siguientes:

I. Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, 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 electas 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

---

<sup>26</sup> *Ídem.*

podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los periodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones; que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguran la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

- a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;
- b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;
- c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;
- d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio

correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

- e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

III. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a).- Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b).- Alumbrado público
- c).- Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d).- Mercados y centrales de abasto.
- e).- Panteones.
- f).- Rastro.
- g).- Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h).- Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

i).- Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles;

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, 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.

VII.- La policía preventiva municipal estará al mando del presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. 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.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

IX. Derogada.

X. Derogada.

### **1.3 EL DESARROLLO MUNICIPAL**

Todas las reformas constitucionales han sido consideradas trascendentales para el desarrollo del municipio, ya que le han impulsado a hacerlo partícipe y responsable de su avance administrativo, político, económico y social.

Además, se reconoce el imperativo de permitir el desarrollo y mejoramiento de los espacios respectivos para hacer efectivo el anhelo de un municipio libre; un ejemplo palpable de ello lo es que actualmente los municipios reciben casi 11 por ciento de la recaudación participable y en términos de ingresos totales tienen menor dependencia de los ingresos federales que los propios estados.<sup>27</sup>

Por ello al municipio se le ubica como eje del desarrollo social y económico, donde además de asumir su papel en la asignación y localización de la inversión pública, se ha convertido en el núcleo que propicia las acciones en materia de salud, educación, servicios básicos y vivienda, así como de ordenamiento territorial y medio ambiente. Empero, después de saber las expectativas de la gestión municipal, surge una pregunta, que será necesario responder para poder entender qué es lo que se quiere lograr, qué se está haciendo para ello y con qué recursos se cuenta.

### **1.3.1 PERO, ¿QUÉ ENTENDEMOS POR DESARROLLO?**

La duda que acecha es qué se entiende por desarrollo, ya que generalmente se le suele utilizar como sinónimo de crecimiento, aun cuando existan diferencias muy marcadas entre ellos. Entonces, cabe decir que desde fines de la Segunda Guerra Mundial y como consecuencia de sus estragos económicos y sociales, se empieza a hablar del desarrollo como algo posible de ser conseguido por las sociedades y

---

<sup>27</sup> Colmenares Páramo, David, "*Municipios y reforma*", en *El Financiero*, agosto 24, 2001, p. 37.

países; así, las concepciones de desarrollo como posibilidad humana han ido en evolución y enfatiza diversas dimensiones de las personas y las sociedades.<sup>28</sup>

La noción de desarrollo ha pasado por una primera etapa, en la cual se identificaba este concepto casi de manera exclusiva con el crecimiento económico de los países. El término ha sido bastante utilizado en las últimas décadas, lo mismo en países industrializados que en los denominados pobres, subdesarrollados o tercer mundistas. En ese lenguaje, el desarrollo implica una elevada capacidad productiva, elevados niveles de ingreso y consumo per cápita y bienestar social; además, grado de utilización de las llamadas tecnologías modernas de producción y elevado nivel de la población económicamente activa. Desde el punto de vista económico, como la fase de la evolución de un país, caracterizada por el aumento de la renta nacional por habitante.

Con estas connotaciones, el desarrollo se comprende como el crecimiento hacia un mejor nivel de vida o bienestar de los seres humanos, a partir de lo cual surge la clasificación de países desarrollados y subdesarrollados. Sin embargo, la experiencia mostró que si bien es cierto que el crecimiento económico es fundamental para el desarrollo, no es suficiente. La propia evolución de los países mostró que la relación entre crecimiento económico y mejoramiento de las condiciones de vida no era tan automática como se suponía.

---

<sup>28</sup> Dirección de Internet: <http://www.rim.unam.mx/T.../econom.htm>

La conceptualización del desarrollo ha ido cambiando según las variables históricas, culturales y políticas. Para Amartya Sen,<sup>29</sup> el desarrollo lo concibe “como un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaban los individuos”. Por su parte, Paz<sup>30</sup> afirma que es un proceso de cambio social deliberado con el objetivo de alcanzar los niveles de vida y oportunidades que presentan las sociedades industrializadas con elevados niveles de bienestar, donde el Estado debe ser promotor del cambio. Se plantea entonces que lo principal del desarrollo es satisfacer las necesidades básicas de las personas (nutrición, vivienda, salud, educación, etcétera), produciendo estos bienes en las cantidades "mínimas" necesarias para satisfacerlas.

Se habla entonces de la necesidad de una visión integral del desarrollo, que cubra el conjunto de necesidades básicas de las personas (culturales, políticas, sociales, etc.) y no sólo las económicas, lo que en el fondo planteaba el hecho de considerar a las personas como sujetos y beneficiarios del desarrollo y no como medios o sólo instrumentos para lograr el progreso económico. Esto no quiere decir que el crecimiento económico y el incremento de la productividad no sean importantes, sino que no es suficiente para asegurar el desarrollo. En esta perspectiva, los indicadores más relevantes son la esperanza de vida, el nivel educativo y el producto interno bruto per cápita, es decir, la creación de un entorno en el que las personas puedan desplegar su pleno potencial y tener una vida productiva y creativa, de acuerdo con sus intereses y necesidades.

---

<sup>29</sup> Sen, Amartya, “*Desarrollo y libertad*”, Planeta, México, 2000, p.19.

<sup>30</sup> Paz, Pedro, “*Desarrollo – Subdesarrollo*”, en Di Tella, Torcuato, *Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas*, Aries, Buenos Aires, 2004, p. 184.

Algunas concepciones del desarrollo ven en la cantidad de condiciones y recursos naturales o económicos (en las cosas, objetos o mercancías) de un país o comunidad, la garantía de conseguir el desarrollo y el bienestar, siendo las medidas tradicionales factores como el PIB, el PIB per cápita y nivel de industrialización, entre otras. Sen, por su parte, desarrolla otra concepción que pone como condición indispensable la expansión de las capacidades o habilidades (productivas, políticas, sociales y técnicas) de las personas y sociedades para aprovechar sus recursos (fortalezas) y las oportunidades externas para lograr su desarrollo y son los indicadores de calidad de vida los más importantes a analizar. En esta noción las personas y sociedades son sobre todo agentes activos y principales, a la vez que beneficiarios.

En este enfoque propone cinco tipos de libertades: políticas, servicios económicos, oportunidades sociales, garantías de transparencia y seguridad protectora.<sup>31</sup> No obstante, la libertad depende de otros factores, como instituciones sociales y políticas que garanticen, por ejemplo, instalaciones educativas y de salud. Así, el desarrollo debe medirse más en función de la capacidad de las personas y grupos sociales de "hacer y ser" antes que en el "tener" (muchas veces no hace falta "tener" más para "ser" o "hacer" más). Esto no significa que el crecimiento económico no sea importante, todo lo contrario, sin embargo, el proceso de fortalecimiento y ampliación de los recursos productivos, debe hacerse en concordancia con el principio que son las personas los sujetos y beneficiarios del incremento económico, por lo tanto la producción y prosperidad material son

---

<sup>31</sup> Sen, Amartya, *op. cit.* p. 27.

instrumentos para solventar esta vida de las personas. En este enfoque lo importante para medir la calidad de vida no es sólo la cantidad de medios materiales que tienen las personas, sino qué logros o realizaciones alcanzan a partir de ellos; cómo las personas controlan sus circunstancias y son libres frente a ellas. Por lo tanto las mercancías son los medios para alcanzar la libertad y las capacidades son expresiones de la libertad misma de las personas.

El desarrollo se mide entonces en función de los productos o resultados logrados en la vida de las personas (en su calidad de vida) y no sólo en la disponibilidad y uso de los medios (bienes y servicios). En síntesis, en esta perspectiva el desarrollo depende más de lo que somos y hacemos y de nuestras capacidades para lograr lo que queremos ser y hacer, que de lo que poseemos ahora.<sup>32</sup>

Por lo tanto, el concepto de desarrollo al que nos sumamos se definiría como la creación y existencia de las condiciones culturales, espirituales, sociales, económicas, científicas y políticas que permitan a las personas y a la sociedad, la capacidad de perfeccionamiento y autorrealización, término que presenta en sí el dinamismo y la capacidad de una persona o sociedad para su transformación y abarca ámbitos más allá de lo estrictamente económico.

Por lo tanto, el desarrollo no es un estado de armonía fijo, sino un proceso de cambio por el que la explotación de los recursos, la dirección de las inversiones, la

---

<sup>32</sup> Arocena, José, *El desarrollo local, un desafío contemporáneo*, Nueva Sociedad, 1995, Caracas, Venezuela, pp. 15-95.

orientación de los procesos tecnológicos, las acciones del gobierno y la modificación de las instituciones concuerdan con las necesidades de las presentes como de las futuras generaciones. Cambiar el enfoque en el proceso de desarrollo requiere remover los principales obstáculos que impiden la libertad, como la pobreza y la tiranía; la falta de oportunidades económicas y la persistencia de la exclusión social en los sistemas.

En esta perspectiva, en el desarrollo municipal resulta fundamental entender el papel que desempeñan cada una de las entidades, si entendemos a éstas como las unidades desde donde se toman decisiones, por lo que resulta que los ayuntamientos y municipios deberían ser capaces de promover, diseñar e implementar el desarrollo en dirección a los términos mencionados en el párrafo anterior.<sup>33</sup>

Sin embargo, como condición básica para impulsar el desarrollo, se requieren municipios actualizados y congruentes con las nuevas transformaciones económicas, políticas y sociales del Estado; municipios que efficienten sus estructuras para consolidarse como instituciones que cumplen cabalmente con la responsabilidad de ser protagonistas del cambio y para que con verdadero liderazgo comunitario incentiven, motiven, promuevan e induzcan a la sociedad local en la promotoría del desarrollo.

---

<sup>33</sup> Indicadores del Desarrollo Humano, en Informe Mundial Sobre el Desarrollo Humano, 2001.

Se reconoce que un estado que forma parte de un proceso de globalización debe generar las condiciones requeridas para fomentar la inversión e impulsar el crecimiento económico, para lo cual es indispensable diseñar mecanismos de desarrollo que garanticen la presencia de los medios elementales que dan sustento a una economía con la fortaleza necesaria para insertarse en un esquema de competitividad internacional.

Pero se reconoce también que el desarrollo al que se aspira debe centrar su atención en las necesidades de todos los grupos sociales, combatir pobreza y marginación y traducirse en una mejoría en el nivel de vida de la población en general. Así entendido, el desarrollo busca conformar las condiciones básicas para impulsar un crecimiento económico sostenido, capaz de promover un desarrollo social que combata la desigualdad y que otorgue certidumbre al futuro.<sup>34</sup> Por ejemplo, a través de educación, aprendizaje y la formación de capacidades, la gente puede volverse más productiva con el tiempo, lo que contribuye al proceso de crecimiento económico.

El control por medios financieros que el centro de los poderes ha hecho a lo largo de la historia de entidades y municipios, está siendo cuestionado para recuperar la autonomía local y la posibilidad de planear el desarrollo desde la base municipal: desarrollo que hasta ahora se ha decidido en la mayoría de los municipios sólo por el poder central.

---

<sup>34</sup> Núñez Soto, Manuel Ángel, Plan Estatal de Desarrollo para el Estado de Hidalgo, 1999-2005, Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, Abril 10, 2000, p.6.

El desarrollo, a partir del reconocimiento de la autonomía local así entendida, supone un proceso en el que el gobierno local, solidariamente con las demás políticas que afecten al territorio, establece iniciativas, crea programas, promueve actividades económicas, sociales y culturales e interactúa con el sector privado empresarial y con el de la economía social en proyectos conjuntos o, en forma alternativa, incentivándolos con la finalidad de crear nuevos empleos, propiciar nuevas realidades culturales y sociales, así como regenerar la estructura socioeconómica de su ámbito territorial.

Las fórmulas centralizadoras han demostrado su agotamiento para hacer frente a todas las necesidades de desarrollo, de ahí que el logro de la plena autonomía municipal, con el alcance y requisitos marcados en las declaraciones internacionales sobre la misma, se convierta hoy en una exigencia imprescindible a fin de articular al municipio en el eje de impulso de las comunidades locales. La cuestión central del desarrollo no está en el significado del crecimiento económico, sino en el sentido de un desarrollo humano integral y armónico, por lo que la calidad de vida debería ser cada vez mejor a nivel local, con la posibilidad de iniciar un desarrollo desde abajo hacia arriba, lo que justifica la iniciativa de empezar políticamente con la conquista de los poderes locales.

En el *Segundo Encuentro Nacional del Municipio 2002*, efectuado en la ciudad de Monterrey, el Presidente de la República, Vicente Fox, expresó su concepto de federalismo como aquel en que “las responsabilidades, atribuciones y presupuestos están adecuadamente distribuidos; es también desarrollo regional

equilibrado como consecuencia de la complementariedad de políticas, programas y acciones, así como la posibilidad de tener una mirada propia y, al mismo tiempo, poder ver en conjunto nuestros problemas y las soluciones; resolver los problemas locales con una visión nacional y la búsqueda constante de equilibrios entre la competencia y la cooperación”.<sup>35</sup>

Asimismo, el Plan Estatal de Desarrollo de Hidalgo contempla recuperar el significado de la vida municipal y que la vida institucional de los pueblos comienza en la instancia de contacto con los individuos a través del municipio. Todo ello denota la importancia y trascendencia que representa este espacio en el desarrollo de una nación.

En nuestro país, media la razón de buscar un desarrollo económico sustentable y con criterios de equidad y conciliación de intereses. Se requiere concertar y conciliar la multiplicidad de los mismos considerando los actores económicos como entes individual y colectivamente pensantes y propositivos, así como un estado justo, solidario y equitativo. El municipio se convierte, en este entorno, en un punto nodal para alcanzar la modernización económica y continuar en la ampliación de los espacios democráticos que reclaman los ciudadanos.<sup>36</sup> Por ello no se pone en tela de juicio que la célula básica de esta nación sea el municipio,

---

<sup>35</sup> Colmenares Páramo, David, “*Municipios-Federalismo*”, en *El Financiero*, noviembre 1, 2002, p. 33.

<sup>36</sup> Meza Montes, Wilfrido, “*El municipio: pilar de la modernización económica y democrática nacional*”, en *El municipio mexicano de cara al Siglo XXI*, Universidad Autónoma del Estado de México y Colegio de Posgraduados del CIDE, Toluca, México, 1993, p. 225.

donde se registran todos los avances y las contradicciones económicas, políticas y sociales de nuestro país.

A partir de las reformas aprobadas en 1999 al artículo 115° Constitucional, y cuya vigencia data a partir de marzo del año 2000, se reconoció al municipio como primer orden de gobierno, con lo cual los ayuntamientos adquirieron mayores responsabilidades.<sup>37</sup>

## **1.4 FORTALECIMIENTO MUNICIPAL**

Hasta hace unos años, el municipio mexicano no contaba con mayores recursos o facultades que aquellas graciosamente concedidas por los ejecutivos estatales, generalmente en función de relaciones personales o conveniencias políticas; era un instrumento más para desahogar necesidades de rotación política del sistema que un orden de gobierno real, promotor del desarrollo de sus ciudadanos.

Actualmente, el fortalecimiento municipal ha encontrado uno de sus puntos más altos en las legislaturas federales recientes. La creación del Ramo 33 como instrumento para fortalecer las haciendas municipales, y las importantes reformas al artículo 115° Constitucional, seguramente consolidarán este esfuerzo y, con la activa y esperada participación de los mismos ayuntamientos, ha de redefinir de

---

<sup>37</sup> Mérida, Jorge, *“El que parte y comparte”*, en *El municipio, la casa y familia de todos*, suplemento OEM, No. 17, México, Julio 2001, p.5.

manera importante las relaciones entre los órdenes federal, estatal y municipal de gobierno, fundamentalmente.<sup>38</sup>

Los gobiernos municipales son la pieza clave para la solución de las necesidades cotidianas de los ciudadanos. Temas como la infraestructura urbana, la promoción del desarrollo social, la seguridad pública, la dotación de los servicios básicos y la coordinación de la vida en sociedad, cada día son menos comprensibles estando fuera de la esfera municipal.

Por lo tanto, la autonomía de este espacio es importante para el futuro político, económico y social del país. La transferencia de responsabilidades, atribuciones y recursos de la Federación a las entidades federativas y municipios, constituye una redistribución del poder, en la medida que fortalece a las autoridades locales y acerca los procesos de toma de decisiones a la población, depositándolos en aquellas instancias de gobierno más inmediatas.<sup>39</sup>

## **1.5 DEPENDENCIA O AUTONOMÍA MUNICIPAL**

La palabra autonomía proviene de los vocablos griegos *autos*: sí mismo; y, *nomos*: ley, que significa la capacidad de darse la ley. Así, la característica esencial del municipio es su autonomía, tanto del gobierno federal como del local, la cual tiene trascendencia política y jurídica; es el derecho para que, dentro de su esfera

---

<sup>38</sup> Vega Marín, José Óscar, "*Potestad tributaria para los ayuntamientos de México*", en *El municipio, la casa y familia de todos*, Suplemento OEM, No. 17, México, Julio 2001, p.8.

<sup>39</sup> Fox Quezada, Vicente, *Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006*, D.O.F., Mayo 30, 2001, p.45

competente, la población elija libremente a sus gobernantes, se otorgue sus propias normas de convivencia social, resuelva, sin la intervención de otros poderes, los asuntos propios y, finalmente, que dichas facultades estén definidas y garantizadas en el ordenamiento supremo estatal. Mata y Valdés definen tres tipos de autonomía municipal.<sup>40</sup>

### **Autonomía Política**

Los municipios son libres para elegir y nombrar de manera democrática a sus autoridades (ayuntamientos), los cuales gobernarán de acuerdo con las atribuciones otorgadas por la legislación municipal correspondiente, con el propósito de gestionar y solucionar las necesidades vecinales.

La representación proporcional pretendió una integración pluripartidista en los ayuntamientos, sin embargo los resultados aún no se ven reflejados por la escasa participación de los partidos políticos y por la resistencia al cambio que muestran algunos sectores de la sociedad.

### **Autonomía Administrativa**

Se define como la capacidad del municipio para gestionar y resolver asuntos propios de la comunidad en lo que se refiere a servicios públicos, seguridad y

---

<sup>40</sup> Mata Espino, Xóchitl, y Valdés Trejo, Sergio, *Régimen constitucional de los municipios*, en Federalismo y Relaciones Intergubernamentales, Porrúa-Senado de la República, México, 2003, p. 298.

organización interna, entre otros aspectos, sin la intervención de otras autoridades, para lo cual debe contar con facultades normativas para reglamentar estos renglones de la convivencia social.<sup>41</sup>

El problema principal lo representa el aspecto económico, incluso administrativamente, ya que sin recursos financieros no puede brindar, de manera satisfactoria, por ejemplo, servicios públicos, administración y planes de desarrollo urbano.

### **Autonomía Financiera**

Este renglón implica libertad para fincar y administrar su propia hacienda, constituida por impuestos propios, bienes de capital, inversiones, obligaciones, aprovechamientos, participaciones y todo tipo de renta que le permite un ingreso pecuniario. Es por ello que Heriberto Jara afirmó: *“No se puede obtener libertad política, libertad administrativa, ni ninguna otra clase de libertad a base de aire; se requiere tener esa libertad económica”*<sup>42</sup>

De acuerdo con la reforma municipal de 1983, se estableció la posibilidad de percibir cierto tipo de contribuciones e ingresos, tanto directos sobre propiedad inmobiliaria, e ingresos por prestación de servicios públicos, en concurso con los estados; sin embargo, el señalamiento de estas contribuciones está a cargo de las

---

<sup>41</sup> *Ibídem*, p. 300.

<sup>42</sup> *Ibídem*, p. 301.

legislaturas estatales; es decir, los municipios no tienen facultades para darse sus propios impuestos.

Lo expuesto anteriormente ratifica que el municipio ha sido vaciado paulatinamente de sus poderes con objeto de fortalecer al Estado, de centralizar facultades. Desafortunadamente, lo que en un principio fortaleció al Estado, hoy amenaza convertirse en una crisis estructural. Habrá que entender que es el vigor de las partes, es decir, de los municipios, lo que hace fuerte a un Estado. “Ésa es la raíz y ésa es la sal de la libertad: el Municipio”. José Martí.<sup>43</sup>

Pero, además, la creciente insatisfacción social, producto de la corrupción y la ineficiencia de los gobiernos, ha generado que las unidades locales dejen de ser entidades autónomas para convertirse en meras unidades administrativas. En México, la diversidad de los ayuntamientos obedece a la realidad del país. Encontramos ayuntamientos complejos, modernos, que administran servicios para poblaciones que incluso son mayores a la de varios estados de la República y, al mismo tiempo, a escasos kilómetros de éstos últimos y hasta los más recónditos confines de la patria, surgen ante nuestros ojos pequeñas comunidades que no rebasan el millar de habitantes, en las que también existe una autoridad municipal con limitadas pero importantísimas responsabilidades.

---

<sup>43</sup> Gasca Pliego, Agustín, y Robles Martínez, Reynaldo, *Retos del municipio*, en Ensayos sobre la modernidad nacional, Tendencias contemporáneas de la Administración Pública, Editorial Diana, México, 1989, pp. 203-232.

Esta diversidad ha sido utilizada perversamente en el pasado para limitar las posibilidades de los gobiernos municipales. Con la falsa idea de que todos debemos avanzar a la velocidad con que lo haga el más lento del grupo, los municipios existen en función de lineamientos generales nacionales. Todos los ayuntamientos duran tres años; se integran por planillas propuestas por partidos políticos; todos deben obedecer a reglamentaciones y manuales unitarios de las entidades del gobierno federal; todos sufren las mismas limitaciones y ninguno puede poner en práctica libremente la iniciativa de su ciudadanía para encontrar nuevos caminos en la solución de sus problemas.

Ningún ayuntamiento en México es capaz por sí solo de definir las características, montos y periodicidad de las contribuciones que sus habitantes habrán de aportar para el desarrollo de dicha comunidad. Ni siquiera el impuesto predial, instrumento por excelencia para normar las condiciones del desarrollo urbano equilibrado de una comunidad se encuentra en el ámbito independiente de las decisiones municipales.<sup>44</sup>

Además, la creciente pobreza, el deterioro ambiental y la alta concentración poblacional, son posiblemente los 3 grandes problemas que enfrentan la mayoría de nuestros municipios. Superar esta situación está francamente fuera de toda posibilidad de gobierno municipal alguno en las actuales condiciones sociales, económicas y políticas de nuestro país y estado. Lo más que se puede hacer es

---

<sup>44</sup> Vega Marín, José Óscar, *“Potestad tributaria para los ayuntamientos de México”*, en *El municipio, la casa y familia de todos*, Suplemento OEM, No. 17, México, Julio 2001, p.8.

intentar que esas negativas tendencias no sigan creciendo y en cierto modo decrezcan, lo cual, quizás, sea pedir demasiado.<sup>45</sup>

Ante este negro y preocupante panorama, los gobernantes de los municipios enfrentan múltiples problemas, los cuales son verdaderamente obstáculos para impulsar el desarrollo del mismo. Algunos son de la responsabilidad interna y, otros, externos al aparato de gobierno.

Es por ello que diferentes administraciones gubernamentales, en los tres ámbitos respectivos –Federal, Estatal y Municipal— enuncian desigualdades y mencionan diferentes estrategias para atacar la problemática, y una de ellas es acusarse mutuamente de ser los causantes de tal situación, sin atacar con acciones concretas las dificultades.

Por esta razón la promoción del interés público muestra ineficiencias derivadas del hecho de que el país no ha sabido aprovechar potencialidades de la acción gubernamental, mismas que podrían capitalizarse mediante una redefinición de competencias en lugar de asignarse mayores atribuciones y responsabilidades a entidades federativas y municipios. Además, las autoridades gubernamentales de estos espacios han visto afectados los recursos de que disponen para potenciar su desarrollo económico, social y político. La capacidad de las instancias locales de gobierno para, por sí mismas, recaudar y generar recursos, se ha limitado desde el centro.

---

<sup>45</sup> Dirección de Internet: <http://members.es.tripod.../obstaculos.html>

La toma de decisiones sobre el destino y aplicación de recursos está todavía acotada de manera desproporcionada por los poderes federales. El esquema de equidad en el acceso de los mexicanos tanto a oportunidades como a niveles de vida sigue siendo preocupantemente inequitativo y está profundamente determinado por la simple circunstancia de la entidad federativa en la que se radica.<sup>46</sup>

Se insiste desde hace años que los municipios no deben reducir su acción a la mera prestación de unos servicios básicos, como el alumbrado, suministro de agua, recolección de residuos, etcétera, sino que también tienen un importante papel que cumplir en lo referente al desarrollo de sus localidades, sin embargo esta labor se ve empañada por la imposibilidad de llevarlo a cabo ante diferentes barreras que se presentan a lo largo de la gestión municipal, dificultades muy difíciles de librar por la arraigada costumbre centralista, además de estar en juego intereses políticos de gobernantes o funcionarios que sólo ven en este territorio una mina de oro con la cual puedan alcanzar a cubrir sus muy personales ambiciones, no siempre de manera muy ortodoxa, pero que de todas formas dañan la imagen municipal.

Empero, porque son los gobiernos locales la instancia territorial más adecuada para servir de síntesis entre lo global y lo concreto en la estrategia económica y social para un desarrollo territorial equilibrado y armónico, es preciso que las labores vinculadas a la cooperación internacional al desarrollo incorporen esta

---

<sup>46</sup> Fox Quezada, Vicente, Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, D.O.F., Mayo 30, 2001, p.115.

visión más democrática y descentralizada que coadyuve a una colaboración que no genere dependencia y se supedite decisivamente al progreso de las comunidades locales.

En todo ello encontramos obstáculos que impiden al municipio alcanzar el pleno desarrollo o ser palanca de desarrollo frente al panorama que presenta nuestro país en cuanto al crecimiento de la pobreza, del deterioro del medio ambiente y del prácticamente inevitable proceso de alta concentración poblacional; resulta indiscutible que la planificación o planeación oficial está en desprestigio, debido a que se le identifica con la planeación tradicional, tecnócrata y determinística, como si ella fuera la única manera de concebir la planificación.

Sin embargo, el diseño institucional de nuestro sistema político federal es un verdadero obstáculo en la medida que la descentralización del poder se da en dos esferas: la de la Federación y los estados, donde los municipios prácticamente no tienen participación o no son tomados en cuenta. Baste ejemplificarlo con la Ley de Coordinación Fiscal, que en su capítulo I, referente a las participaciones de los estados, municipios y Distrito Federal en ingresos federales, el artículo 6 reza: *“Las participaciones federales que recibirán los municipios del total del Fondo General de Participaciones, incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20 por ciento de las cantidades que correspondan al estado”*. Los municipios del país están maniatados, ya que no tienen con qué sustituir la caída en sus ingresos por participaciones.

Pero, además, será la Federación la que entregue esas participaciones por conducto de los estados, *“y las legislaturas locales establecerán dicha distribución entre los municipios”*. También, una parte importante de las transferencias de la Federación —las otorgadas en el Ramo 33 (Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios)— tienen reglas de operación que son llamadas *“camisas de fuerza”* al ser recursos que ya están etiquetados, es decir, destinados a un fin, aunque éste no sea prioritario para el municipio. Otro ejemplo palpable es la existencia de exenciones fiscales a paraestatales y autopistas concesionadas, pues no pagan impuesto predial ni de traslado de dominio.

Es por ello que ya los senadores han consensuado propuestas para modificar legislaciones<sup>47</sup>, al pretextar que dicha coordinación ha subordinado los gobiernos locales a la Federación, por lo que plantean que cada orden gubernamental mantenga la autonomía para las funciones que le han sido concedidas.

Por otra parte, el presidente de la Asociación de Banqueros de México, Othón Ruiz Montemayor,<sup>48</sup> señaló que mientras no se replantee el concepto fiscal en lo fundamental, sólo un puñado de estados y municipios podrá darle sostenibilidad a sus finanzas públicas, así como ser sujeto de crédito. *“El hecho de que uno sea el que cobre y otro el que gasta le pone mucho riesgo al asunto. Los estados y municipios son los que tienen el contacto con su población y no tienen capacidad*

---

<sup>47</sup> Rico, Salvador, en *El Financiero*, Diciembre 6, 2002, p. 60.

<sup>48</sup> Salgado, Alicia, en *El Financiero*, Octubre 29, 2002, p. 6.

*fiscal. Tienen ligeramente más capacidad fiscal los municipios, vía los prediales, pero la capacidad institucional de cobro es casi nula”, acotó.*

Ser autosuficiente es uno de los grandes retos del municipio mexicano, es decir, en su hacienda y sus recursos económicos. No puede existir un país fuerte si hay municipios empobrecidos, con raquíticos presupuestos para atender las necesidades cada vez mayores de la población. La calidad del ayuntamiento, como órgano de gobierno y no sólo de administración, como se adecuó el artículo 115 constitucional, debe ser el legítimo impulso para que el órgano titular de conducir las actividades del municipio asuma plenamente sus responsabilidades políticas, administrativas y sociales, bajo la idea de su renovada legitimación.

Según la Teoría del Estado Municipalista,<sup>49</sup> la descentralización tiene que ocurrir en tres fases: Federación, estados y municipios, para asegurar la salvaguarda de la autonomía administrativa, económica y política de los espacios locales.

Dicha suposición aduce que el estado central no puede seguir de responsable y centralizando el desarrollo del país frente a una realidad cada vez más compleja. Resulta evidente entonces que no puede atender todas las necesidades de la población y el equilibrio del desarrollo armónico y racional de las diversas regiones del país, por lo tanto un estado verdaderamente moderno debiera entender esta nueva realidad. Los municipios deben dejar de ser simples órganos o divisiones de los estados, por ello se requiere desarrollar un amplio proceso de

---

<sup>49</sup> Dirección de Internet: <http://77www.e-local.gob.mx/jure/const13.htm>

descentralización con el fin de repartir equitativamente las tareas y riqueza de la nación, para que no se den los varios "Méxicos": el del norte, mucho más tecnificado y desarrollado, que el del sur, por poner ejemplos.

Además, con bastante frecuencia se presenta al interior de los gobiernos municipales la constatación de que se está trabajando intensamente, sin duda con la mejor intención de responder a las demandas y aspiraciones del pueblo; sin embargo, también se confirma la sensación de que la administración es un barco en el que todo funciona bien, pero no se sabe con exactitud hacia dónde va.

Se concluye que el desarrollo municipal es tan complejo tanto como un problema algebraico, con sus derivadas e integrales anexos, que es mucho lo que se tiene que trabajar e investigar para lograrlo, que implica numerosos retos y ofrece prometedoras oportunidades, que falta mucho por explorar y definir con certeza y que hacen falta cambios estructurales muy profundos; sin embargo, cabe aquí acotar un comentario de Mauricio Merino,<sup>50</sup> quien describe que "para reducir el peso del centralismo político mexicano sin alterar la estabilidad política del país, no sería suficiente dismantelar las atribuciones concedidas al gobierno de la República, sino que haría falta, además, buscar un nuevo equilibrio territorial. Desandar la historia que llevó a la formación del Estado Nacional Mexicano, con el grave inconveniente de que la historia no suele marchar hacia atrás".

---

<sup>50</sup> Merino Huerta, Mauricio, *Gobierno local, Poder nacional: La contienda por la formación del Estado Mexicano*, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1998, p.14.

La idea general es que la estructura política y social de este país, en la medida que se aparta del diseño constitucional, por las prácticas sociales, políticas y económicas y en la medida en que el tan ansiado federalismo no es una realidad, el municipio sufre. La figura municipal es la que más ha tenido que "encoger", metafóricamente dicho, y de alguna manera resiente, a manera de pararrayos, todos los golpes, y nada más los recibe y no saca ninguna ventaja.

En el marco del nuevo federalismo se deben establecer, para lograr un desarrollo más equitativo en los municipios, nuevas relaciones políticas entre los tres niveles de gobierno, así como incrementarse las políticas de descentralización y autonomía municipal, que tiene una importancia que no se agota, o por lo menos no debiera agotarse en el discurso, pero que rinde buenos frutos electorales, o que simplemente suena bien, el hecho es que oímos hablar de ella mucho más seguido de lo que vemos practicarla.

Sin esa autonomía municipal los vecinos ven alejarse la posibilidad de solución para sus problemas hacia niveles que les resultan inaccesibles. La dificultad de obtener la solución concreta de los problemas vecinales se multiplica en forma geométrica a medida que esa solución pasa del nivel local a nivel regional o nacional.

Pero aunque los beneficios de la autonomía municipal puedan ser bastante evidentes, ocurre a menudo que los entes estatales, arrastrados por su propia dinámica, tienden a menoscabarla; algo en la "dialéctica" con que operan los lleva

a invadir o intentar invadir áreas que competen claramente a los municipios. Lo cual depende, también hay que decirlo, del nivel de convicción que el respectivo funcionario estatal tenga de la importancia de este principio.

Además, muchas veces son los mismos alcaldes los que, ignorando sus atribuciones o desconociéndolas con toda intención, ceden lo que sólo les corresponde a ellos. También es necesario estar conscientes de que muchos municipios, pequeños o alejados, dependen en su accionar de recursos que administra el nivel central y que esa dependencia los inclina a ceder facultades o a ser concesivos con dicho poder.

Estas realidades hacen que sea obligatorio para las autoridades municipales el mantenerse vigilantes para que sus atribuciones no sean coartadas ni recortadas, velar por que las herramientas que la Constitución les entrega se conserven perfectamente utilizables, pero es su deber tener muy claros los textos legales en los que descansa este principio.

Una buena forma de conocer esas facultades es ponerlas en práctica, aplicar disposiciones que les corresponden en la forma en que lo determinen las leyes y no dejar que lo hagan los funcionarios del rango estatal y/o federal, principio de autonomía que va mucho más allá que el mero afán de concentrar poder, de acercar las decisiones a las realidades vecinales.

El gobierno local está más cerca de la gente que cualquier otra instancia pública, por ende, su capacidad de respuesta adecuada es igualmente mayor; la descentralización y la autonomía municipal cumplen un rol esencial en las prácticas democráticas, puesto que permiten un escrutinio permanente de actividades y personas, lo que a su vez significa un mejor acierto al momento de evaluar y votar.

## **1.6 OBSTÁCULOS QUE IMPIDEN EL DESARROLLO MUNICIPAL**

Ciertamente, nuestro sistema político federado ha venido soportando la creciente presión social y política de los últimos años. Y el municipio en nuestro país quiere soltarse las amarras del centralismo; quiere ser el cauce de las potencialidades de la sociedad organizada y de los recursos a su alcance para que adquiera plena capacidad e impulsar el desarrollo local en todos sus aspectos.

Es verdad que ha sido durante los últimos 10 años que en México se ha emprendido el proceso de descentralización, destinado a fortalecer a los estados y municipios, sin embargo, este proceso es demasiado lento y limitado en sus alcances, por lo menos hasta ahora.

Por ello, dentro de los obstáculos que impiden el desarrollo municipal se pueden mencionar algunos aspectos como la falta de información y formación técnica, por lo tanto, ausencia de experiencia de nuestras autoridades y funcionarios

municipales; una visión sectaria e individualista, que se traduce en una posición extremadamente localista: el protagonismo político.

La competencia y la disputa por el poder al interior de los gobiernos municipales es otro obstáculo, así como la excesiva dedicación a recibir gente a todas horas, política por demás populista, que atiende lo emergente y cotidiano y soslaya lo estratégico; otro más es el diseño institucional del aparato administrativo y del Ayuntamiento basado en la burocracia y el presidencialismo, con estructuras rígidas y demasiado jerarquizadas; también lo son las políticas paternalistas y populistas hacia la población o la falta de una auténtica participación ciudadana en la definición, ejecución, contraloría y evaluación de las políticas públicas municipales.<sup>51</sup>

Otros obstáculos, igualmente importantes, son la falta de recursos económicos, lo que impide contar con un equipo técnico profesional o, en su caso, contratar asesoría especializada; el desprecio por la capacitación, vista como un gasto y no como una inversión, es también un escollo, lo mismo que la falta de la articulación de los diversos sectores sociales, económicos y políticos del municipio para el desarrollo, lo que provoca un claro divorcio entre los que pudieran ser sujetos determinantes del desarrollo local, como la iniciativa privada, las universidades, las organizaciones sociales y las organizaciones no gubernamentales, etc.

---

<sup>51</sup> Dirección de Internet: <http://members.es.tripod.../obstaculos.html>

La ausencia de una orientación estratégica de las acciones del corto, mediano y largo plazos de las políticas de gobierno, es otro asunto de vital importancia; la mayoría de los gobiernos municipales son simplemente aparatos administrativos y de prestación de algunos servicios, operadores de los programas estatales y federales y pocos, muy pocos, son auténticos gobiernos, es decir, promotores del desarrollo; no se diga si a esto le sumamos que muchos cuadros políticos en el gobierno, por sus limitaciones técnicas, se dedican más a hacer un activismo político partidario, en busca del aplauso fácil, a convertirse en verdaderos sujetos de gobierno.

En nuestros días, un objetivo de la democracia del gobierno municipal es ser eficiente. No se puede continuar sin capacidad para impactar determinantemente los cambios en donde interesa producirlos, como ahora sucede; los equipos de gobierno municipal no pueden seguir integrándose como hasta ahora, por cuadros confiables políticamente, pero técnicamente inviables.

En medio de la situación que vive actualmente la economía mexicana, se plantea el fortalecimiento del municipio como estrategia indispensable para lograr un gobierno más eficiente e incrementar el nivel de vida de los ciudadanos. A pesar de las reformas hechas al artículo 115 Constitucional, el municipio mexicano se encuentra aún lejos de incidir en las posibilidades de desarrollo y, por el contrario, debe enfrentar los efectos regionales de la nueva competencia internacional y de las políticas de ajuste macroeconómico y sectorial diseñadas por el gobierno federal.

Por lo anterior, es necesario que quien conduzca la administración municipal esté habilitado no sólo para gestionar los servicios públicos, sino para promover el desarrollo, con la capacidad de manejarse en condiciones de incertidumbre, en lugar de limitarse a la elaboración y aplicación de la norma; que comprenda el mundo social y de la producción y no sólo el del Estado; y dispuesto a vincularse con los diferentes agentes sociales, en vez de circunscribirse a los límites de la estructura administrativa local.

Por todo ello, se puede concluir la existencia de obstáculos muy claros o marcados que impiden que el municipio sea verdadera palanca del desarrollo, los cuales han sido colocados en cuatro rubros, de acuerdo con todo lo ya anteriormente expuesto y que no deja de sorprender el que pudieran darse otros. Los obstáculos expuestos así son políticos, económicos, sociales y administrativos.

Los factores políticos se dan con una serie de eventos que impiden esa armonía y que como consecuencia hacen que un ayuntamiento logre el éxito o tenga un sonado fracaso. El municipio es constitucionalmente libre, pero no soberano, y no se le otorga autonomía expresa, sino que se le da implícitamente mediante facultades otorgadas por el pacto federal entre entidades, pero de manera muy restringida y alejada de la realidad social. En la desaparición de ayuntamientos, por ejemplo, será un congreso estatal el que determine lo procedente, según lo crea necesario o no.

Por el lado económico, es el municipio el que mejor sabe sus necesidades y la manera de resolverlas, pero ni la Federación, ni las entidades le dan libertad verdadera, baste mencionar que es el Congreso del Estado el que determina sus ingresos según lo que, se supone, necesita; o lo referente a las participaciones federales, las cuales son esperadas por los estados y municipios para poder solventar algunas necesidades, las cuales, a pesar de todo, en ocasiones son soslayadas.

Con referencia a lo social, muy ligado con lo político, el municipio debe ser la cuna de formación ciudadana, la que debe buscar los espacios para hacer valer su opinión, pero esa búsqueda se ve imposibilitada por el control que se ejerce sobre los municipios por las élites políticas estatales, que se enfrentan, a su vez, aunque en menor medida, con las que operan a nivel federal. Esta problemática no sólo se da en cuestión de recursos, sino que abarca una generalidad de temas sociales y políticos, ya que hemos encontrado a una ciudadanía muy condicionada a los discursos políticos, a la conveniencia de ignorar una cultura cívica por no afectar intereses o porque así las cosas dejan marcado favoritismo en ciertos sectores, y se olvidan que para crecer juntos hay que estar juntos.

Por el lado administrativo, ya hemos señalado que en los ayuntamientos hay bastante ignorancia en la forma de actuar o ejecutar programas o funciones, las cuales, no muchas de las veces, se realizan más por inercia que por sabiduría; en los ayuntamientos se rige el interés por alcanzar mejores estadios personales, es decir, si un alcalde actúa como su partido político se lo pide, él sabe que podrá

acceder a puestos de elección popular de mejor jerarquía, por lo que se limita a sobrellevar la ejecución del ayuntamiento municipal sin tener otro propósito que su futuro personal.

## CAPITULO II

### Factores Políticos

#### 2.1 TRAMPOLÍN POLÍTICO

Los espacios por excelencia donde los ciudadanos se enfrentan en primera instancia con el gobierno son los municipios, lugar donde los partidos políticos realmente pierden o ganan el poder, por ello la lucha por gobernarlos se ha incrementado y elevado la competitividad electoral, donde la ciudadanía exige más a los institutos políticos y a sus candidatos para cumplir lo ofrecido cuando llegan al poder.

Muchas causas impiden la posibilidad de controlar los recursos municipales. Según Revillagigedo,<sup>1</sup> los regidores son personas que compraron sus oficios y sólo por rara casualidad tienen la particular inteligencia y celo por el bien común, cualidad que debería buscarse en aquellos que se eligiesen para tales empleos. Pero también las diputaciones y ayuntamientos deben considerarse como unos agentes del Poder Ejecutivo en turno, llámese del partido político de que se trate, y no como cuerpos representativos, según creen algunos, y de cuya opinión dimanarían las más de las equivocaciones.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Merino Huerta, Mauricio, *Gobierno local, Poder nacional: La contienda por la formación del Estado Mexicano*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1998, p. 53.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 61.

Además de lo anterior, existe una muy marcada y deficiente función de cabildo como órgano de gobierno, el cual se maneja de una forma altamente centralizada por el alcalde, lo que representa una de las dificultades más graves para generar el desarrollo, es decir, la voluntad de cambio (desde fuera o dentro del municipio), ya que, sumados a una transformación que consolide la posición económica, deben existir apertura democrática y descentralización de decisiones.

Los conflictos entre niveles o redes intergubernamentales, en el ámbito de los poderes locales, produce una serie de obstáculos para el cambio hacia un municipio más fuerte. En muchos casos, al ayuntamiento se le sigue viendo como trampolín político o espacio de poder personalizado, y no como un lugar de servicio hacia los gobernados.

En su momento, los gobiernos locales sirvieron como proveedores de armas y hombres para la revolución; sin embargo, posteriormente fueron sólo instrumentos de los aparatos políticos dirigidos desde la Capital de la República, vigilados por el general Porfirio Díaz. La debilidad de la autoridad local fue parte de la construcción del primer Estado Nacional que conoció la historia mexicana.<sup>3</sup>

Así mismo, la administración estatal en el poder ejerce mecanismos con los que puede controlar, manipular y hasta perjudicar a municipios que sean de oposición, con el resultado de que, simplemente, su presencia en eventos, la ejecución de

---

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 133.

obras y resolución de peticiones puede mantener en el poder a un alcalde o desfavorecerlo y hacerlo quedar mal ante la población.

Un problema central para el análisis de la política local ha sido el de la identificación de quienes ostentan el poder, ya que no se ha podido desterrar la idea del puesto público como un bien personal o fuente de beneficios particulares, además de los cambios democráticos que conduzcan a una alternancia de poderes, a una mayor representatividad real de intereses comunitarios y a mecanismos más transparentes de participación en la toma de decisiones. Quienes controlan el poder negocian como diplomáticos y políticos, por lo que se hace necesario plantear una profesionalización a este nivel para facilitar el paso a otros avances político-administrativos.

El perfil del político local y el del funcionario municipal requieren de una adecuación a las condiciones que produzcan un tipo de relación distinta con los gobernados, con mayor participación o, al menos, con un compromiso más consciente, porque el nivel de información que posee el ciudadano medio es bajo, obtiene sus ideas de los líderes políticos y las decisiones parecen ser fundamentalmente un producto del regateo entre los líderes, lo que provoca que la participación del votante a nivel local sea generalmente mucho menor que a nivel nacional y estatal.

El concepto político ha sido manipulado de acuerdo con el contexto en que se use, pero tiene dos significados muy distintos: uno ha revelado a menudo la forma de

actuación, la pauta decisoria; por ejemplo, responder a las demandas de tal o cual forma. Con frecuencia el término se identifica con un programa formal, referido en forma específica al contenido de lo que se hace y no necesariamente a cómo se hace.

Los estudios sobre política gubernamental no sólo se ocupan de lo que hacen los organismos, sino también de cómo lo hacen; no sólo del contenido de su programa y su historia, sino también de su gestión.<sup>4</sup>

En la práctica ninguna autoridad municipal es considerada como interlocutor de altura, proporcionalmente coordinada con la del gobierno estatal y la del federal, sino que se espera que ésta acate, en nombre del cuerpo que representa y conduce, las directrices que se le proponen. Históricamente el municipio se ha visto como una fórmula mixta de gobierno, donde los gobernantes elegidos por la comunidad y la ciudadanía suman esfuerzos en la prestación de ciertos servicios, pero éstos se han debilitado por la magnitud de los problemas o por la escasa participación ciudadana, la cual ha provocado que el ayuntamiento sea incapaz de atender las necesidades colectivas y que los poderes estatales o la Federación tengan que suplantarlos en la prestación de los mismos o en la ejecución de obra pública determinada.

Desafortunadamente, los municipios no han evolucionado en la práctica de gobierno que reconozca la necesidad de compartir decisiones, es decir, de

---

<sup>4</sup> L. Sills, David, *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Editorial Aguilar, México, 1979.

identificar y construir junto con la sociedad las necesidades colectivas y las opciones de políticas gubernamentales; se asume que un ayuntamiento puede por sí mismo identificarlas y tomar decisiones, ya que la sociedad, mediante elecciones, “expresó su confianza”.

## **2.2 ÁMBITO INTERNACIONAL**

En las democracias europeas los partidos nacionales incluyen generalmente en su programa de reivindicaciones una serie de propuestas relativas a la política del gobierno local. Se supone que los políticos que despliegan actividad a ese nivel están también obligados a colaborar con un partido nacional. El modelo político norteamericano en la última mitad del siglo XIX fue similar al de las democracias europeas.

El nivel organizativo de la política local ha descendido a lo largo del siglo XX en Estados Unidos y en los demás países. Las grandes camarillas políticas urbanas que surgieron durante el periodo de rápida urbanización que siguió a la guerra civil fueron ejemplos de una organización política muy compleja en el cuadro de la democracia. Con una estructura de partido que abarcaba toda la ciudad, bien dirigida y financiada, contaban con sede propia y cuadros burocráticos encargados de velar por los intereses del partido y que proporcionaban servicios sociales a los miembros del mismo. Estas camarillas consiguieron captar los problemas, aspiraciones y tendencia política de los miembros, rivalizando con las camarillas

políticas regionales y municipales que se desarrollaron igualmente durante este periodo.

La política local está caracterizada actualmente por la presencia de pocos políticos profesionales. Los candidatos son, generalmente, aficionados reclutados en la esfera de los negocios, sindicatos o grupos profesionales, con frecuencia por grupos de ciudadanos no políticos reunidos para llevar a cabo una acción política concreta. Algunos candidatos son portavoces de intereses particulares (constructores, comerciantes, sindicatos, agentes de la propiedad inmobiliaria) y la tendencia corriente parece ser la de promover a estos candidatos más de lo que lo hacían las camarillas políticas.

La comunicación política a nivel local sigue operando más sobre una base de relaciones directas que sobre la política general, pero la radio y la televisión han cobrado ahora importancia, sobre todo en las zonas urbanas más amplias. Gran parte de la comunicación procede de asociaciones que sólo son parcialmente políticas, tales como los organismos sindicales locales, las asociaciones vecinales, cámaras de comercio, organizaciones agrícolas, grupos religiosos y consejos de la comunidad. Los líderes de estas organizaciones son también líderes de la opinión, y muchos ciudadanos los consideran como fuentes de inspiración política.

## **2.3 CONTROL POLÍTICO**

En los ayuntamientos siguen predominando estilos presidencialistas de gobierno, lo mismo que una escasa o prácticamente nula intervención de la sociedad en la

definición y aprobación de las políticas municipales. Los ayuntamientos están organizados de tal manera que su producto no es la participación social ni realmente el compartir decisiones. El diseño de éstos todavía les conduce –por norma, por su marco jurídico, es decir, por su legalidad— a esquemas presidencialistas.<sup>5</sup>

A principios del siglo XIX, en elecciones federales, la clave fundamental de los resultados se encontraba en el comportamiento de los jefes políticos, contacto entre gobernadores estatales y municipios, que servían para controlar, desde abajo, la conducta política de los propios mandatarios, es decir, instrumento básico del aparato político de Estado convertido en un funcionario al servicio del Poder Ejecutivo Federal y quien determinaba los resultados de acuerdo con el control ejercido. Así, los ayuntamientos estaban sujetos a su decisión, por tener la facultad de declarar legalmente disuelto cualquier órgano de gobierno local que se rebelara contra sus superiores.<sup>6</sup>

Por otro lado, no se sabe todavía con certeza qué nivel de participación ciudadana es necesario para una democracia sólida a nivel local, qué forma debe adoptar esta participación para la viabilidad de la democracia o hasta qué grado los actuales sistemas de gobierno local pueden ofrecer una representación adecuada

---

<sup>5</sup> Guillén López, Tonatiuh, *Política municipal y partidos: Una relación difícil*, en Desarrollo municipal: Retos y posibilidades, El Colegio Mexiquense, A.C., México, 1998, p. 95.

<sup>6</sup> Merino Huerta, Mauricio, *op. cit.* p. 194.

o satisfactoria, así como el acceso de todos los sectores de la población a la adopción de decisiones.<sup>7</sup>

En un panorama de retos tan diversos y heterogéneos aparecen múltiples limitaciones para el desarrollo municipal. Algunas de estas limitaciones tienen su origen en el excesivo centralismo de las decisiones gubernamentales que siguen haciendo prevalecer los intereses políticos de los grupos y élites federales o influyentes por encima de las conveniencias regionales o las concertaciones en las esferas municipales.<sup>8</sup>

Este centralismo político forma parte de los atributos que sirvieron para constituir el Estado Nacional Mexicano, latente hasta nuestros días, cuyo origen lo forman las instituciones políticas construidas durante la segunda mitad del siglo XIX y consolidadas en la Revolución Mexicana, al ser erigidos una serie de aparatos de Estado, dirigidos por el gobierno federal, que minaron la autonomía municipal al mismo tiempo que se apoyaban de ellos.<sup>9</sup>

Se puede establecer una diferenciación entre las políticas gubernamentales en función de su estilo frente a cuestiones de postura; de cuestiones simbólicas frente a cuestiones materiales. Las preferencias de un partido político varían más por cuestiones de postura que por razones de estilo; los intereses de los grupos organizados por los recursos tangibles o por el poder real son más difíciles de

---

<sup>7</sup> L. Sills, David, *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Editorial Aguilar, México, 1979.

<sup>8</sup> García del Castillo, Rodolfo, Documento de Trabajo, parte 1, CIDE, p.6.

<sup>9</sup> Merino Huerta, Mauricio, *op. cit.* p. 241.

saciar que los intereses por una seguridad simbólica; los propios procesos políticos varían según que sus políticas estén encaminadas a distribuir, regular o redistribuir las ventajas y las desventajas.<sup>10</sup>

Es por ello que Mauricio Merino<sup>11</sup> concluye que la formación del Estado Nacional Mexicano se basó en la organización de los gobiernos locales, pero a cambio de ello perdieron atribuciones legales y su propia capacidad de gestión, con la consecuencia de quedar confinados y sometidos al control de los aparatos políticos nacionales.

## **2.4 PRESIDENCIALISMO MUNICIPAL**

Cuando hablamos de las autoridades de un municipio, por antonomasia se alude al alcalde en funciones. Por costumbre se le hace responsable de cuanto ocurra en la localidad, aun cuando hay que reconocer que nuestra Carta Magna reconoce como la máxima autoridad al ayuntamiento; sin embargo, la mayoría de la población requiere personas, no cuerpos colegiados. Es decir, personas de carne y hueso, razón por la cual si una gestión es exitosa o desastrosa, la culpa siempre será del edil y no del ayuntamiento, ya que el primero es quien siempre da la cara y quien pasará a la historia.

---

<sup>10</sup> L. Sills, David, Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Ed. Aguilar, México, 1979.

<sup>11</sup> Merino Huerta, Mauricio, *op. cit.* p. 259.

El alcalde se apoya del ayuntamiento: lo puede utilizar, consultar o manipular a su antojo, pero nunca se deja rebasar por éste. Ya Jorge Carpizo,<sup>12</sup> estudioso del tema, ha señalado las causas del presidencialismo en nuestro país, sin embargo, en los municipios no se puede hablar de democratización, ya que la mayoría de los integrantes de un ayuntamiento, entre ellos el alcalde, pertenecen al mismo partido político, caso muy diferente del panorama nacional y estatal, ya que en estos ámbitos es posible la pluralidad, el equilibrio partidista, pero en el municipio es casi imposible, ya que la planilla ganadora gobernará siempre con una mayoría, al ser todos de la misma filiación política, sólo contra unos cuantos representantes de oposición.

Empero, uno de los aspectos fundamentales para una exitosa administración y gobierno municipales se refieren a la capacidad de los funcionarios públicos para comprender y manejar los fenómenos políticos de su espacio, donde existen relaciones complejas condicionadas por agentes internos y externos. Ciertamente en ocasiones es tan fuerte y complicada la trama política que determina ampliamente las acciones e intenciones de los gobiernos. Esto refiere, no a la condicionalidad total, sino la importancia de visualizar estos aspectos en la gestión municipal, mismos que pueden ser favorecedores a opciones de actuación y a la obtención de apoyos para lograr un adecuado desarrollo del municipio.

Una perspectiva en torno a los gobiernos municipales y las transformaciones que están experimentando encuentra el énfasis en la dimensión política, ya que es en

---

<sup>12</sup> Carpizo, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, Porrúa, México, 1978.

ésta donde muestra mayores rezagos su diseño institucional, lo que deriva en limitaciones que en cuanto gobierno tienen los ayuntamientos con la sociedad local.

Además, los mecanismos de decisión en los cabildos no contienen de manera obligada fases de interlocución con la sociedad, ya que se da entre un grupo minúsculo de personas; el mecanismo contiene una alta probabilidad de decisiones sin consenso público y, por lo mismo, susceptibles de conflicto social.<sup>13</sup>

La institución municipal actualmente no tiene el perfil para llenar los supuestos que acompañan a la descentralización debido a dos escenarios decisivos: por una parte, carece de las bases apropiadas para construir una gobernabilidad democrática en el espacio municipal; por la otra, carece de las condiciones para intervenir como actor protagónico del desarrollo regional.

En el espacio municipal, al igual que en el espacio nacional, existen serios problemas de representación política de la sociedad en los municipios, a pesar de que eventualmente la elección de autoridades haya sido perfectamente transparente. Basten como indicadores el presidencialismo de los cabildos y la prácticamente nula conexión de los regidores con alguna representación social.

---

<sup>13</sup> Garrocho, Carlos y Sobrino, Jaime, *Desarrollo municipal: Retos y posibilidades*, El Colegio Mexiquense, A.C., México, 1998, pp. 15-65.

De igual forma, el conocido ciclo trianual de los concejos, su incapacidad para acumular calificación y experiencia y los extremos de discrecionalidad son también factores que inhiben una relación apropiada de las municipalidades con el tiempo y las políticas de desarrollo regional, limitaciones éstas que representan un obstáculo mayor para considerarlos base de la nueva gobernabilidad democrática del país o como actores centrales del desarrollo regional.

En un verdadero sistema presidencial, el presidente, elegido por la población, es responsable ante ella y no ante la cámara legislativa. Ésta, a su vez, es responsable ante la población que la elige y no ante el presidente, lo que garantiza el control y el equilibrio del sistema en que la opinión pública actúa como árbitro durante elecciones periódicas, celebradas a intervalos fijos.

La elección de ayuntamientos por planillas produce dos efectos de repercusiones decisivas en los gobiernos municipales: por un lado, el candidato a presidente construye su hegemonía y sus lealtades entre los miembros de la planilla; por el otro, los candidatos a regidores nunca tuvieron la oportunidad de definir una base de representación política propia, es decir, establecen su dependencia política frente al candidato a presidente, y no frente a la sociedad local.

En la planilla, la sociedad local no interviene, elige “en paquete”, por lo tanto gasta mucho dinero y recursos en experiencia administrativa, en la interrupción de programas e inicio de otros, debido a la atribución del presidente para nombrar libremente a su cuerpo de funcionarios.

El presidencialismo resulta así un modelo de organización de los gobiernos municipales, que impacta seriamente en su administración y en la interacción de ésta con la sociedad, porque supone la extraordinaria capacidad del presidente para identificar las necesidades colectivas y decidir las mejores opciones, lo que sin duda es una ficción. La participación social no se toma en cuenta, lo que no sucede así en las campañas electorales, donde puede prometerse la más amplia participación social, pero ésta no aparece o lo hace muy sutilmente, quizás hasta condicionada.

Los gobiernos municipales tienen muchas responsabilidades y a pesar de sus limitaciones deben tomar estratégicas decisiones; encuentran, una y otra vez, oposición y todo tipo de resistencias de los ciudadanos, que suelen terminar en conflictos de mayor o menor magnitud, lo que es inevitable, pero es todavía más probable que un gobierno que toma decisiones internamente, en y desde un estrecho círculo de actores, encuentre —y genere— mayores resistencias.<sup>14</sup>

Las políticas de descentralización no solamente son inevitables, sino además necesarias y pertinentes, así como la relevancia de incluir en el debate a la dimensión regional y sus particulares condiciones. Una descentralización desde y con las regiones permitiría reconocer que la reforma del Estado, sus escenarios probables, así como sus contradicciones, son también un problema pertinente para los gobiernos municipales y estatales, en todas sus expresiones. Tal como ha

---

<sup>14</sup> *Ídem.*

ocurrido con las instituciones nacionales, en estos órdenes de gobierno también se ha recreado el autoritarismo y, por lo mismo, también son objeto de la transición democrática.

## **2.5 LÓGICA ELECTORAL**

La mayor parte de la actividad política que llevan a cabo los ciudadanos, organizaciones civiles y partidos es desarrollada en el espacio local, razón del reclamo de consolidarlo y de esa manera encauzar la participación ciudadana que busca respuesta a sus demandas. Ello forma parte de un fortalecimiento municipal ahora muy en boga por autoridades y estudiosos del tema que lo califican de tarea indispensable, ya que con ello se fortalece también a la sociedad.

Pero los factores políticos también refieren las actividades relativas a las políticas y funciones gubernamentales y la competencia entre los grupos de intereses para influir en dichas actividades. Todos saben cuál es la vida feliz y la ciudad ideal, pero pocos saben qué hacer y mucho menos cómo hacerlo.<sup>15</sup>

Además, política se define como el arte de gobernar y mantener la tranquilidad y seguridad públicas, así como conservar el orden, el progreso y buenas costumbres; arte o traza con que se conduce un asunto o se emplean los medios

---

<sup>15</sup> Sartori, Giovanni, La política, lógica y método en Ciencias Sociales, Taurus, Milán, 1979, p.11

para alcanzar un fin determinado, lo mismo que tacto para tratar un negocio o problema.<sup>16</sup>

Se puede entonces considerar a la política, como el proceso mediante el cual el gobierno distribuye bienes, servicios y privilegios, o establece las normas para que sean distribuidos por otras instituciones sociales. El gobierno o administración local es la subdivisión política que desempeña funciones definidas culturalmente como de carácter local y que en la mayor parte de los casos, es investido por el gobierno regional o nacional y puede actuar discrecionalmente cuando es preciso adoptar decisiones y normalmente tenga atribuciones impositivas.

Así se da el manejo de grupos, lo que se logra a través de dádivas o canonjías a ciertos sectores cuando se persiguen ciertos intereses, electorales principalmente, por lo que es común observar en los medios informativos a algunos suspirantes a puestos de elección popular presentarse en mercados, lecherías, tortillerías, etcétera, para ofrecer un sinfín de beneficios si la elección “les favorece” y anuncian con bombo y platillo la democracia, pero esa democracia en el municipio está determinada por la forma como la población elige a sus autoridades o condicionada por una cultura política en que los líderes locales, a través de sus organizaciones, tratan de ganar la representación mediante el apoyo popular.

Sin embargo, en la práctica, la democracia local ha estado sujeta a la crítica y protesta de amplios sectores de la población en razón de que el poder se

---

<sup>16</sup> L. Sills, David, Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Ed. Aguilar, México, 1979.

encuentra en manos de caciques o familias determinadas, las que se alternan el ejercicio de gobierno; también por la pérdida de confianza y credibilidad en las autoridades o por la aparición y desarrollo de formas burocráticas en las organizaciones populares y de trabajadores, así como por la agudización de contradicciones y la pugna entre los diferentes sectores para ganar posiciones y privilegios a través de la gestión de gobierno municipal.

En las sociedades más complejas, donde las burocracias gubernamentales están especializadas, donde se confía mucho en las funciones realizadas por el gobierno y donde existen medios rápidos de transporte y comunicación, la actividad e importancia relativa de los gobiernos locales depende fundamentalmente de la ideología, es decir, del sistema de creencias y tradiciones que condiciona mentalmente a un sector de la población políticamente significativo.

En aquellas sociedades en las que los conceptos de cambio, progreso, especialización e interdependencia económica están poco desarrollados, el gobierno local es dominado por una política de consensos. Las funciones tradicionales son aceptadas y respetadas. La política es ejercida por hombres cuyo poder es resultado del número e importancia de sus seguidores personales.

La comunidad aldeana en todas las sociedades suele basar la actividad política en relaciones personales, hallándose la conducta de los hombres políticos condicionada por la consideración de lo que sus amigos y vecinos esperan de él.

En las sociedades industrializadas complejas, la política local puede ser analizada de acuerdo con las imágenes sobre la función o los objetivos ideales del gobierno local, además del grado en que está integrado o aislado del proceso político nacional; también por el grado de autonomía en relación con el gobierno nacional, por lo que se refiere a su capacidad para decidir discrecionalmente en la elaboración de la política; finalmente, por la distribución del poder en el seno de la comunidad.

Al nivel más general, el gobierno consiste en un grupo de individuos que comparten una determinada responsabilidad en el ejercicio del poder, es decir, ejercen la autoridad legítima, protegen y dirigen a la comunidad mediante la adopción y ejecución de decisiones. Los límites del gobierno se hacen evidentes cuando, por cualquier razón (incapacidad de tomar decisiones, fracaso en actuar de acuerdo con unos valores esenciales muy difundidos), aquél deja de funcionar.<sup>17</sup>

Es por ello que la planeación del desarrollo municipal adquiere importancia, porque es en el municipio donde se dan las relaciones más estrechas entre los ciudadanos y es allí donde la población demanda los insumos colectivos o servicios públicos y satisface sus necesidades básicas de educación, vivienda, salud y recreación.

---

<sup>17</sup> *Ídem*

Sin embargo, para darle fuerza a la democracia local se requieren acciones dirigidas a limitar la intervención directa de los gobiernos federal y estatal; hacer efectiva la descentralización y garantizar el ejercicio libre de las competencias del gobierno local, en el sentido de dar amplia participación y de favorecer la diversidad de instituciones, entidades y formas de asociación de la sociedad civil.

Los vínculos vitales y completos solamente pueden crearse en la intimidad de un intercambio que necesariamente ha de ser reducido. La acción de control del gobierno deberá ejercerse cuando así lo exija el interés público, aunque lesione los intereses de algunos grupos locales, porque es en el nivel local donde más fácilmente se puede operar o instrumentar un pacto entre sectores para hacer efectiva la concertación y el acuerdo político, lo que dependerá de la capacidad de las élites locales para buscar el consenso y el acuerdo.

Pero si se quiere hacer historia, los municipios fueron aliados del centralismo político mexicano, precisamente en el momento de mayor auge de las doctrinas liberales, durante ese proceso de concentración de las decisiones en el gobierno de la República, los municipios fueron perdiendo paulatinamente sus propias capacidades de decisión y de acción, así el Estado Nacional Mexicano se gestó con la sangre y la vida de sus municipios, hasta que los agotó.

Los revolucionarios no consideraron la redistribución de competencias a lo largo del territorio como un asunto vital para el país, ni al municipio como un tema político de primer orden. Sus preocupaciones fueron otras: la democracia y los

derechos sociales, pero no el federalismo ni la búsqueda de una jerarquización territorial mejor equilibrada. Por el contrario, el movimiento revolucionario consolidó el predominio del centro, el cual prevalece hasta nuestros días.<sup>18</sup>

## **2.6 EL MUNICIPIO EN LAS DIFERENTES LEGISLACIONES**

Como instancia política básica del Estado, el municipio es el elemento clave en el que se sustenta la estrategia descentralizadora de la actividad estatal y de desarrollo regional, como lo consignan los artículos 115 y 116 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Hidalgo:<sup>19</sup>

“...El Municipio Libre es una Institución con personalidad jurídico-política y territorio determinado, dotado de facultades para atender las necesidades de su núcleo de población, para lo cual manejará su patrimonio conforme a las leyes en la materia y elegirá directamente a sus autoridades...”

Además, “... la competencia que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la presente Constitución Política del Estado de Hidalgo, otorgan a los Municipios, se ejercerá por el Ayuntamiento en forma exclusiva”.

---

<sup>18</sup> Merino, Mauricio, *Gobierno local, Poder nacional, La contienda por la formación del Estado Mexicano*, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, México, 1998, p. 200.

<sup>19</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Historia Legislativa y Parlamentaria de Hidalgo*, 2002.

Un elemento importante para comprender las posibilidades y limitaciones de gobernar en los espacios locales es la legalidad y la normatividad que deben de respetar las funciones de gobierno. Con relación a la legislación municipal local, es todavía más complejo evaluar competencias, facultades y funciones. Las leyes orgánicas municipales no abordan siempre todas las materias que incluyen el texto constitucional.

En un trabajo realizado<sup>20</sup> se comparan y revisan estas diferentes legislaciones y se advierte que las constituciones estatales reproducen las bases del 115 constitucional, lo que lleva a limitar los órganos legislativos de las entidades federativas para cumplir sus funciones.

Además, se introducen disposiciones que implican formas de injerencia del Poder Ejecutivo respecto de la vida política y económica del municipio, ya que media en otras relaciones, por ejemplo con el gobierno federal, y fiscaliza actos, como lo referente a la planeación.

En las leyes orgánicas municipales se amplían los ámbitos de competencia de los congresos locales; con relación al municipio se añaden polémicas en torno a facultades como las relativas a la desaparición y suspensión de ayuntamientos y de munícipes, así como restringir el principio de representación proporcional y crear una especie de regidores de partido.

---

<sup>20</sup> Merino, Mauricio, Coordinador, *Diploma Nacional en Política Pública y Gobierno Local*, Materiales de trabajo, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1997, p. 264.

Para llevar a cabo todos los proyectos municipales concertados se necesita partir de un enfoque ampliado. Por ello, con objeto de conseguir mejores resultados en el crecimiento se hace necesario fincar expectativas en todas las comunidades que integran la municipalidad y no sólo en la cabecera; de este modo la explotación de potencialidades trasladará su balance hasta las actividades económicas, propias o naturales del municipio, alcanzando con ello un equilibrio en el desarrollo.

Desafortunadamente, lograr ubicar al municipio en un estatus cualitativamente distinto es un proceso que actualmente se encuentra bloqueado por la escasez económica, la dependencia política y el atraso o la disparidad social. Además, la capacidad de gestión municipal está subvaluada, con sus posibilidades de actuación poco explotadas y se percibe una inercia negativa en el funcionamiento burocrático. No se trata de negar los atrasos y obstáculos, sólo se plantea la tesis de que es posible empezar a actuar dentro de las limitantes, incluso antes de que se implementen reformas que se encontrarían ya en las agendas de instituciones públicas.

Por supuesto, en la medida en que se eliminen las trabas de carácter estructural que sujetan al municipio, la gama de posibilidades se ampliará desplazándose a esferas poco exploradas del trabajo e interacción municipal.

## **2.7 PODER POLÍTICO**

Otra condición que influye en la capacidad de los municipios por mejorar sus tesorerías es la estructura local del poder. La presencia de corporaciones lideradas por grupos ligados a la administración municipal, o la forma patrimonialista o clientelar en la prestación tradicional de los servicios, traban eficazmente los intentos de reforma. En algunas ocasiones, el poder de esos grupos inclusive rebasa al poder municipal. Sucede algo similar con municipios pequeños, como los rurales; ahí parece que recauda mejor el estado o la Federación, pues los funcionarios municipales se encuentran en manos de los grupos locales tradicionales de poder. Esos, generalmente, tienen la capacidad de poner en práctica métodos efectivos para disuadir al presidente municipal o al tesorero de cumplir con tareas recaudatorias.<sup>21</sup>

Un ejemplo de esto, a nivel internacional, lo representó Argentina<sup>22</sup>, donde, según el presidente Duhalde, una reunión con los influyentes gobernadores peronistas debería servir para encauzar definitivamente un acuerdo de 14 puntos que suscribieron en un intento de sentar una base para recomponer al país y no para discutir elecciones.

---

<sup>21</sup> Dirección de Internet: <http://members.es.tripod.../obstaculos.html>

<sup>22</sup> Citado en El Financiero, 27 de mayo del 2002, p. 61, Notimex, Reuters.

*“Es hora de cumplir ese acuerdo de 14 puntos, porque si no lo cumplimos repetimos la triste historia de Argentina planteando soluciones que después no ejecuta”,* expresó el mandatario.

En algunas provincias argentinas, al igual que en México, casi 90 por ciento de los recursos fiscales provienen del gobierno federal. Y la mayor parte del gasto de las provincias, igual que en México, también, se dilapida en burocracia y pensiones.

El control político, por otra parte, es la manipulación de la población, por parte de los grupos de intereses, que son personas que tienen autoridad, como líderes comunitarios, eclesiásticos o políticos. La novedad de los últimos años es la intervención del Ejecutivo Federal en la solución de problemas electorales de las entidades.

El patrimonialismo del régimen emerge cuando se pretende recuperar, mediante el presupuesto público, aquellos lugares en que la oposición rebasa al brazo electoral del Estado. El apoyo ilegal del gobierno federal a su partido, por medio del uso indiscriminado de recursos públicos federales para revertir adhesiones y simpatías, es una novedad de los últimos dos sexenios.

Es por ello que los funcionarios municipales aparecen como empleados o delegados del gobierno estatal y como organizadores de actos políticos, donde les está prohibido proponer o debatir; si lo hacen, es asumiendo propuestas del

centro, a pesar de estar conscientes del efecto nocivo, por lo que también deben amortiguar las manifestaciones de descontento provocadas por tales medidas.

Aunado a todo ello, el acceso a los recursos del erario estatal y nacional se da en razón de preferencias políticas o de relaciones familiares, situación que tiende a perpetuar el círculo vicioso de que los municipios son pobres porque no tienen recursos financieros y no tienen inversión porque son pobres y no cuentan con infraestructura.<sup>23</sup>

Finalmente es la concentración del poder, de larga tradición en nuestro país, bajo la justificación de los programas. Recordemos la concentración de ingresos fiscales y las grandes atribuciones que la ley otorga, en especial al Ejecutivo Federal. La sujeción financiera de los municipios se apareja a la dependencia política y convierte en engañosos los intentos aparentes de descentralización.

---

<sup>23</sup> Meza Montes, Wilfrido, *El Municipio: Pilar de la modernización económica y democrática nacional*, en *El municipio mexicano de cara al Siglo XXI*, Universidad Autónoma del Estado de México y Colegio de Posgraduados del CIDE, Toluca, México, 1993, pp. 25-50.

## CAPÍTULO III

### **Factores Administrativos**

#### **3.1 MARCO JURÍDICO, ¿SUFICIENTE O EFICIENTE?**

El desconocimiento del marco jurídico municipal, aunado a la ignorancia del funcionamiento de la administración pública, provocan el desencanto de la sociedad por su gobierno, ya que la población requiere ver satisfechas sus necesidades básicas, sin embargo, sus representantes políticos no conocen, no saben y no aciertan cómo dar soluciones a todas las peticiones hechas.

Además, cuando un municipio no cuenta con recursos humanos suficientemente preparados, capaces de dar respuesta inmediata, a lo que se agrega la falta de capital económico para solucionar las necesidades de la sociedad, ésta responde de forma manifiesta en las urnas, donde impugna la gestión y cambia su preferencia electoral en un abrir y cerrar de ojos.

Es decir, el gobierno municipal no soluciona las necesidades más apremiantes de su población y, por ende, el desarrollo de la localidad se detiene, aun cuando en ese desarrollo y bienestar de la sociedad influyen varios factores, como el administrativo, que juega un papel importante porque de éste depende la forma en que se fomente o entorpezca la construcción del desarrollo local.

Sin embargo, lograr el bienestar cuando se tienen limitantes, tanto económicas como políticas, la tarea se vuelve complicada y es cuando la administración municipal debe actuar como alternativa para generar cambios, ya que hasta nuestros días no se ha logrado explotar todo el potencial con que se cuenta.

El desarrollo municipal necesita del fortalecimiento de los ayuntamientos. Como gobierno local no es, en el caso mexicano, un problema de insuficiencia de marco jurídico que lo sustente o de políticas públicas que lo favorezcan. De hecho, el discurso político con relación al tema es “municipalista”. Todos los partidos y posiciones políticas sustentan en sus plataformas una adhesión al municipio como base de la organización política y administrativa y una expresión de voluntad para fortalecer y desarrollar a los ayuntamientos, planteamientos y propósitos que, sin embargo, contrastan con la realidad: Los ayuntamientos continúan siendo el “hermano pobre” o, quizá más propiamente dicho, “un hijo pobre” de la administración pública mexicana.<sup>1</sup>

La gestión de los ayuntamientos, en lo general, continúa con la característica falta de capacidad para dar la respuesta que la población espera a sus demandas. Enfrentan limitantes reales a su autonomía o a la libertad en el manejo de su hacienda pública e insuficiencia financiera derivada de un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que restringe sus fuentes impositivas naturales sin una debida

---

<sup>1</sup> Merino Mañón, José, *Una nueva hacienda pública municipal, Apuntes para el análisis de su reforma*, Instituto Nacional de Administración Pública, H. Ayuntamiento de Tlalnepantla, México, 2001, p. 16.

compensación en el otorgamiento de participaciones en la recaudación federal y estatal.<sup>2</sup>

Cabrero señala que los gobiernos locales no han desempeñado su papel correctamente y aporta como causas a la debilidad institucional, carencia de recursos económicos, fragilidad en la estructura administrativa, así como la ausencia de recursos humanos profesionales y capacitados para la función que desempeñan.<sup>3</sup>

Existen algunos elementos del régimen constitucional y de la legislación secundaria de la actividad municipal convertidos en meros planteamientos teóricos de difícil aplicación. Por el contrario, algunos requerimientos reales de la gestión municipal no tienen sustento jurídico adecuado. Se reclama por ello que el discurso del fortalecimiento municipal es un mero planteamiento declarativo de deseos, más que un postulado programático que derive en acciones concretas de efectiva aplicación. Además, se ha olvidado que algunos municipios han superado en parte la precariedad y el olvido en que estaban y se sigue insistiendo en el centralismo como parte del discurso, si bien la realidad está cambiando, ya que ahora la problemática para estas localidades que han superado algunos obstáculos es que, aunque dispongan de mayores recursos, no resuelven sus problemas sino que los ven incrementados; es decir, se ha ignorado la gran diversidad de municipios y se sigue emitiendo normatividad para los mismos con

---

<sup>2</sup> *Ídem.*

<sup>3</sup> Cabrero Mendoza, Enrique, *Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México*, Colección Cuadernos de Debate, CIDE, México, 2000, p. 9.

características homogéneas, aun cuando difícilmente las propuestas para un municipio rural pueden ser efectivamente válidas para una gran metrópoli.

Por citar un ejemplo, en la mayoría de los casos se presupone que todos los ayuntamientos son entes con las mismas capacidades y potencialidades y que todos los municipios son circunscripciones similares, sin distinguir la enorme disparidad que presentan en número de habitantes, extensión territorial o capacidad contributiva, además de la variedad de usos y costumbres y de cultura política que también los distinguen. Por ello es frecuente escuchar programas de fortalecimiento municipal que intentan transferir funciones y acciones a la autoridad local, en diferentes ámbitos, con el discurso de servir a la ciudadanía, y se ignora la realidad municipal ya señalada.

Otra limitante del marco constitucional refiere la coordinación y asociación de ayuntamientos para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda, en el caso de municipios de un mismo estado y con sujeción a la ley de carácter local que les rija. No prevé, sin embargo, la libre asociación de ayuntamientos de distintas entidades federativas, aun en el caso de que sean limítrofes, y, sí en cambio, considera la intervención de la Federación y de las entidades federativas, conjuntamente con la de los municipios respectivos, para la planeación y coordinación del desarrollo de centros urbanos situados en territorios

municipales de dos o más entidades federativas cuando forman o tienden a formar una continuidad demográfica.<sup>4</sup>

Las constituciones estatales, por su parte, prevén la intervención del gobierno local para la realización de acuerdos o convenios entre municipios, particularmente cuando se celebran con los de otras entidades federativas. Otras, inclusive, prevén la forzosa intervención de la autoridad estatal en cualquier relación del gobierno municipal con las dependencias del gobierno federal.<sup>5</sup>

Esto es una muestra de que el marco normativo del municipio es insuficiente y, en algunos casos, las leyes y reglamentos con que cuentan las localidades es obsoleto, lo cual provocará complicaciones en la gestión administrativa al momento de aplicar la normatividad “vigente”; pero, además, cómo adecuar dichos ordenamientos si se depende de agentes externos al ámbito, como son los congresos Federal y Estatal y, como ya se dijo, estos organismos camarales dictan los lineamientos de forma homogénea, sin tomar en cuenta la diversidad de nuestra realidad municipal existente.

La fragilidad en el marco normativo depende en grado sumo del Congreso estatal y las legislaturas locales poco se han preocupado por impulsar reformas; aun cuando escuchan a los actores principales, insisten en la subordinación al Poder

---

<sup>4</sup> Merino Mañón, José, *op. cit.* p. 22.

<sup>5</sup> La Constitución Política del Estado de México consigna, en su artículo 17, que “El Estado asume la representación jurídica del municipio en todos los asuntos que deban tratarse y resolverse fuera del territorio del mismo Estado”. *Ibidem* p. 23.

Ejecutivo estatal, razón por la cual los municipios no pueden adecuar sus leyes y reglamentos o no han tenido las capacidades o el personal calificado para darse esa normatividad.<sup>6</sup>

También es frecuente observar, por ejemplo, una posición contradictoria en los ejecutivos estatales que, por un lado, exigen al gobierno federal respeto a su autonomía de gestión, incremento en sus potestades tributarias y efectivos mecanismos de participación en la toma de decisiones para la asignación de participaciones y transferencias; y, por el contrario, su relación con los ayuntamientos es la misma que critican del Ejecutivo Federal, al limitar su autonomía, restringir potestades tributarias e impedir su participación efectiva en las decisiones acerca de transferencias y asignación de participaciones.<sup>7</sup>

El 115 constitucional es un artículo que, supuestamente, le da independencia y autonomía a los municipios. En realidad los limita ya que, para la mayoría de los trámites tienen que recurrir a la Legislatura del Estado o al gobierno estatal, órganos que argumentan que tienen presidentes con pocos recursos, con poca escolaridad o que no tienen capacidad para gobernar.

---

<sup>6</sup> Los siguientes son sólo algunos datos que muestran la fragilidad municipal que impiden su buen funcionamiento: 63% de los municipios no cuentan con una normatividad administrativa interna de base; en 80% no existe un reglamento de planeación, por lo que la función presupuestal es improvisada; en promedio, menos del 50% tienen reglamentación sobre servicios públicos, aun cuando es su actividad fundamental; 70% no cuenta con normatividad básica para el cobro del impuesto predial, lo que da como probable que este rubro sea administrado directamente por el gobierno estatal. En Cabrero Mendoza, Enrique, *Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México*, Colección Cuadernos de Debate, CIDE, México, 2000, pp. 13-17.

<sup>7</sup> Merino Mañón, José, *op. cit.* p. 36.

Se hace necesario revisar, entonces, las responsabilidades y facultades que tienen los gobiernos estatales y municipales. Más ejemplos: En días pasados, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, después de una acuciosa jurisprudencia, determinó que los municipios no tenían facultades para reglamentar sobre la prevención del alcoholismo.<sup>8</sup> Se argumentó que como es un problema de salud la tarea le correspondía a la Secretaría del ramo, mientras la municipalidad sigue padeciendo los embates de dicho problema social y no puede, ni siquiera eso, prevenir, ya que no está dentro de sus facultades, es decir, se le calificó que no estaba dentro de su competencia el atacar de frente dicha anomalía.

La paradoja: ¿Deben circunscribirse a lo establecido en leyes estatales o federales? ¿En eso consiste la independencia o autonomía municipal? Baste mencionar que el municipio está facultado para la expedición de licencias y permisos de esa índole, empero, no puede reglamentar la prevención de dicha enfermedad. Una verdadera contradicción, sobre todo si dicho espacio es la primera instancia de contacto con la ciudadanía.

Obviamente cada municipio tiene determinados intereses, a los que son ajenos otros; cada lugar ofrece diversas circunstancias y características para el desarrollo de sus habitantes, por ello no todo puede ser previsible en una legislación, aun cuando sea la misma entidad. Es el ayuntamiento el que debe regular las actividades municipales, dejar de ser mero órgano deliberativo y establecer acuerdos sobre los intereses de la comunidad que representan. “Sin municipio

---

<sup>8</sup> Ramírez de Aguilar L., Fernando, en *El Financiero*, 4 de marzo de 2005, p. 35.

libre se falsea el régimen democrático y se atenta contra la dignidad de sus habitantes”.<sup>9</sup>

Quizás por esta razón, Mauricio Merino<sup>10</sup>, responde a la pregunta ¿por qué los gobiernos municipales en México no pueden cumplir cabalmente con sus obligaciones constitucionales?, con el argumento principal de que existe un mal diseño institucional: las reformas al artículo 115, ya que ensancharon los ámbitos de obligación de los gobiernos locales, pero no aportaron reglas ni incentivos para afrontarlos, por lo que ahora deben cumplir funciones y obligaciones crecientes, pero en circunstancias y con recursos distintos y muy limitados.

### **3.2 PROBLEMAS DE ADMINISTRACIÓN**

La falta de capacitación para saber qué le compete al municipio genera fugas de recursos, ya que el 85 por ciento de los ayuntamientos del país carece de una base de datos y, por lo tanto, su administración no sabe de los derechos y aprovechamientos que puede cobrar pero que, si lo hiciera o lo supiera, podría ser casi independiente de la Federación.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Rivera Pérez Campos, José, *La justicia en los municipios*, en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, INAP, México, 1981, p. 23.

<sup>10</sup> Merino Mauricio, *Los gobiernos municipales de México: El problema del diseño institucional*, Colección Documentos de Trabajo, #145, CIDE, México, 2004, p. 1.

<sup>11</sup> Municipios como Garza García, en Nuevo León, por cada peso que gasta, sólo 20 centavos provienen de la Federación; mientras que Monterrey, Reynosa y Apodaca, su eficiencia es de 60 por ciento de recursos autogenerados. Caso contrario y crítico lo representan lugares como Coatzacoalcos, con sólo 6 por ciento, o Veracruz, 17 por ciento; Comitán, Chiapas, sólo genera 2 por ciento de sus recursos; San Cristóbal de las Casas, 7%, lo mismo que Atoyac de Álvarez, en Guerrero, y Tecpan de Galeana, que recauda sólo 3 por ciento. En Aguilar Gutiérrez, Genaro, Premio Economía Banamex y Premio INAP 2001, *El Financiero*, 30 de mayo de 2005, p. 6.

Sin embargo las limitaciones administrativas que afrontan los municipios se reflejan, desde luego, en su estructura orgánica. En México, la función administrativa de proveedor de sólo algunos servicios urbanos básicos ha sido el papel y lugar tradicional de los gobiernos locales; son limitados e ineficientes productores y administradores de servicios y equipamiento para el consumo colectivo de su jurisdicción. Por ello han hecho evidente ante las clases populares y organizaciones urbanas independientes varios déficit de atención en su gestión.<sup>12</sup>

Cabe señalar, también, lo obsoleto de los sistemas administrativos que dominan la mayoría de los escenarios de los gobiernos locales, a pesar de que la variedad de modalidades administrativas utilizadas demuestra el ingenio de quienes están al frente, pero también las múltiples carencias y falta de capacidad para responder al rol asignado a dicho ámbito de gobierno. Existe, además, una incapacidad de los ayuntamientos para satisfacer las acciones y actividades que conlleven a ser un agente de desarrollo local.

No es de extrañar, entonces, que sólo 55% de los municipios evalúan sus proyectos y 46% tienen algún tipo de sistema de administración de recursos materiales y de inventarios. 60% no cuenta con la estructura administrativa para supervisar y planear el ejercicio del gasto. Sólo 46% realiza auditorías y 72%

---

<sup>12</sup> Son tres los déficit: De capacidad de gestión democrática de la problemática municipal; de recursos económicos y de conocimientos, ya sea administrativos o técnicos; y, de identidad autónoma frente a otros niveles de gobierno y de la misma sociedad. En Massolo, Alejandra, *Tendencias de la gestión municipal y la participación ciudadana*, en Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, El Colegio de México, México, 2001, p. 260.

reconoce haber recaudado menos del 50% de lo que tenía presupuestado. A lo anterior se agrega que, para 1995, 60% de los municipios no tenía ningún equipo de cómputo, por lo que la función de registro contable se hacía de forma manual.<sup>13</sup>

Los datos anteriores también evidencian otra problemática: aquellos municipios con mayor nivel de desarrollo han expandido de manera excesiva su plantilla de trabajadores, con lo que nuevas estructuras se superponen a las anteriores y se genera un crecimiento que lleva más a la complejidad de la gestión que a su modernización. En el mismo tenor, se incorporan grupos de consultores, aun cuando no se tiene claro cuál es el fondo del problema a solucionar.

Lo mismo sucede con los sistemas de gestión de servicios, grave problema que aqueja a las administraciones locales. Se cita como ejemplo el caso del agua potable: el porcentaje de abastecimiento es de 83% y el de drenaje de 67%, del cual sólo 15% de los municipios puede acercarse a las medias nacionales, razón para que se le asignen más recursos, además de ser considerado el aspecto más problemático. Respecto a la basura, del total nacional se recolecta el 70% y de esta parte sólo el 25% se deposita en rellenos sanitarios. Ya ni hablar de seguridad pública, alumbrado y pavimentación, ya que existe un nivel de obsolescencia tecnológica y deterioro de instalaciones y equipo para ser atendido.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Cabrero Mendoza, Enrique, *Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México*, Colección Cuadernos de Debate, CIDE, México, 2000, pp. 17-18.

<sup>14</sup> *Ibidem*, pp. 19-21.

Otra problemática, no menos grave, lo representa la inexistencia de sistemas de planeación. De acuerdo con la Ley Nacional de Planeación, todo municipio debe elaborar su plan, lo cual no se cumple. Y cuando existe es meramente como un requisito burocrático, documento muy general que no incluye objetivos claros ni concisos; sólo 8% de las localidades urbanas tiene un cumplimiento apenas arriba del 70% de lo previsto. Esto se explica porque sólo 33% de los municipios tienen área específica de planeación; como ya se comentó, pocos tienen acciones de evaluación y seguimiento. En 74% no existe un reglamento de planeación, la participación ciudadana está ausente y la ayuda la aporta el nivel estatal. Sin embargo, por otro lado, se han incorporado sistemas de planeación estratégica, pero se privilegia con ello la opinión y preferencias de determinados grupos y se cierra a la población en general.<sup>15</sup>

Poco se le ha reconocido al ámbito municipal de gobierno el tener como prioridad la preocupación y responsabilidad del desarrollo local, pero buena parte de esas fallas se deben a que éste quiere ser encauzado desde arriba; también es evidente que tampoco los gobiernos locales hayan entendido la dinámica microrregional, quizá porque los recursos económicos con los que cuenta la mayoría de los municipios, el 70% de los mismos lo canalizan –casi el 80%-- al pago de su nómina, independientemente de que por tradición buscan la autosuficiencia para de esta manera lograr autonomía; y, cuando realizan

---

<sup>15</sup> *Ibidem*, pp. 23-25.

proyectos con el gobierno estatal, lo hacen más por subordinación política que por interés de generar redes de acción regional.<sup>16</sup>

### **3.3 PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA**

Este aspecto siempre será muy debatido, porque hay la opinión generalizada de que a administración nueva, sistemas de gestión nuevos, aun cuando no se lleva a cabo un análisis adecuado para tener un diagnóstico de qué es lo que no funciona para hacer los cambios pertinentes. Es decir, reconocer que no todo está bien, pero tampoco todo está mal.

Usualmente, los funcionarios llegan a la administración municipal sin experiencia, sin preparación previa, sin conocimientos técnicos necesarios; pero, sobre todo, sin el espíritu y la ética del servicio público deseable. La improvisación en la función municipal y la falta de un compromiso mayor al periodo trianual son parte de la realidad nacional.

En general, para un buen funcionamiento organizacional se exige que los puestos estén bien especificados y que el mando, además de estar bien establecido, se realice con un acento mayor en la decisión que en la ejecución.

---

<sup>16</sup> *Ibíd.*, pp. 25-27

Sin embargo, el problema principal de la administración pública municipal es la falta de capacidad, preparación y profesionalismo de los servidores públicos; y cuando es el municipio el que los prepara y capacita, se marchan a las administraciones federal o estatales, o bien, a la iniciativa privada, donde son mejor pagados; el municipio, por sus limitaciones económicas, no puede evitarlo; se requiere que cuente con la capacidad económica para ofrecer adecuados salarios a sus servidores.<sup>17</sup>

Por estas causas se hace bastante evidente la existencia de realidades contrastantes: Hay municipios, los más grandes, con un promedio de 1600 trabajadores en la administración; los más chicos promedian setenta, aunque los hay con menos de veinte.<sup>18</sup> Esto arroja como resultado que los municipios grandes, casi la totalidad, cuentan con un plan de desarrollo; de los pequeños, menos de una quinta parte lo tiene.

Es por ello que uno de los problemas latentes en la administración de un municipio lo refleja la ignorancia. El siguiente es un ejemplo de ello: Un presidente municipal de la Sierra de Guerrero recibe un telegrama donde, con muchas dificultades, alcanza a leer: *“Urgente: Movimiento telúrico detectado en su zona. Localizar epicentro. Informar a la mayor brevedad de las consecuencias, a fin de nombrar un comité que investigue”*. Varias semanas después, llega la respuesta del

---

<sup>17</sup> Gasca Pliego, Agustín, y Robles Martínez, Reynaldo, *Retos del municipio*, en Ensayos sobre la modernidad nacional, Tendencias contemporáneas de la Administración Pública, Editorial Diana, México, 1989, p.214.

<sup>18</sup> Cabrero Mendoza, Enrique, *Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México*, Colección Cuadernos de Debate, CIDE, México, 2000, p. 21.

alcalde: *“Epicentro localizado, confeso y preso. Telúrico, muerto; trepidatorio y otros 15 sujetos se dieron a la fuga, pero los seguimos de cerca. No habíamos podido informar porque hubo un temblor muy fuerte. Atentamente, el presidente municipal, que en diciembre termina la primaria”*.<sup>19</sup> Lo anterior no deja de causar risa, sí, pero refleja una penosa realidad que se vive en algunos municipios.

Además, derivado de la falta de recursos económicos, les es imposible invertir en tecnología administrativa y, cuando los hay, no saben cómo invertir por falta de información acerca de la manera de modernizar, lo que les impide ser más eficaces en los servicios que prestan y, por ende, en la administración que ejercen.

Según un estudio llevado a cabo por el Foro de la Nueva Economía (FONE)<sup>20</sup>, la mayoría de los municipios reflejan un nivel de desarrollo medio-bajo, a pesar de que cuentan con recursos disponibles y presupuestales que no son etiquetados y que pudieran usar para un plan de modernización, sin embargo lo que utilizan para tal rubro es mínimo, a pesar de que saben que son el primer contacto del ciudadano a nivel gobierno.

Cabrero<sup>21</sup>, también, acusa un débil nivel de profesionalización de gobernantes y funcionarios municipales, al citar que 18% de los alcaldes no tiene estudios

---

<sup>19</sup> En El Financiero, 24 de noviembre de 2003, p. 95.

<sup>20</sup> Leyva Reus, Jeanette, en El Financiero, 20 de septiembre de 2004, p. 12.

<sup>21</sup> Cabrero Mendoza, Enrique, *La nueva gestión pública en el ámbito municipal de gobierno*, en Revista del I.A.P.E.M., A.C., #54, México, enero-abril, 2003, p. 82.

medios o superiores en algún campo profesional y la mitad no tenía experiencia previa en la administración pública. Además, los funcionarios de primer nivel tienen poca experiencia acumulada: 30% tiene menos de un año en el puesto; 55%, menos de tres años; sólo 5% tiene más de cinco años de antigüedad. Al igual que los ediles, la mitad de los funcionarios de primer nivel, no tenía experiencia previa en la gestión pública municipal.

Dicha falta de profesionalización igual se respalda con evidencia empírica: De acuerdo con el censo municipal de 1995, en el total de los municipios mexicanos existían sólo 121, 676 empleados de base; empero, los de confianza sumaban 155,809, y los eventuales totalizaban 59,550, dato que arroja la preocupante cifra de cerca de 60,000 funcionarios que se ven afectados —los trabajadores de confianza— anualmente; y, una tercera parte del total de ellos, repite en la siguiente administración.<sup>22</sup>

De regreso con los alcaldes, 40% tiene una carrera universitaria; 11%, bachillerato; 15%, secundaria o carrera comercial; y, 33%, primaria o menos. Respecto a los funcionarios, menos del 40% tiene grado de licenciatura. Lo más preocupante —o aberrante— es que el 60% de las administraciones no cuenta con área especializada en el manejo de recursos humanos, y sólo 20% lleva a cabo actividades de capacitación y desarrollo de personal.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Cabrero Mendoza, Enrique, *Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México*, Colección Cuadernos de Debate, CIDE, México, 2000, pp. 22-23.

<sup>23</sup> *Ídem.*

El problema es grave y poco atendido por los ámbitos estatal o federal, y cuando llevan a cabo programas de capacitación los proyectos se realizan de forma muy tradicional en la enseñanza, o no se apegan a la realidad de cada región y lo dictan de forma muy generalizada, lo que convierte así a la inversión en un gasto superfluo.

Actualmente se habla mucho acerca del servicio civil de carrera, aunque éste es viable en instituciones donde hay fines claros y estables en el largo plazo, donde hay medios más o menos definidos para la estabilidad del servidor público que desea hacer carrera y donde existen mecanismos de gestión pública que tienden a esa estabilidad, características éstas que, sin embargo, no son propias de los ayuntamientos mexicanos.

Lo anterior nos obliga, al igual que Merino,<sup>24</sup> a formularnos dos preguntas: ¿Cómo entonces pedir servicios de carrera cuando no hay bases para cualquier forma de organización burocrática más o menos estable? Y, si ni siquiera se cuenta con los medios suficientes para satisfacer los servicios públicos básicos ordenados en la Constitución, ¿cómo pueden llevar a cabo inversiones para mejorar la calidad en el desempeño de su administración?

Y esto no es más que el resultado del tiempo transcurrido en el municipio mexicano, que sufre un largo proceso de reducción de funciones y lo condena a

---

<sup>24</sup> Merino, Mauricio, *Los gobiernos municipales de México: El problema del diseño institucional*, Colección Documentos de Trabajo, #145, CIDE, México, 2004, p. 13.

perder, poco a poco, la importancia que tenía en tiempos de la Colonia, cuando era la clave de la organización política territorial del país. Sin embargo, al triunfo de los liberales sobre los conservadores, se aplica una estrategia de triple alcance: Primero, se aplica una estricta legislación administrativa municipal, supervisada por los jefes políticos; segundo, errática política de reconocimiento jurídico de los pueblos, así como la creación de nuevos ayuntamientos; finalmente, la política de desamortización de la propiedad colectiva en busca de la pequeña propiedad privada, lo que permitiría el dismantelamiento de los recursos municipales.<sup>25</sup>

De esta manera el municipio fue un asunto subordinado para la lucha de la Revolución Mexicana, al ser considerado tema secundario, por lo que el movimiento armado sólo representó un cambio en las formas de control acuñadas por los liberales. La dominación ejercida por los jefes políticos, el control de las elecciones o el problema agrario aparecieron por encima del municipio a lo largo de la lucha armada, mientras que, por el contrario, ninguna fracción revolucionaria consideró las posibilidades propias de esa institución al margen de alguna de aquellas prioridades de índole nacional.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Merino Huerta, Mauricio, *Gobierno local, Poder nacional: La contienda por la formación del Estado Mexicano*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1998, pp. 211-217.

<sup>26</sup> *Ídem*.

# CAPÍTULO IV

## Factores Económicos

### 4.1 POTESTAD FISCAL MUNICIPAL

El aspecto económico siempre ha influido directamente en el desarrollo municipal<sup>1</sup>, razón por la cual está muy de moda el término “*federalismo*”, sobre todo cuando hablamos acerca de la independencia o autonomía de las instancias locales; es muy importante, por tanto, señalar que el tema reviste un interés considerable y bastante difícil de manejar.

Ya se abordó el entramado político en el nivel local, razón medular del asunto cuando se trata o se intenta el soltar las amarras de una entrampada sujeción estatal y federal en contra del gobierno local.

Se insiste constantemente en aludir el artículo 115 Constitucional, base jurídica que enmarca los derechos municipales, específicamente los referidos al aspecto financiero, los cuales son trastocados o se ven violados cuando en el diario

---

<sup>1</sup> Uno de los principales obstáculos al desarrollo de México lo representa el desequilibrio regional como consecuencia de una evolución histórica necesaria para conformar un proyecto nacional y finalizar con la dispersión existente, por lo que se establece un centro fuerte, dominante y distribuidor de los recursos, lo que ha dejado un saldo muy grave en varios aspectos y que dentro del ámbito municipal desencadenaron una gran carencia de medios, donde las finanzas son consideradas elemento fundamental del problema. En Mejía Lira, José, *Problemática de las finanzas municipales*, en Problemática y desarrollo municipal, Editorial Plaza y Valdés, México, 1994, p. 99.

acontecer de las actividades encuentran impedimentos para cumplir con los fines de bienestar social y el argumento más esgrimible es el de la carencia de fondos monetarios.

Y es, precisamente el marco institucional, en el cual se han desenvuelto las finanzas estatales, caracterizado, históricamente, por un alto centralismo, donde los estados y municipios han mantenido una alta dependencia de los recursos provenientes del gobierno federal.<sup>2</sup>

El ejemplo que surge de inmediato lo representa la fracción IV del tan mencionado artículo, ya que establece las fuentes de ingresos de los municipios, recursos provenientes, fundamentalmente, de transferencias federales y por la provisión de servicios públicos bajo su responsabilidad, así como los derivados del impuesto predial.

Sin embargo, no obstante que la misma Carta Magna otorga ciertas libertades en el manejo y administración de dichos recursos, en la práctica, los márgenes de acción de los municipios han sido limitados, lo cual se explica, también, debido a una baja capacidad administrativa y fiscal,<sup>3</sup> así como la falta de capital humano capacitado adecuadamente para llevar a cabo dichas funciones.

---

<sup>2</sup> En México, el problema es el centralismo económico, pues los principales impuestos que generan recursos al erario son el IVA y el ISR, ambos de carácter federal, y por lo menos uno de ellos debería ser de carácter local. Aguilar Gutiérrez, Genaro, investigador y economista del Centro de Investigación en Ciencia Aplicada y Tecnología Avanzada del IPN, en *El Financiero*, 20 de junio de 2005, p. 15.

<sup>3</sup> En entrevista de banqueta para un noticiero televisivo, el gobernador de San Luis Potosí, Marcelo de los Santos, después de una de las tantas reuniones de la CONAGO, se inclinó por evitar que los estados cobraran impuestos debido a la ineptitud de los mismos, así como declararse abiertamente a favor de que la Federación

El mismo artículo establece que los municipios manejarán libremente su hacienda, órgano de suma importancia, ya que es precisamente éste el de mayor interés y que muchos problemas presenta, porque generalmente resulta insuficiente; los recursos son generalmente muy escasos y el manejarlos de un modo eficiente y eficaz redundaría en la mayor o menor consecución de objetivos, lo que puede determinar igualmente, en mayor o menor medida, la capacidad de tomar decisiones, es decir, autonomía y capacidad real de descentralización, empero, se le otorga potestad a las legislaturas locales para revisar, se dice, los gastos en la cuenta pública y aprobarla.

Se dicta en la normatividad que, ayuntamiento que no le es aprobado dicho documento, se le fincarán responsabilidades; luego entonces, dónde está la autonomía. Es decir, la norma supuestamente da independencia y autonomía a los municipios pero, en la realidad, los limita porque los remite a que para cualquier asunto, de índole económico, sobre todo, tengan que recurrir a la legislatura estatal, si no es que al Jefe del Ejecutivo de la entidad.<sup>4</sup>

Y es que los gobiernos locales ponen mayor énfasis en la necesidad normativa, cimentada ésta en ciertos valores, intereses y preferencias, y se estima al

---

continuará con esa labor y que los recursos monetarios les fueran canalizados a las entidades vía participaciones.

<sup>4</sup> Es por ello que el secretario de Hacienda federal, Francisco Gil Díaz, pidió dar la oportunidad a los municipios de actuar como adultos, ya que el contraargumento que se da es que muchos de ellos, quizá la mitad, tienen alcaldes con pocos recursos, poca escolaridad y por esa razón no tiene capacidad administrativa, en *El Financiero*, 26 de mayo de 2003, p. 6.

comparar un estándar deseable con la provisión existente de servicios públicos,<sup>5</sup> razón por la cual el municipio urge los recursos financieros para cumplir su cometido, aspecto fundamental para lograr la anhelada autonomía, señalada así, claramente, por el constituyente mexicano Heriberto Jara: *“No demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo no llevado a la práctica”*.<sup>6</sup>

Por tal razón, puede dotarse a los ayuntamientos de muchas competencias y darles amplios canales de participación, pero si la hacienda local sigue dependiendo del gobierno estatal o federal, cualquier reforma o modificación a las leyes será inútil.

También, el margen de autonomía que la Constitución otorga a los municipios se ve limitado por las facultades que la misma confiere a los congresos estatales a través de las leyes correspondientes<sup>7</sup> que expide para sustentar el marco jurídico municipal y sus relaciones con otros niveles de gobierno, con alto grado de poder y control sobre el desempeño de los ayuntamientos.

---

<sup>5</sup> Jaime Sobrino clasifica las necesidades sociales en cuatro tipos básicos: Necesidad Normativa, Necesidad Sentida, Necesidad Expresada y Necesidad Comparativa, en Sobrino, Jaime, *Tamaño de la ciudad y finanzas públicas municipales en el sistema urbano nacional*, en Desarrollo municipal, retos y posibilidades, El Colegio Mexiquense, A.C., México, 1998, p. 269.

<sup>6</sup> Rabasa, Emilio y Caballero, Gloria, *Mexicano, ésta es tu Constitución*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1997, p. 329.

<sup>7</sup> Ley de Coordinación Fiscal de las entidades, del Servicio Público de Agua Potable y Alcantarillado, de Planeación estatal, de Deuda Pública, de Contaduría Mayor de Hacienda de las legislaturas locales, de regulación de predios, de desarrollo urbano, etcétera, en Martínez Uriarte, Jacqueline, *Relaciones entre los ayuntamientos y los congresos de los estados: un ensayo de sistematización*, en De la descentralización al Federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, p. 267.

De esta manera los gobiernos municipales de México no sólo enfrentan la pobreza de sus comunidades y la carencia de infraestructura y servicios, sino también los obstáculos que les plantea el mal diseño institucional; sin definición clara sobre la vocación de esos gobiernos, causa que al inicio del siglo XXI en el país sigan existiendo municipios pobres, institucionalmente débiles y atrapados por una normatividad tan compleja como contradictoria.<sup>8</sup>

## **4.2 INGRESOS MUNICIPALES**

Un impuesto es la parte de la riqueza generada por una economía que la población decide, por consenso o imposición, asignar al gobierno para que pueda llevar a cabo la misión que le corresponde en el contexto social,<sup>9</sup> por lógica esta vía es condición necesaria para que un gobierno cumpla metas y acciones que una colectividad considere indispensables para su bienestar.

El impuesto predial y el impuesto sobre adquisición de bienes inmuebles, junto con los derechos por el servicio de agua potable, son los conceptos más relevantes de los ingresos propios de un municipio, por ello es muy importante adoptar medidas para incrementar la recaudación de los mismos. El primer tributo mencionado es la

---

<sup>8</sup> Mauricio Merino marca varias contradicciones del diseño institucional, entre las cuales destaca la pluralidad política actual en comparación con el dominio hegemónico de partido de los años setentas, representación proporcional que se amplió a todos los municipios, pero el diseño destinado al control de las decisiones del ayuntamiento por un solo partido siguió intacto, en Merino, Mauricio, *Los gobiernos municipales de México: El problema del diseño institucional*, Colección Documentos de Trabajo, #145, CIDE, México, 2004, pp. 8-10.

<sup>9</sup> Lagunas Toledo, Luis Alejandro, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México, en *El Financiero*, 24 de marzo de 2003, p. 10.

base fundamental de allegarse recursos un ayuntamiento, sin embargo la recaudación por ese concepto es de las más bajas en el mundo,<sup>10</sup> por lo que, de no generar acciones inmediatas, el futuro no es muy promisorio.

Existen diversos problemas en los estados que impiden incrementar la recaudación, ya que no se han dado a la tarea de detectar cuáles son los municipios en esas entidades que mayores recursos puedan generar;<sup>11</sup> además tampoco se han desarrollado programas específicos para que aumenten su nivel de eficiencia recaudatoria y los gobernadores se limitan a exigir mayores participaciones federales en lugar de solicitar más potestades tributarias, esto para no verse involucrados en problemas políticos.

Sin embargo, debe trabajarse en elevar la recaudación, sobre todo la del predial, ya que ha disminuido en todos los estados, así lo aseguró el presidente del Colegio Nacional de Economistas, Óscar Guerra Ford, quien también señaló la existencia de muchos elementos que pueden mejorarse, como el problema de la información, ya que varias entidades no tienen una clara rendición de cuentas, y puso como ejemplo que no se edita en su cuenta pública cómo distribuyen las participaciones o cuál es el uso que le dan a los recursos.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> En el año 2003 se recaudaban cuatro décimas del 1 por ciento del PIB, cuando el potencial oscila entre 2 y 3 por ciento del mismo. Ortiz Prado, Abel, Universidad del Valle de Matatipac, Tepic, Nayarit, en *El Financiero*, 3 de octubre de 2003, p.44.

<sup>11</sup> De casi 2 mil quinientos municipios registrados en el país, alrededor de 800 son los que aportan 85% del PIB. Aguilar Gutiérrez, Genaro, investigador del Instituto Politécnico Nacional, en *El Financiero*, 20 de junio de 2005, p.15.

<sup>12</sup> Acusó también que, actualmente, cada entidad rinde sus cuentas en la forma en que mejor le parece y todavía más si tiene una mayoría en el Congreso local, en *El Financiero*, 31 de mayo de 2005, p.6.

Otra causa del escaso rendimiento de las fuentes de ingresos municipales lo constituye la aplicación de las leyes de ingresos debido a dos vertientes; a) ausencia del poder tributario del gobierno municipal, y b) poco ejercicio de la competencia tributaria del gobierno municipal.<sup>13</sup> En el primer aspecto, los tributos municipales se decretan por los congresos locales, por lo tanto los municipios carecen de poder tributario, pero sí están provistos de competencia tributaria, la cual consiste en aplicar la ley para recaudar impuestos cuando se producen hechos que lo generan.

Por lo que respecta al segundo aspecto, no obstante que los municipios carecen de poder tributario, sí están provistos de competencia tributaria, la cual consiste en poder recaudar y aplicar leyes de ingresos locales, sin embargo, existen limitaciones, las cuales se atribuyen a los contribuyentes, a la autoridad municipal y a otros niveles de gobierno.

A los contribuyentes, debido a una mínima o nula conciencia, ya que prefieren pagar a la Federación o a la entidad que a su municipio, es decir, existe negligencia o indolencia y una ausencia de responsabilidad en alto grado respecto a su deber ciudadano; de la autoridad municipal es palpable una incapacidad técnica, la deficiencia de sistemas administrativos, una mínima o nula información

---

<sup>13</sup> Instituto Nacional de Administración Pública, *Algunos aspectos de la problemática de la hacienda pública municipal en materia de ingresos*, en Diagnóstico del sistema de contribución y distribución de la hacienda pública estatal y municipal, México, 1996, pp. 196-203.

al contribuyente, así como ausencia o falta de seguimiento de los procedimientos de ejecución.

Además, se cuenta también la ausencia o deficiente control de cumplimiento, la falta de comunicación entre el pueblo y su autoridad y el siempre presente burocratismo y la negligencia. Las limitaciones que se le atribuyen a otros niveles de gobierno refieren complicados sistemas legales, una falta de control efectivo del ingreso por parte de quien ejerce la fiscalización, así como presiones por dependencias estatales y federales con relación al cobro de determinados impuestos y la resistencia por parte de organismos descentralizados de los gobiernos federal y estatal.

Un ejemplo de limitación lo representa también el autoritarismo. En un análisis comparativo de las facultades que los congresos locales tienen con respecto a los ayuntamientos,<sup>14</sup> se menciona en particular el caso del Estado de México, donde el mandatario estatal está facultado para normar la organización y funcionamiento del catastro y, ¡aún más!, en su caso, administrarlo, con la participación de los municipios –por lo menos eso— de acuerdo con las leyes aplicables; además, está habilitado para regular los precios y tarifas del impuesto predial, ya que puede ordenar la modificación de los planos, tablas o cuadros de valores para la tierra o construcciones.

---

<sup>14</sup> Martínez Uriarte, Jacqueline, *Relaciones entre los ayuntamientos y los congresos de los estados: un ensayo de sistematización*, en De la descentralización al Federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, pp. 236-277.

Como ya sabemos, si los mayores ingresos municipales provienen de dicho tributo, y que para cobrarlo se hace necesario un estudio catastral que contabilice los predios existentes y señale características de los mismos, se puede concluir que los ingresos de los municipios mexiquenses dependen, en buena medida, de la voluntad o capacidad del desempeño del Jefe del Ejecutivo estatal para actualizar dicho concepto.

Así las cosas, los ayuntamientos están sujetos al lugar que tenga la actualización catastral en la agenda de gobierno estatal y la decisión tomada por éste de cuándo y dónde se irán realizando los estudios pertinentes, situación que no excluye que dicho mandatario pueda intentar ejercer control político, por medio de esta facultad, sobre las municipalidades.

Es por esta razón que los municipios piden, exigen, que sus facultades sean ampliadas para poder crear y cobrar impuestos de manera directa; que por medio de cabildo definan qué impuestos cobrarían, con la finalidad de que puedan subsistir y dejar de ser dependientes todo el tiempo del gobierno federal, ya que la mayoría de ellos no cuenta con los recursos suficientes para atender sus necesidades básicas de servicios públicos y, en la medida en que los ingresos no le alcanzan a la Federación, en esa misma proporción tampoco son suficientes para solventar necesidades de los gobiernos locales.

Asimismo, solicitan cobrar el impuesto federal a organismos federales y que los recursos se queden en dichos municipios, sin que sea condicionada su transferencia a cambio de cobrar impuestos para la Federación.<sup>15</sup> El ejemplo palpable de lo anterior lo representan empresas privadas, como Telmex, que ocupa y usa las banquetas para instalar su infraestructura, y los impuestos que paga no benefician en modo alguno a la municipalidad; es decir, las casetas que ocupan un espacio en la acera, no pagan uso de suelo, además de que sirven de instrumentos publicitarios, ya que cada artefacto sirve para anunciar y el beneficio es para la empresa, pero de ello el municipio no recibe nada.

En Inglaterra, por ejemplo, el municipio arrenda los postes y el alumbrado a una compañía privada; lamentablemente, el tropiezo en América Latina es la dependencia de las partidas presupuestales federales, sin embargo todo es susceptible de ser arrendado; muchas obras y equipos que podrían ser adquiridos por municipios no se lleva a cabo porque las compañías tienen desconfianza de negociar directamente con los gobiernos municipales, sobre todo cuando saben que no son éstos quienes manejan el recurso económico, sino las autoridades estatales.<sup>16</sup>

Esto significa el poder sin recurso económico, ya que algunos gobernadores y presidentes municipales tienen ahora más potestad, pero no cuentan con dinero, porque casi el 80 por ciento de los ingresos tributarios son acaparados por el

---

<sup>15</sup> Flores, Gerardo, en *El Financiero*, 12 de febrero 2001, p. 9.

<sup>16</sup> Leyva Reus, Jeanette, en *El Financiero*, 4 de octubre 2004, p. 11.

gobierno federal, de los cuales 5 por ciento es captado por los municipios y el resto las entidades, además de que, de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, las facultades de los estados para recaudar son limitadas, al cobrar impuestos sobre la renta y en autos nuevos; por su parte, los municipios son todavía más restringidos al depender de los montos simbólicos que obtienen por el gravamen predial.<sup>17</sup>

Y, a pesar de que son las autoridades municipales las que sufren la presión por la demanda de obras de la población al estar en contacto directo con los ciudadanos, las peticiones difícilmente llegan de forma directa al gobernador o al presidente; además, los proyectos de infraestructura no toman en cuenta a los alcaldes, quienes conocen las prioridades de la población.

Al respecto, Manuel Ángel Núñez Soto señaló alguna vez, en entrevista, la discrecionalidad en el otorgamiento de recursos a los estados, lo que decidía una secretaría de Estado, si debía hacerse una obra o no, o mandar más dinero a una entidad que a otra, al acotar darle a los municipios la responsabilidad porque, quién mejor para combatir los rezagos que quien conoce su potencialidad, sus alcances y los recursos que requiere para ello.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> En El Financiero, 15 de abril de 2003, p. 31.

<sup>18</sup> Ramos Esquivel, Alejandro y Sánchez, Jesús, en El Financiero, 23 de septiembre de 2003, pp. 52-53.

Ante esta situación, Rabasa<sup>19</sup> reclama que, no obstante los beneficios políticos y administrativos que las diferentes reformas hechas al artículo 115 reportan al municipio, su parte toral es la relativa al aspecto económico, ya que la libertad y la autonomía municipales carecen de sentido cuando no se cuenta con los medios materiales para su ejercicio y preservación.

Sin embargo, a pesar de efectuarse reformas constitucionales, existen entidades que no adecúan las constituciones locales a la normatividad federal.<sup>20</sup> Así se encuentran varias legislaturas locales, según la ministra Olga Sánchez Cordero,<sup>21</sup> con un rezago debido a que no llevan a cabo las modificaciones para estar adecuadas a la Carta Magna.

De regreso con el tema predial, la falta de conocimiento de los municipios sobre sus fuentes de ingresos, lo mismo que la corrupción en sus administraciones y una falta de base de datos sólida les impide saber a ciencia cierta cuáles son los productos, derechos o aprovechamientos que pueden cobrar, lo que origina que no puedan aumentar su recaudación; es decir, cómo cobrar algo que no saben las administraciones que se debe cobrar.

---

<sup>19</sup> Rabasa, Emilio y Caballero, Gloria, *Mexicano: ésta es tu Constitución*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1997, p. 329.

<sup>20</sup> La SCJN ordenó al Congreso de Nuevo León de legislar en el sentido de adecuar su Constitución local de acuerdo con las reformas hechas al artículo 115 de la Carta Magna, referente al fortalecimiento municipal, no obstante haber transcurrido ya cinco años de la modificación. Ramírez de Aguilar L., Fernando, en *El Financiero*, 11 de marzo de 2005, p. 39.

<sup>21</sup> *Ídem*.

Ya se señaló que los niveles de recaudación fiscal que existen en México son de lo más bajo —alrededor del 12 por ciento— mientras que en países como Brasil, es del orden del 25 por ciento,<sup>22</sup> pero los alcaldes prefieren evadir su responsabilidad y optan por solicitar recursos al estado o la Federación en lugar de cobrar. El problema en materia fiscal es que siempre se plantea que es la Federación la que debe resolverlo, empero, deben ser los municipios, al ser el contacto primario con los contribuyentes. Si sólo revisaran las fuentes de ingresos a las que tienen derecho, los principales municipios del país verían incrementados sus recursos propios entre 50 y 75 por ciento, sin la necesidad de registrar tributos nuevos o aumentar los ya existentes.<sup>23</sup>

Si se considera que el cobro del impuesto predial es una de las principales formas —probablemente la más importante— que tienen los municipios de allegarse recursos, es de esperarse que las autoridades hagan todo lo posible por actualizar la tarifa de dicho impuesto, sin embargo, todavía hay 450 municipios sin actualizar dicho emolumento; 330 de ellos reportan como principal problema la falta de recursos propios; 57 lo atribuyen a las pocas posibilidades para generar ingresos propios y 13 a la falta de nuevas fuentes de ingreso.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Aguilar Gutiérrez, Genaro, Premio de Economía Banamex y Premio INAP 2001, en *El Financiero*, 30 de mayo de 2005, p. 6

<sup>23</sup> *Ídem.*

<sup>24</sup> Herrera Ramos, Mario y Covarrubias Aguirre, Patricia, *Carencias, recursos y provisión de bienes públicos municipales*, en *De la descentralización al Federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México*, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), Miguel Ángel Porrúa, México, 1993, p. 429.

Habrá que tomar en cuenta, además, un poco de la historia: el artículo 27 Constitucional ayudó en mucho a la siembra del criterio de centralización del poder que florece hasta nuestros días, confinando al municipio a una labor meramente administrativa, de menor importancia. Un último debate entre los diputados constituyentes de 1917, sobre las fuentes indispensables para su financiamiento, donde el municipio perdió su última oportunidad dentro del marco de ideas manejado por la revolución: sus medios de allegarse recursos quedarían subordinados a las legislaturas de los estados.<sup>25</sup>

Así, durante el proceso de formación del Estado Mexicano, fue el municipio el que cumplió un ambiguo papel, favorable al predominio centralista, pero nulas posibilidades de desarrollo y una creciente restricción de su autonomía, ciclo que comenzó con la implantación de ayuntamientos como representantes de la corona española y que concluye con la Revolución Mexicana, donde el municipio es separado de la propiedad ejidal, con lo que se convierte de representante de la soberanía del monarca a su condición actual de precarios administradores de servicios públicos insuficientes.<sup>26</sup>

La falta de recursos propios es un obstáculo para el adecuado manejo financiero en los municipios, donde los tesoreros o funcionarios del área se enfrentan a las pocas fuentes de ingreso, ya sea por ineficiencia administrativa, pocas

---

<sup>25</sup> Merino Huerta, Mauricio, *Gobierno local, Poder nacional: La contienda por la formación del Estado Mexicano*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1998, p. 237.

<sup>26</sup> *Ibídem*, p. 245.

posibilidades para generar ingresos propios, limitaciones para acceder a créditos, determinación de techos presupuestales o adolecer de planes y programas financieros. Por ello, como ya se dijo, a pesar de las reformas, con toda la intención de dotar a los municipios de mayores recursos propios, el alcance de los cambios ha resultado limitado, ya que la labor de administración financiera se circunscribe a aspectos muy generales, frecuentemente asociados al ejercicio del gasto y no se observa de forma amplia.

Además, se subutiliza lo que se posee, ya que el porcentaje de impuestos, productos, derechos y aprovechamientos es muy bajo con relación a las participaciones federales, y los gastos corrientes son muy superiores al gasto de inversión, relación que denota un aporte mínimo al desarrollo de infraestructura.

También, las funciones financieras desarrolladas por las tesorerías están íntimamente relacionadas con el tamaño y complejidad de la municipalidad, por ello existen dificultades administrativas y de capacitación, lo mismo que desconocimiento de los procesos financieros y fiscales; la mayoría de los municipios asume una labor administrativa como una práctica de ejercicio presupuestario, sin una visión integral y equilibrada del manejo entre los ingresos y egresos.

#### **4.3 PARTICIPACIONES FEDERALES, ¿BENEFICIO PERJUDICIAL?**

Las posibilidades de satisfacer las diversas necesidades por parte de los ayuntamientos en los municipios, se encuentran altamente limitadas por la

escasez de recursos y la pobreza que caracteriza a sus economías y a sus finanzas. El comportamiento de dicho ámbito se entiende como resultado del ejercicio cotidiano de captación y aplicación de los recursos financieros a las funciones que le corresponden al gobierno local, lo que incumbe en la alta dependencia que estas regiones tienen de las legislaturas locales respecto a los ingresos de que podrán disponer.<sup>27</sup>

Un rubro muy importante en materia de ingresos lo representan las participaciones federales, las cuales tienen, en la mayoría de los municipios del país, un peso relativo de gran consideración. El gobierno estatal, conforme a criterios dictados por éste mismo, hace llegar el recurso a los municipios, proceso de transferencia que consta de dos etapas: de la Federación a las entidades y de éstas a los ayuntamientos; y, aunque el procedimiento tiene justificación normativa, la evidencia muestra que existe un factor de distorsión en la segunda etapa, ya que la recaudación es muy pobre y en esa medida son sus participaciones.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Los municipios mexicanos, en estricto apego al mandato constitucional, no deberían presentar desequilibrios presupuestales debido a que el presupuesto de egresos, aunque sea elaborado por el propio ayuntamiento, debe sujetarse a los ingresos que le sean aprobados y otorgados por el Congreso local. Pérez González, Hugo, *Propuesta para el análisis de la estructura de las finanzas municipales: el caso de Tlatlauquitepec, Puebla*, en Problemática y desarrollo municipal, Editorial Plaza y Valdés, México, 1994, p.134.

<sup>28</sup> En 1996, solamente 15 estados habían fijado permanentemente en la ley las bases para la cuantificación y distribución de las participaciones federales destinadas a los municipios, mientras que en otros la distribución se llevaba a cabo mediante decreto anual del Congreso local o se incluía, de forma sencilla, en el presupuesto de egresos estatal, lo cual abría la puerta a la discrecionalidad, en Martínez Uriarte, Jacqueline, *Relaciones entre los ayuntamientos y los congresos de los estados: un ensayo de sistematización*, en De la descentralización al Federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, pp. 212-213.

Y tan cierto es que los congresos locales imponen límites a la autonomía municipal, que aproximadamente el 90 por ciento de las controversias constitucionales son interpuestas por los ayuntamientos contra los poderes Legislativo y Ejecutivo estatales, reclamos que refieren la entrega de dichos recursos.<sup>29</sup>

Otro fenómeno observado en nuestras sociedades lo representa la creciente concentración de la población en ciudades grandes y medias, proceso que ha sido acompañado por niveles considerables de pobreza, que obligan a la búsqueda de una mayor eficiencia en la gestión de los gobiernos municipales, por ser la instancia más cercana al ciudadano; el ayuntamiento debe asumir, a partir de sus capacidades y fortalezas, así como del reconocimiento de sus propias debilidades, un papel preponderante en la solución a dicho problema.

De forma paralela a lo anterior, se han incrementado las demandas de políticas públicas, sin embargo, el financiamiento o contribución de los gobiernos locales a la superación de estos avatares enfrenta grandes limitaciones, como la falta de aprovechamiento de sus facultades impositivas y de una mayor eficiencia en su administración tributaria, que se significa como su mayor debilidad para fortalecer su función de lucha contra la pobreza en el ámbito local. Un ejemplo de ello es la notoria dependencia de las transferencias para el fortalecimiento municipal, relacionada con la menor generación de recursos propios.

---

<sup>29</sup> *Ibídem*, p. 214.

En los últimos años esta controversia se ha agudizado debido a la disminución de los ingresos esperados en las arcas federales y, por ende, de las participaciones estatales y transferencias municipales. Esto porque menos de 5 por ciento de los ingresos que genera el país para cubrir la operación de servicios básicos y de gobierno es recaudado por gobiernos estatales y municipales. Para financiar su gasto primario, estos ámbitos de gobierno dependen 93%, en promedio, de las transferencias que realiza la Federación; muy pocos utilizan sus potestades tributarias para el cobro de servicios públicos, como el agua, alumbrado público y prediales, en el caso de los ayuntamientos.<sup>30</sup>

Lo anterior nos refleja que los municipios del país no son capaces de sufragar con sus ingresos directos los gastos inherentes a su función, razón de recurrir a las participaciones para complementar sus necesidades. Existe otra limitante: los recursos fiscales, de por sí escasos, en ocasiones son distribuidos con inequidad sin resolver, ya que entre más dinero posea un municipio, mayor es su posibilidad de acrecentar su presupuesto y viceversa.

#### **4.3.1 CÓMO SE APLICAN LAS PARTICIPACIONES FEDERALES**

La distribución de las participaciones federales a los estados se realiza mediante una fórmula que considera criterios de pobreza extrema, a partir de necesidades básicas: ingreso por hogar, nivel educativo promedio por hogar, disponibilidad de

---

<sup>30</sup> Esta es la queja del secretario de Hacienda y Crédito Público, Francisco Gil Díaz, publicada en El Financiero, 26 de febrero de 2003, p. 6.

espacio de la vivienda, disponibilidad de drenaje y disponibilidad de electricidad y combustible para cocinar.

De la misma forma, la asignación de los estados a sus municipios se realiza con la misma fórmula o con una alternativa cuando la disponibilidad de la información no permite su aplicación. Para ello se utilizan cuatro variables sumadas y ponderadas, con igual peso cada una: población que perciba menos de dos salarios mínimos, población de 15 años o más que no sepa leer y escribir, población sin disponibilidad de drenaje y población sin disponibilidad de electricidad, como lo establece la Ley de Coordinación Fiscal.

Las aportaciones a los ayuntamientos tienen la finalidad de coadyuvar al logro de sus funciones de gobierno. Dichas transferencias pueden ser específicas o generales, donde las primeras se destinan a determinados servicios y regularmente operan sobre la base de participaciones porcentuales entre gobierno central y local. El gobierno central aporta una parte del gasto necesario para cubrir ese servicio, mientras que el local participa con el monto financiero restante.

Es frecuente escuchar acerca de la prepotencia, la soberbia, el paternalismo, verticalismo o la centralización del gobierno federal. La Secretaría de la Función Pública amenaza a los alcaldes: *"Ustedes tienen que ejercer sus recursos de esta manera, ya que se les fiscaliza, controla y audita. Se cuenta, incluso, con un*

*diagrama de flujo complejísimo, donde se grafica toda la burocracia que está destinada a fiscalizar que gasten bien sus recursos, aunque sea el 1%".<sup>31</sup>*

Otro ejemplo lo representa la entrega de recursos del ramo 33: primero se realiza una evaluación del proyecto u obra, actividad que tarda aproximadamente un mes; posteriormente, el trámite tiene que ser autorizado, a pesar del visto bueno de las autoridades municipales. Esto puede ser retenido según la agenda del gobierno estatal o la simpatía que se tenga para con la obra o funcionarios municipales; aprobado el proyecto o la obra, se hace entrega del oficio de autorización, vía coordinaciones regionales, a las cuales se les otorga, en forma implícita, un poder político que es aprovechado ya que, de acuerdo con sus consideraciones, hacen la entrega a las respectivas presidencias municipales.

Se dice también que los alcaldes arreglan los asuntos monetarios con el secretario de Finanzas del gobierno estatal, por lo que una buena relación con éste es clave para minimizar los obstáculos; además, si cuenta con la simpatía del gobernador, le representa toda una palanca de desarrollo. Luego entonces, los congresos locales solamente formalizan o corroboran las decisiones ya tomadas por el Ejecutivo estatal o los arreglos que éste establece con los ayuntamientos.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Dirección de Internet: <http://members.es.tripod.../obstaculos.html>.

<sup>32</sup> Martínez Uriarte, Jacqueline, *Relaciones entre los ayuntamientos y los congresos de los estados: un ensayo de sistematización*, en *De la descentralización al Federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México*, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, p. 229.

La pregunta obligada entonces es: ¿No es eso prepotencia? ¿Esos mismos mecanismos funcionan para con el Gobierno Federal? Baste recordar el pasaje del “Toallagate”, “Los hijos de Martha”, “El caso Montiel”, etcétera. La partida presidencial es inauditable, lo mismo que las de los gobernadores, sobre todo si tienen mayoría en las respectivas legislaturas, pero las de los alcaldes se ejecutan con lupa, revisadas minuciosa y estrictamente y, además, sustentada esa burocracia con los mismos fondos que les corresponden a los municipios.

Otro elemento del problema presupuestal federal: el Ramo 26<sup>33</sup>, que apenas representa el 1% del presupuesto de la Federación; preocupan las migajas presupuestales y no se toca el problema del origen y destino del dinero. ¿Dónde está el ramo del agua o el de agricultura? ¿Quién decide sobre esto? Es un problema de "etiquetas". Si desde el Congreso de la Unión es destinado para algo en específico y no es tan necesario, para qué llevarlo a cabo. Es decir, por ejemplo, en la familia, se tiene la necesidad de comer, sin embargo para lo único que puede gastar es para zapatos, para ninguna otra cosa. Obvio es que la familia se muere de hambre, pero cuenta con zapatos nuevos.

Normalmente, la asignación de transferencias generales comprende un proceso estadístico complejo, ya que involucra variables como cantidad y complejidad de las funciones de gobierno local atribuidas, tamaño de población y características socioeconómicas de la zona. El monto se estima de acuerdo con la capacidad

---

<sup>33</sup> Garrocho, Carlos y Sobrino, Jaime, *Desarrollo municipal: Retos y posibilidades*, El Colegio Mexiquense, A.C., México, 1998, pp. 25-86.

financiera del gobierno central, las presiones políticas de los ejecutivos locales y el nivel de servicios que el gobierno central considera razonable para ser proporcionados por éstos.<sup>34</sup>

Como es sabido, a los ingresos municipales se les debe agregar un monto correspondiente por transferencias, sin embargo, el uso de éstas no lo pueden determinar libremente, sino en función de programas operativos de la administración central y de los gobiernos estatales, como inversión pública de los gobiernos federal y estatales y créditos otorgados por Banobras, con lo que se concluye que los ayuntamientos manejan únicamente una tercera parte del gasto total ejercido en su territorio; las partes restantes se sujetan a políticas públicas dictadas “desde arriba”.<sup>35</sup>

El debate entonces, en torno al federalismo y su papel en la promoción del desarrollo regional, consiste en que todavía mantenemos niveles importantes de centralización en muchos ámbitos, lo que actualmente redundará en crecientes índices de atraso y marginación en varias, si no es que muchas zonas de nuestro país, subestimadas y relegadas en muchas de las decisiones que les atañen.

Si bien en nuestro sistema de gobierno es el orden federal el que determina las políticas económicas que impactan las finanzas públicas en su conjunto, los gobiernos locales tienen un campo de acción que, aunque disminuido, puede ser

---

<sup>34</sup> *Ídem.*

<sup>35</sup> *Ídem.*

base, elemento e impulso del desarrollo regional, sin embargo tiene como limitante principal su financiamiento.<sup>36</sup>

Además, las finanzas públicas locales están altamente relacionadas con el entorno general de la economía nacional, afectado directamente por la política económica del gobierno federal y las administraciones estatales también son partícipes de la dependencia que guardan sus finanzas con respecto a eventos externos, por lo tanto, en términos de la esencia gubernamental, la política de gastos mayormente congruente será aquella que pueda ser impulsora del desarrollo social equilibrado.<sup>37</sup>

#### **4.4 ¿MÁS RECURSOS? ¿PARA QUÉ?**

Los agudos problemas que reflejan los municipios en su desarrollo histórico se han debido al acelerado y anárquico proceso de urbanización que han tenido y a la misma complejidad de los mismos problemas, lo mismo que una disminución sustancial de su capacidad para afrontarlos y la estrechez económica, problema éste último que se pretendía revertir con la reforma constitucional del artículo 115 en 1982.

---

<sup>36</sup> Saucedo Sánchez, José, *El manejo de las finanzas públicas en México, ¿Hacia un desarrollo regional?*, en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, #63, Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, México, agosto 1999, pp. 147-161.

<sup>37</sup> Recordemos que el gasto gubernamental se compone, esencialmente, del gasto administrativo, el gasto en obra pública y el gasto social, por lo que resulta por demás importante usarlo de la manera más eficaz y eficiente posible. *Ibidem*, pp. 161-177.

Al paso de los años, el balance no es muy halagador, ya que los ingresos municipales siguen siendo insuficientes; se depende de las participaciones federales estipuladas en la Ley de Coordinación Fiscal, pero ahora, por dicha normatividad, se ha aumentado otro problema más: la ineficiencia administrativa, que presiona al gasto público y hace necesaria una mayor cantidad de recursos.

Si bien las participaciones forman la mayor parte de los ingresos que perciben los ayuntamientos, es importante señalar que, en egresos, los gastos administrativos significan más del 60%.<sup>38</sup> El presupuesto de egresos es absorbido por el gasto corriente, lo que significa que para mantener la función pública a través de su administración, deja pocos recursos para impulsar el desarrollo económico por la vía del gasto en inversión.<sup>39</sup>

Estos datos son una clara muestra de la ineficiencia administrativa, porque no es concebible que los gastos administrativos impidan la obra pública, ya que cancela la posibilidad de que el municipio se convierta en promotor del desarrollo. Se pone como ejemplo Naucalpan, Estado de México, localidad metropolitana de altos ingresos, 184 millones, con bajo porcentaje de participación federal, 24%, pero con exceso de gasto administrativo (69%), o el caso también de Mexicali, municipio metropolitano también, de altos ingresos –213 millones de pesos— con

---

<sup>38</sup> Mejía Lira, José, *Problemática de las finanzas municipales*, en *Problemática y desarrollo municipal*, Editorial Plaza y Valdés, México, 1994, p. 109.

<sup>39</sup> *Ibíd*em p. 139.

una baja participación federal (25.68%), pero con un gasto administrativo –bajo para un municipio metropolitano— de 43.44%.<sup>40</sup>

Esto significa que en los gobiernos municipales no se han generado suficientes técnicas de gestión pública específicamente diseñadas para atender los problemas locales. Merino afirma que la improvisación, aun siendo exitosa, prevalece sobre la tecnología institucional de largo aliento.<sup>41</sup>

Cabrero, por su parte, no piensa que los municipios sigan reinventándose cada tres años.<sup>42</sup> No se puede permitir este tipo de inercias de recambio de camarillas e improvisación de cuadros, ya que es un obstáculo en la consolidación de gobiernos locales fuertes y los riesgos de generar un caos urbano y escenarios de ingobernabilidad son cada vez más evidentes.

Se discute por ello la posibilidad de permitir la reelección inmediata o ampliar los periodos de gobierno municipal,<sup>43</sup> sin embargo, mientras no se atiende de frente el problema de la profesionalización del servicio público o la instrumentación del

---

<sup>40</sup> Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, *La distribución de las participaciones estatales y federales a los municipios: El caso del Estado de México*, en Diagnóstico del sistema de contribución y distribución de la Hacienda Pública estatal y municipal, México, 1996, p. 173.

<sup>41</sup> Merino, Mauricio, *Los gobiernos municipales de México: El problema del diseño institucional*, Colección Documentos de Trabajo, #145, CIDE, México, 2004, p. 16.

<sup>42</sup> Cabrero Mendoza, Enrique, *Los dilemas de la modernización financiera en municipios urbanos*, en Los dilemas de la modernización municipal. Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México, Porrúa-CIDE, México, 1999, pp. 613-619.

<sup>43</sup> Dentro de las reformas constitucionales pendientes en el Congreso de la Unión se encontraba el permitir la reelección optativa de alcaldes y la ampliación de sus periodos de duración, lo que quedaría a consideración del criterio exclusivo de las legislaturas locales, las cuales medirían el trabajo en los municipios como instrumento que diera pauta para la reelección de los integrantes de un ayuntamiento, es decir, condicionada a resultados, para que cuando el ciudadano decida su voto a favor de una autoridad local, lo haga a partir del trabajo realizado. En El Financiero, 19 de enero de 2006, p. 30.

servicio civil, difícilmente se podrá eliminar la inestabilidad administrativa en el manejo de políticas urbanas.

En México, también, uno de los obstáculos para la modernización municipal se debe a la permanente rotación de funcionarios y al juego itinerante de camarillas políticas, con los costos que para la sociedad tiene la conducción errática de estos gobiernos. Particularmente, los aspectos hacendarios y financieros tienden a modernizarse desde una perspectiva técnica, lo que se constituye como un excelente medio para el logro de contar con gobiernos locales más fuertes y más democráticos.<sup>44</sup>

#### **4.5 OTRA REFORMA CONSTITUCIONAL, ¿MÁS DE LO MISMO?**

Hacer llegar las participaciones a los municipios no es una labor sencilla, ya que se requiere de suficiente información, sobre todo actualizada, con el riesgo de que si no se dispone de ella el reparto será injusto, a pesar de que los criterios sean avanzados técnicamente, además del ya mencionado doble proceso para llegar a ellos, ya que primero se hace desde la Federación y después desde los gobiernos estatales, lo que posibilita aún más actuar con errores en su determinación.

Es decir, en el regreso de las contribuciones que surgen de la población asentada en un municipio se quedan, primero, un 80% aproximado en la Federación; y,

---

<sup>44</sup> Cabrero Mendoza, Enrique, *op. cit.* pp. 613-619.

segundo, del 20% restante, se reparte entre las entidades otro 80%, por lo que a los gobiernos municipales les llega demasiado poco de lo aportado por ellos.<sup>45</sup>

Según INEGI,<sup>46</sup> solamente 300 municipios concentran alrededor de 75% del total de ingresos brutos de los municipios existentes en México, de tal forma que más de 2000 localidades cuentan sólo con el 20% del monto bruto de los ingresos a este nivel de gobierno para prestarle servicios a sus pobladores.

La Constitución Federal establece que las participaciones federales asignadas a los municipios serán cubiertas con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determinen las legislaturas locales, sin embargo, la distribución de competencias en materia tributaria no queda definida, lo que obliga a hablar de una concurrencia de esa facultad, ya que la Carta Magna otorga determinadas facultades a los gobiernos locales, pero compete a las constituciones de las respectivas entidades señalarse atribuciones y facultades en esa disciplina.

Por ello la dependencia municipal respecto de las participaciones se ha acentuado en los últimos 20 años,<sup>47</sup> a partir de la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal federal. En el año 1999, en la mitad de los estados (16), las participaciones representaban más del 50% de los ingresos municipales y, si se toma en cuenta

---

<sup>45</sup> *Procedimiento para la distribución de las participaciones al municipio*, en Diagnóstico del sistema de contribución y distribución de la Hacienda Pública estatal y municipal, Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, México, 1996, p. 170.

<sup>46</sup> Martínez Uriarte, Jacqueline, *Relaciones entre los ayuntamientos y los congresos de los estados: un ensayo de sistematización*, en De la descentralización al Federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, p. 223.

<sup>47</sup> *Ibidem*, pp. 227-228.

que la Federación no puede canalizar los recursos directamente a los ayuntamientos, porque violaría la autonomía de las entidades, la facultad le es transferida al Congreso local.

Lo anterior representa una decisión crucial para el buen funcionamiento de los municipios, porque en la medida en que las legislaturas locales no cumplan con dicha facultad, el Ejecutivo local tiene un poder discrecional al poder castigar o premiar a determinados ayuntamientos, inclusive atrasar la entrega de recursos para ejercer presión sobre algún aspecto en particular.

La queja entonces es que los ayuntamientos están impedidos y con el pretexto de que no se esfuerzan por cobrar el impuesto predial son castigados.<sup>48</sup> Esta situación los hace exigir que les sean otorgados mayores recursos por medio de una reconversión de la fórmula en la distribución de la recaudación federal, además de plantear la necesidad de incrementar las participaciones en por lo menos 6 por ciento y el Ramo 33 en 3 por ciento, para que de esa forma repercutan en la economía municipal.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> El alcalde de Xalapa y presidente de la Asociación de Autoridades Locales de México, A.C., Reynaldo Escobar Pérez, reclamó que la Federación no suelta las potestades tributarias a los municipios, por medio de la Ley de Coordinación Fiscal. “*Nos tienen amarrados de manos*”, reprochó. Publicado en *El Financiero*, 1 de diciembre de 2003, p. 14.

<sup>49</sup> El gobernador de Michoacán, Lázaro Cárdenas Batel, también se pronunció por que el modelo de coordinación fiscal actual es claramente insuficiente; el alcalde de Morelia, Fausto Vallejo Figueroa, por su parte, exigió mayor transparencia en las transferencias de fondos a los gobiernos locales. En resumen, el modelo vigente de coordinación fiscal ya no corresponde a la realidad de México. Publicado en *El Financiero*, 28 de noviembre de 2003, p. 6.

El reclamo generalizado entonces sigue siendo una mayor autonomía, el fortalecimiento para los municipios de un marco normativo financiero, político y administrativo, porque no basta que los gobiernos municipales sean receptores de políticas y recursos provenientes de otros ámbitos de gobierno, sino que deben convertirse en protagonistas de acciones y copartícipes de las políticas nacionales.<sup>50</sup>

Ante este tipo de reclamos, el Congreso Federal parece jugar “al gato y al ratón” con los municipios, ya que cada periodo ordinario de sesiones es común escuchar la aprobación de una reforma integral en materia federalista, con el objetivo de otorgar “autonomía plena” al municipio libre. En materia tributaria los ayuntamientos podrán cobrar impuestos por los servicios de alumbrado público, protección del patrimonio histórico y cultural, así como en transporte público urbano de pasajeros, *“gran reforma para gozar de autonomía política, financiera y administrativa para la realización del bienestar colectivo y la gestión de sus intereses comunes”*, señaló Ramón Galindo Noriega, presidente de la Comisión para el Fortalecimiento del Federalismo.<sup>51</sup>

Se aseguró que los ayuntamientos garantizarán los derechos políticos ciudadanos, la transparencia y rendición de cuentas y el ejercicio de los instrumentos de democracia participativa: deliberación y consultas públicas, plebiscito, referéndum,

---

<sup>50</sup> Son los reclamos de varias organizaciones de alcaldes que solicitan encuentros con el Poder Ejecutivo, diputados y senadores con objeto de profundizar reformas legislativas que den mayor solidez a los municipios del país. En *El Financiero*, 18 de abril de 2002, p. 46.

<sup>51</sup> En *El Financiero*, 10 de octubre de 2005, p.25.

cabildo abierto e iniciativa popular, ya que el municipio libre cumplió su mayoría de edad y el congreso debe eliminar toda forma de centralismos y paternalismos para que todos los ayuntamientos, de manera responsable, elijan por sí mismos su destino.

El pero, que siempre lo hay, es que seguirán siendo las legislaturas estatales las que aprobarán las leyes de ingresos, en donde se establecerán las hipótesis normativas que causen el pago de contribuciones y prevean los distintos supuestos de ingresos municipales.<sup>52</sup>

Sin embargo, conseguir la autonomía real de los municipios es una tarea mucho más compleja que el sólo aumento de sus recursos financieros, ya que hay que tomar en cuenta su capacidad de decidir sobre asuntos que le son propios, como el respeto que los otros dos ámbitos de gobierno le deben. La interacción respetuosa entre niveles de gobierno debe comenzar por informar y consultar a los ayuntamientos de todas y cada una de las acciones que los gobiernos estatales y federal pretendan llevar a cabo en cada circunscripción municipal.

Si el municipio demuestra que puede hacer más o hacerlo mejor con los mismos recursos, no debería haber razón alguna para limitarlo. Si, por el contrario, requiere de auxilio de otra instancia gubernamental para resolver sus

---

<sup>52</sup> La reforma municipalista comprende la modificación de por lo menos 10 artículos constitucionales, entre los que destaca el acceso a nuevas funciones y atribuciones por parte de los ayuntamientos, a fin de atender áreas específicas para la trascendencia y el desarrollo nacional desde las comunidades. Publicado en El Financiero, 10 de enero de 2006, p. 30.

necesidades, tampoco debería haber razón para que otra instancia no entre en su auxilio. La condición de esa lógica de relaciones intergubernamentales bien entendidas parte del reconocimiento de la autonomía municipal.<sup>53</sup>

Por ello, en la medida en que los congresos otorguen más fuentes de ingreso a los municipios, suponiendo que tengan la capacidad organizativa y recaudatoria necesaria, en esa medida podrían fomentar un mayor desarrollo local. La paradoja surge cuando los ayuntamientos rinden cuentas a las legislaturas locales y las convierte en actores cruciales de los que poco sabemos.<sup>54</sup>

Se sabe que la insuficiencia de recursos fiscales limita severamente las posibilidades de llevar a cabo las atribuciones de los gobiernos municipales; las reformas hechas al artículo 115 constitucional, han tendido a fortalecer la capacidad financiera de los gobiernos locales, aunque ello no implica mayor autonomía para decidir sobre la asignación de esos recursos. Y es precisamente la carencia de fondos y la consecuente falta de fuentes propias de financiamiento lo que se supone es uno de los factores que limitan la autonomía municipal.

---

<sup>53</sup> Merino, Mauricio, *El segundo escalón de la transición democrática. La participación ciudadana en el municipio*, en La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México, Fondo de Cultura Económica, México, 2003, p. 193.

<sup>54</sup> Por ello surgen las preguntas: ¿Qué capacidad real tienen para revisar el uso de los recursos públicos de los ayuntamientos? ¿Cómo analizan las cuentas? ¿Cuáles han sido sus récords de aprobación en lo que respecta a los municipios? ¿Existen conflictos serios entre los ayuntamientos y los congresos locales con respecto a la distribución de los recursos? En Martínez Uriarte, Jacqueline, *Relaciones entre los ayuntamientos y los congresos de los estados: un ensayo de sistematización*, en De la descentralización al Federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, p. 229.

Desafortunadamente, las participaciones federales que llegan a los estados compensan a las entidades pobres y no fomentan ni premian el crecimiento económico. La situación actual del arreglo fiscal pone de manifiesto que los estados ricos aportan más de lo que reciben, pero no asegura que la brecha entre las regiones avanzadas y las atrasadas se vaya cerrando.

Los criterios que gobiernan la distribución no son claros, pues si bien se beneficia a entidades pobres, existen diferencias importantes entre ellas.<sup>55</sup> Mientras tanto, gobernantes y funcionarios locales exigen mayores recursos en forma de participaciones, mientras que las autoridades centrales ofrecen espacios adicionales de gravamen para la recaudación incremental de recursos fiscales. Estas mismas autoridades también argumentan mayor corrupción si se da la descentralización hacendaria y fiscal.<sup>56</sup>

Otra impugnación refiere que, a mayores aportaciones desvinculadas de la eficiencia económica local, menor capacidad de los ayuntamientos para incrementar o, al menos, actualizar sus propias tarifas y métodos de recaudación propia, lo que ha producido que, mientras más han aumentado los recursos

---

<sup>55</sup> Ejemplo: Chiapas y Oaxaca obtienen un mayor beneficio neto que Puebla, Michoacán, Hidalgo o Veracruz, que también son estados pobres. Martínez, Jacqueline y Díaz Cayeros, Alberto, *El gobierno local en México: panorama de resultados y agenda de investigación*, en De la descentralización al Federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, pp. 454-456.

<sup>56</sup> Algunos autores sostienen, a partir de experiencias en Francia e Italia, que la corrupción es más común en los niveles locales de gobierno, donde los mecanismos de control en ocasiones son inexistentes, además de que es muy frecuente observar que los métodos de ejercicio del poder son más autoritarios y cerrados. En Cabrero Mendoza, Enrique, *Los dilemas de la modernización financiera en municipios urbanos*, en Los dilemas de la modernización municipal. Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México, Porrúa-CIDE, México, 1999, pp. 592-594.

entregados a los ayuntamientos a través de las fórmulas del Ramo 33 del presupuesto de egresos de la Federación, mayores han sido los vínculos de dependencia financiera de los gobiernos municipales.<sup>57</sup>

Se agrega que, como consecuencia de ese mal diseño fiscal, los ayuntamientos han ido perdiendo capacidades de administración al sentir el agobio de la correcta administración de los distintos fondos que les son asignados, pero no para mejorar sus sistemas propios, sino para cumplir las instrucciones que les son giradas.<sup>58</sup>

El intentar responder a cuestionamientos tales como: ¿Cómo se comportan los municipios ante la captación de mayores recursos hacendarios? ¿Se racionaliza su ejercicio? ¿Se generan cuellos de botella insalvables por los rezagos administrativos e institucionales?,<sup>59</sup> ha generado infinidad de publicaciones, a pesar de las cuales no se ha podido encontrar el meollo del federalismo fiscal, el cual parece radicar en la cuestión de si el arreglo institucional que prevalece en México puede catalogarse como “federalismo”, ya que la verticalidad del presidencialismo explica cómo el poder federal ha debilitado a estados y municipios. La enorme dependencia financiera de éstos, de las participaciones

---

<sup>57</sup> La paradoja es que mientras más se les ayuda con transferencias directas, en bloque y/o etiquetadas, más solos se les deja para atender los problemas locales de mayor apremio y menos posibilidades tienen de hacerlo en el largo plazo. Merino, Mauricio, *Los gobiernos municipales de México: El problema del diseño institucional*, Colección Documentos de Trabajo, #145, CIDE, México, 2004, pp 10-12.

<sup>58</sup> *Ídem*.

<sup>59</sup> Elizondo Mayer-Serra, Carlos, en *Los dilemas de la modernización municipal. Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, Porrúa-CIDE, México, 1999, p. 9.

federales, es el resultado de su discreción y sujeción a las dádivas del Presidente.<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> Díaz Cayeros, Alberto, *Balance fiscal de los estados en el sistema federal*, en De la descentralización al Federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, pp. 17-21.

# CAPÍTULO V

## Factores Sociales

### 5.1 DESIGUALDAD MUNICIPAL

Hay muchas formas de definir la calidad de un municipio. Ésta puede hacer referencia a un factor específico o a un grupo de ellos, como la salud, la educación, los medios de comunicación o los servicios de recreación; también puede ser la conjunción de varios de estos aspectos, porque de la misma forma que dos familias con el mismo ingreso lo utilizan de diferente forma para satisfacer sus necesidades, de la misma manera dos municipios con el mismo ingreso lo emplean de manera diferente para cumplir servicios públicos a sus habitantes.

La heterogeneidad de los municipios es la misma que hay entre los mexicanos: el abismo que separa a los más prósperos y mejor organizados de aquellos que apenas gobiernan pequeñas comunidades, donde hace falta prácticamente todo, es el mismo que separa a la sociedad. Los municipios son, en ese sentido, un espejo fiel de la realidad nacional.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Merino, Mauricio, *Los gobiernos municipales de México: El problema del diseño institucional*, Colección Documentos de Trabajo, #145, CIDE, México, 2004, pp. 5-8.

Incluso, esa realidad los obliga a caer en contradicción cuando un ayuntamiento se aleja de sus comunidades y reproduce al pie de la letra el mismo centralismo político que los ahoga, el mismo presidencialismo exacerbado que mantuvo al país alejado de la democracia por años, así como el ocultamiento de la información pública que tanto critican de los gobiernos estatales a que pertenecen.

Así, la autonomía la interpretan de manera negativa y evitan injerencia externa en asuntos de su propia naturaleza, menos aún del gobernador estatal, lo cual es válido si se trata de su libertad, pero el insistir en este tipo de prácticas puede llevarlos al aislamiento, cuando el ámbito estatal los abandone para dar soluciones a sus problemas con sus propios recursos, forma de discriminación que ha llevado a los municipios a la situación marginal en la que se encuentran.

El municipio tiene que dar a sus comunidades salud, comodidad y seguridad; tiene que fomentar sus posibilidades económicas y organizar, en suma, un ámbito local en que las familias puedan resolver los problemas, o simplemente vivir la vida.

Resulta entonces una extensión espontánea de la familia, por lo que debe respetarla y ampararla, edificar sobre ella la construcción civil. De allí debe arrancar la continuación de su trayectoria.

De lo anterior se deduce la opinión de Rivera<sup>2</sup>, en el sentido de que es muy grave que no se vivan de verdad las instituciones que consagró la ley, ya que se pierde la confianza en ellas y se debilitan los vínculos de la solidaridad.

La confianza se inicia en los municipios, razón de ser el sitio donde más debe vigilarse la efectividad de las normas de convivencia, porque su quebranto provoca recelo en las instituciones. Es decir, es afectado sensiblemente según sea la connotación y el valor que un estado le otorgue a las cuestiones sociológicas, políticas y jurídicas, valores éstos que determinan la concepción política de la municipalidad de que se trate.

Quizá por esta razón los más de dos mil 400 municipios de México registran una amplia brecha de desigualdad en materia de desarrollo humano. Pese a los avances registrados en los últimos 50 años, México sigue enfrentando el reto de reducir la brecha entre sus entidades y, sobre todo, entre sus municipios.<sup>3</sup> Y es que una forma de negarle su propia naturaleza es el excesivo control y sumisión que ejercen las entidades. Y es el fortalecimiento político de las localidades el camino más confiable y seguro para garantizar una vida política municipal más saludable y plena.

---

<sup>2</sup> Rivera, José, *La justicia en los municipios*, en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Instituto Nacional de Administración Pública, México, diciembre de 1981, p. 25.

<sup>3</sup> El Índice de Desarrollo Humano, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se construye a partir de tres elementos: esperanza de vida, educación e ingreso per cápita, con escala de cero a uno. Se considera un alto desarrollo si el IDH es mayor o igual a 0.8; medio, entre 0.5 y 0.799; bajo, si es menor o igual a 0.499. Publicado en El Financiero, 26 de octubre de 2004, p. 44.

Se sabe, además, que la vida del municipio ha sido muy controvertida y dramática, al no sólo tener que enfrentarse con sus propias formas de organización y garantizar una democracia directa, sino que todavía tiene que adecuarse como fórmula ideal de equilibrio político, así como luchar contra el excesivo centralismo de un poder que no está en su naturaleza respetar y reconocer las formas de autonomía local y propia representación.

Y seguido nos preguntamos cómo es posible que nuestro país siga siendo uno de los estados nacionales, a nivel mundial, con un mayor grado de centralización, lo cual genera cada vez más disfuncionalidades, más obstáculos al desarrollo y, lo que es más grave, menores espacios de gobernabilidad.<sup>4</sup>

Sin embargo, ha surgido una nueva corriente dentro de las municipalidades, la cual los ha llevado a buscar por sus propios medios –a través de preparación académica, técnica, práctica y teórica— salir adelante en el diario acontecer municipal. Esto se refiere a la gestión de los ayuntamientos, y que varios estudiosos del tema han dado en llamar Nueva Gestión Municipal.

En la actualidad, la eficiencia no es sólo un objetivo sino una demanda popular y un requisito operativo de la estructura gubernamental a cualquier nivel. Dar cuenta a los ciudadanos, evitar la corrupción, erradicar la impunidad y realizar la acción

---

<sup>4</sup> Cabrero Mendoza, Enrique, *Los dilemas de la modernización municipal. Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, Porrúa-CIDE, México, 1999, p.11.

de gobierno con respeto irrestricto al estado de Derecho son los mínimos a los que está sometido el gobierno en general y el municipio en particular.

Aunque se llevan a cabo acciones, lograr transformaciones en una estructura gubernamental es una tarea de largo plazo. En el gobierno moderno convergen dos racionalidades: la administrativa y la política, las cuales tienen campos de aplicación diferentes.<sup>5</sup>

La última reforma hecha al artículo 115 reconoce al ayuntamiento como instancia de gobierno y no administrativa; en la fracción V los faculta participar en la formulación de los planes de desarrollo regional, que deberán concordar con los planes generales, con el objeto de asegurar su participación.

Los gobiernos municipales deben cumplir funciones primordiales, entre otras: promover un desarrollo económico sustentable, cuidado del medio ambiente y recursos naturales, conservación del patrimonio histórico, prestación de servicios públicos básicos, así como promover la participación ciudadana para consolidar la democracia política y social en el ámbito local.

Sin embargo existen obstáculos que le impiden cumplir de forma cabal dichas tareas, por lo que solicitan un federalismo que brinde las condiciones para ello, ya

---

<sup>5</sup> Cuando confluyen en un mismo territorio los diferentes propósitos, en ocasiones se hacen incompatibles; en los municipios de presupuesto más reducido, ambas racionalidades se superponen, lo que dificulta el proceso de cambio institucional. Bazdresch, Miguel, *Cambio municipal y participación social*, en Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción, Porrúa-CIDE, México, 2003, pp. 49-56.

que la globalización y descentralización hicieron del municipio un espacio de suma importancia para lograr la competitividad de las regiones y mantener la gobernabilidad, al ser el nivel que está más cerca de las necesidades ciudadanas.<sup>6</sup>

## **5.2 PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

En el ámbito de la política social y del bienestar, por ejemplo, los municipios mexicanos cada vez están más presentes en áreas como educación y salud; y, aun cuando el panorama nacional es diverso, la transformación municipal camina a velocidades diferentes y con itinerarios múltiples, por ello ha surgido la innovación en la administración municipal como forma particular del cambio organizacional e institucional.

Un requisito indispensable del accionar gubernamental ha sido la participación social, ciudadana y comunitaria, sin embargo, los métodos propuestos para generarla y que sea escuchada en la toma de decisiones observa dificultades planteadas por el diseño institucional, donde a los municipios se les aprecia como factor de estímulo para la educación cívica y gobernabilidad democrática, pero dicha visión se contradice con los obstáculos que impone la oposición política dentro de los propios ayuntamientos.

---

<sup>6</sup> Arroyo, Jesús, y Sánchez, Antonio, *Políticas municipales para la promoción del desarrollo económico regional*, en Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción, Porrúa-CIDE, México, 2003, pp. 87-93.

La consecuencia de lo anterior evidencia que las mejores prácticas de participación ciudadana local no se desprende de las instituciones formales, sino de iniciativas de innovación que se generan fuera de los espacios legales establecidos para albergar la pluralidad; además, los medios financieros para atenderla y encauzarla, sobre todo los diseñados para atacar el problema de la pobreza, no tienen origen en los espacios municipales, sino fuera de ellos.<sup>7</sup>

Debemos reconocer que, debido a largos años de políticas clientelares, promover la participación social no es una tarea sencilla en los casos en que no existen antecedentes de movimientos o acción comunitaria o colectiva organizada, sin embargo, con la incorporación de organizaciones sociales se busca reforzar la acción gubernamental con base en la experiencia que tienen tanto organizaciones civiles como comunitarias.

Ya se ha mencionado que la relación Estado-Sociedad se presenta de manera más directa en el nivel municipal, ya que ofrece la posibilidad de un diálogo más abierto y estrecho con el ciudadano, cuyo ejercicio se construye con base en estructuras institucionales que la posibiliten.<sup>8</sup>

Ahora bien, como definición, la participación social es la intervención de los particulares en las actividades públicas en función de determinados intereses

---

<sup>7</sup> Merino, Mauricio, *op. cit.* pp. 14-21.

<sup>8</sup> Las estrategias de activación de la participación ciudadana, descendentes, ascendentes o ascendentes inducidas, varían en función de los problemas y situaciones, así como de prácticas sociales diversas. Penso, Teresa, *Participación social en el ámbito local*, en Gestión y Estrategia #15, Universidad Autónoma Metropolitana, junio 99.

sociales, que significan un acto voluntario de interacción social dirigido a tener parte en alguna actividad pública de modo de intervenir en su curso y beneficios de ella.<sup>9</sup>

Es formal cuando está especificada en una ley o reglamento; lo contrario, por lo tanto, le califica de informal. Para canalizarla, las vías pueden ser individual o colectiva, por derecho de petición o de audiencia, en consulta pública, referéndum, plebiscito y, finalmente, por demanda ciudadana.<sup>10</sup>

La participación permite que los beneficios lleguen a mayor número de ciudadanos, pues abarata costos y multiplica la cantidad de acciones del quehacer gubernamental; la comunidad le proporciona al ciudadano nuevas habilidades organizacionales y destrezas relacionadas con el manejo de las soluciones a problemas del desarrollo local, por lo que contribuye a fortalecer la confianza en el gobierno y en la democracia. Una política social no se puede entender, sin la participación ciudadana.

Según Kliksberg, la participación genera responsabilidad social, capacidades nuevas y confianza, además de prevenir la corrupción.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Tiene como principios: derecho, corresponsabilidad, concertación –que supone equilibrio y armonía-, organización, decisión y acción de alternativas. Garza, Mario, *Protección civil y participación ciudadana*, en El gobierno y la gestión municipal en México, segunda parte. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, #65, Instituto Nacional de Administración Pública, abril, 2002, pp.61-90.

<sup>10</sup> *Ídem.*

<sup>11</sup> Bazdresch, Miguel, *Cambio municipal y participación social*, en Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción, Porrúa-CIDE, México, 2003, p. 62.

En un estudio se encontró que la participación ciudadana, en 12 de 17 municipios, reportó mejoras materiales en la infraestructura de servicios públicos; 5 de los 17, mejoraron el funcionamiento de la administración pública; otros cinco –diferentes, desde luego— reportaron mejora organizativa.<sup>12</sup>

Los gobiernos municipales hacen mejor su trabajo cuando aceptan la participación ciudadana, a través de la elaboración del Plan de Desarrollo, por ejemplo; y se legitiman, ya que la rendición de cuentas ante la ciudadanía evita la corrupción; en la medida que se desarrolla una política social municipal, la institución se esfuerza por trascender, incluso sobre su marco de atribuciones. Va más allá, motivado por una realidad social que requiere atención inmediata y que, desde luego, no cubre ninguno de los otros ámbitos de gobierno –federal o estatal— o lo hacen de manera deficiente.

El eje de instrumentación de la política social sigue siendo el ayuntamiento, aunque no de manera exclusiva, ya que es frecuente la participación ciudadana en la administración de los programas sociales, con distintos grados de interacción.<sup>13</sup>

Hay pues, una política municipal necesaria y obligatoria, de la que nadie puede desertar, empero, ésta es, precisamente, la política que no se hace en México. Sí, en cambio, una explotación para finalidades políticas extrañas, lo cual ahoga su vida y frustra su propia e insustituible tarea.

---

<sup>12</sup> *Ibídem*, p. 78.

<sup>13</sup> Guillén, Tonatiuh, *Municipio y política social: experiencias y nuevo paradigma*, en Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción, Porrúa-CIDE, México, 2003, p. 302.

Por ello, si las políticas sociales parten desde la Federación, se hace necesaria una urgente reestructuración de las relaciones entre ésta con las entidades y los municipios, porque mientras persistan las condiciones de desigualdad y desequilibrio entre estos niveles, poco se avanzará en la solución de los problemas añejos.

La necesidad de las decisiones de esta índole son cada vez más cuestiones locales, a través de instancias nuevas, pero con respeto a culturas y tradiciones existentes en cada localidad que, como ya se apuntó, cada región tiene sus propias características, no así la pobreza extrema, que se da en la mayoría de los sitios, o la búsqueda del desarrollo sustentable, tanto económico como ecológico, que es un factor muy común en la cuestión municipal.

Reglamentar la vida municipal es ponerle orden con la participación de la sociedad, invitándola a adueñarse de su lugar de residencia; sin embargo, la concepción dada al reglamento —entendido éste como un acto autoritario— hacen difícil la tarea. Años de centralismo y de un federalismo hasta ahora a medias no permiten pensar la necesidad de devolverle las facultades y poderes al ámbito municipal como algo prioritario e incuestionable.

Esa descentralización permitirá que sean los municipios los actores más capaces y responsables, siempre vigilantes de la dinámica local, lo que también hará necesaria una coordinación para asegurar el equilibrio regional con el fin de lograr un desarrollo congruente y coherente. De ahí la importancia de la participación

ciudadana, donde los gobernados toman parte en el poder y reducen o evitan conflictos con la autoridad.<sup>14</sup>

Se concluye con la afirmación que dicha participación promueve, sobre todo, la eficacia gubernamental en las acciones de bienestar común y consigue legitimar a los gobernantes frente a los ciudadanos. No es posible sostener un aparato de gobierno, así sea muy pequeño, construido bajo la lógica de decisiones verticales incuestionables de la autoridad hasta el servidor público con menos responsabilidad.<sup>15</sup>

### **5.3 ¿MODERNIZACIÓN O DESARROLLO MUNICIPAL?**

Los retrasos de un reequilibramiento en el sistema federal mexicano han dejado saldos muy preocupantes. Actualmente, todavía es muy común que la mayor parte de estados y municipios del país tenga serias dificultades para asumir de manera pronta demasiadas funciones y responsabilidades, incluso, no cuentan con la infraestructura administrativa ni con la solidez institucional necesaria para convertirse en ejes del desarrollo regional, ni en los conductores y constructores

---

<sup>14</sup> Actualmente, la complejidad de las sociedades modernas ha convertido la participación ciudadana en algo propio de las democracias, factible y aceptable, de participación no directa o representativa, según cómo se conciba al Estado. El gobernado en la democracia se apropia de la ciudad para dejar de ser un simple habitante y constituirse así en un ser activo constructor de la vida de la comunidad y elector de quien lo represente en la tarea de gobernar esa comunidad. Bazdresch, Miguel, *Cambio municipal y participación social*, en Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción, Porrúa-CIDE, México, 2003, p. 58.

<sup>15</sup> *Ibidem*, pp. 82-83.

del consenso social –fuertemente deteriorado, por cierto— por décadas de centralismo en todos los espacios de la vida social.<sup>16</sup>

Las administraciones municipales se caracterizan por padecer grandes carencias en su infraestructura de gestión: personal, materiales, recursos técnicos y capacitación, por lo que atienden las demandas de servicios en la medida de las posibilidades de cobertura que permiten los recursos que les son enviados de otro nivel de gobierno.

En el aspecto financiero, por ejemplo, la capacidad de los municipios, especialmente los pequeños y medianos, es bastante limitada para la promoción del desarrollo económico regional; los avances en la competencia de administración de los ayuntamientos frente a la política de descentralización aún son insuficientes, sin embargo han adquirido mucha importancia, lo cual se ve reflejado en el mejor desempeño de los mismos, que redundan en un más alto nivel de desarrollo local.<sup>17</sup>

Ya se comentó la importancia de la participación ciudadana y, en el desarrollo económico local, se ofrece la oportunidad para que los actores locales tomen en

---

<sup>16</sup> Cabrero Mendoza, Enrique, *op. cit.* p.12.

<sup>17</sup> La dimensión territorial del desarrollo económico nacional es el aumento de bienes y servicios y su distribución equitativa entre quienes participan en el proceso productivo de los mismos, considerando la localización de las unidades productivas y las familias que llevan a cabo la producción, por lo tanto, el desarrollo regional implicaría la disminución de las disparidades en lo que respecta a oportunidades de empleo, incremento de ingresos, educación, salud, esparcimiento, etcétera. Arroyo, Jesús y Sánchez, Antonio, *Políticas municipales para la promoción del desarrollo económico regional*, en Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción, Porrúa-CIDE, México, 2003, p. 92.

sus manos la posibilidad de enfrentar los grandes procesos de globalización e industrialización iniciados a fines de los años ochenta en la economía mundial.

Diversas corrientes teóricas explican esta importancia.<sup>18</sup> La lógica dominante en un sistema político centralizado es la vertical, con una estructura dividida en sectores especializados por áreas del quehacer político-administrativo y que funcionan de manera específica en todos los niveles de gobierno. Se caracterizan por desarrollar la modalidad única de administrar “lo público” y actúan como monopolio al no admitir iniciativas generadas fuera de ese ámbito, razón de que los ayuntamientos ven reducida su área de acción.<sup>19</sup>

Ahora bien, de acuerdo con una investigación realizada,<sup>20</sup> existen varios problemas generales que tienen los municipios para enfrentar una decidida gestión para el desarrollo económico, entre los cuales, por consenso –según los participantes de dicho estudio— se enumeró como primer factor la brevedad del periodo de gobierno municipal; después, exceso de requisitos solicitados por las dependencias federales para coordinación, capacitación y dirección, lo que provoca que el tiempo dedicado a programas propios del municipio sea limitado.

---

<sup>18</sup> Una de estas corrientes que ayuda a explicar cómo la acción municipal adquiere relevancia, de manera paradójica, es el desarrollo de los estados a través de la centralización, lógica que se ve reproducida en los diferentes estados de México. Pardo, Ma. del Carmen, *El municipio, espacio de acción educativa complementaria*. Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción, Porrúa-CIDE, México, 2003, p. 271.

<sup>19</sup> Otra vertiente es la manera en que se concretan acciones, identificada como trabajo voluntario, ya que busca satisfacer necesidades, es decir, se moviliza para solucionar problemas puntuales. *Ibidem*, pp. 272-275.

<sup>20</sup> Arroyo, Jesús y Sánchez, Antonio, *Políticas municipales para la promoción del desarrollo económico regional*, en Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción, Porrúa-CIDE, México, 2003, pp. 108-112.

También, que los procesos de descentralización y las reformas a la normatividad relativa a las localidades no es conocida lo suficiente por los funcionarios, así como el papel que juega un gobierno local como coordinador de una promoción de inversión; igualmente, lo ya muchas veces mencionado, lo indispensable de un servicio civil de carrera.

Por último, pero no menos importante y sí preocupante, es el tema relativo a la planeación, aspecto que ya se comentó anteriormente y que esto muestra el nivel existente, a nivel municipal, en lo que a planificar se refiere. En la mayoría de los casos, los planes –tanto de desarrollo, como parciales— son realizados por consultorías externas, requisito indispensable para obtener las participaciones, tanto estatales como federales, y la participación ciudadana en su elaboración es mínima, sino es que nula.

Cabrero insiste que, si bien federalismo no es sinónimo de descentralización, para el caso mexicano queda claro que un nuevo equilibrio federal requiere un proceso previo de descentralización.<sup>21</sup>

El cambio institucional en que están inmersos los ayuntamientos mexicanos genera la obligación de transformarse desde su interior, enfrentarlos a la demanda ciudadana de que se les brinde mejores condiciones de vida, sin embargo, uno de los problemas más importantes de dicha tarea es la persistencia de

---

<sup>21</sup> Cabrero, Enrique, *Los dilemas de la modernización municipal. Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, Porrúa-CIDE, México, 1999, p.13.

administraciones débiles en su capacidad de acción, fragilidad institucional y pobres de recursos y en facultades, males que no imperan en la totalidad de los municipios, pero sí en una gran mayoría.

Pero también es importante alertarlos sobre los riesgos asociados a todo proceso de expansión de espacios de acción y decisión. En algunos países,<sup>22</sup> la discusión actual gira en torno a los errores cometidos en dicho proceso. Un ejemplo de ello es la ventaja o desventaja de una privatización de los servicios públicos, la deuda, rotación de funcionarios, la corrupción y la coordinación.

El estudio de Jesús Arroyo,<sup>23</sup> ya citado, hace deducir varias premisas:

- a) Gobiernos de municipios grandes y medianos influyen en el desarrollo de sus territorios; los pequeños, por la escasez de recursos, principalmente, no pueden impactar la calidad de vida de sus habitantes de manera significativa.
- b) La mayoría de los municipios mexicanos no realizan políticas de promoción económica, por lo que su nivel de desarrollo está relacionado con las políticas asistencialistas de marginación y pobreza, así como de servicios públicos.

---

<sup>22</sup> Francia, Brasil, España, Argentina y Colombia, entre otros. El mismo estudio fue analizado en municipios mexicanos, Aguascalientes, Ciudad Guzmán, León, Naucalpan, Tijuana y Tlalnepantla. *Ibidem*, p. 15.

<sup>23</sup> Arroyo, Jesús y Sánchez, Antonio, *Políticas municipales para la promoción del desarrollo económico regional*, en Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción, Porrúa-CIDE, México, 2003, pp. 87-124.

- c) Por su parte, aquellos que sí realizan esta práctica, sus políticas son parecidas a las de gobiernos locales de Estados Unidos de América.
- d) Las posibilidades de que los ayuntamientos lleven a cabo este tipo de políticas está en función de reforzar la calidad y capacidad de sus funcionarios, fortalecer su gobierno como organización y que tengan acceso a niveles de gastos mayores que les otorgue autonomía, además de hacer más eficientes sus relaciones intergubernamentales que profundicen la descentralización.

Por esta razón habrá que considerar y entender la complejidad de los municipios mexicanos, su situación económica general, dinámica política, problemática social, así como desarrollo histórico y, desde luego, el marco jurídico de la entidad federativa respectiva; también, su marco reglamentario, estructura funcional administrativa, sistemas de gestión específicos y, muy importante, los perfiles, tanto profesional y educativo, de los funcionario locales.

Se agregaría, también, la filiación política de los mismos, ya que, en ocasiones, resulta ser factor preponderante en el desarrollo o buena marcha de los ayuntamientos. Un ejemplo de esto se palpa en Aguascalientes y Naucalpan, municipios gobernados por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), durante periodos consecutivos. Cuya movilidad y reemplazo de plantillas fue elevado. Cabrero<sup>24</sup> formula la hipótesis que la abundancia de camarillas y cuadros políticos

---

<sup>24</sup> Cabrero Mendoza, Enrique, *Tendencias financieras y estrategias innovadoras en las haciendas municipales. Una aproximación metodológica para su estudio*, en Los dilemas de la modernización

se traduce en mayor movilidad de funcionarios, lo que no se observa en partidos de oposición, hasta el momento, que ofrecen mayor continuidad en la administración.

Otra tendencia refiere la dinámica política de los partidos en el poder, donde el PRI se nutre de personal ya instalado en el sector público, mientras que el PAN lo ha hecho con gente proveniente del sector privado.<sup>25</sup> Este dato haría pensar que, en el caso panista, por el perfil de funcionarios, se tienda a inducir innovaciones de tipo empresarial, sin recurrir a procedimientos de concesión o privatización; por el lado tricolor, por el mismo perfil gubernamental de sus trabajadores, la propensión frente a la necesidad de modernización deriva en muchos casos en la concesión y privatización de servicios municipales. Lógica evidente de que el empresario sigue siendo empresario en el gobierno municipal, mientras que el político recurre al empresario buscando hacer más eficiente la administración municipal.<sup>26</sup>

Cabe hacer hincapié que, en diversos medios del país el sólo hecho de mencionar la idea de gerencia genera rechazo y encono, pero el concepto sólo refiere la cualidad de dirección, que aplicada a los asuntos de gobierno requiere de un

---

municipal. Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México, Porrúa-CIDE, México, 1999, pp. 69-87.

<sup>25</sup> Nuevamente el ejemplo son los municipios de Aguascalientes y Naucalpan, por el partido tricolor, y el de León, por el blanquiazul. *Ídem*.

<sup>26</sup> El mismo Cabrero señala que, antes de pensar en una nueva mezcla público-privada se tienen otras opciones, como la realización de un convenio con el gobierno estatal en la prestación de un servicio; la creación de un organismo descentralizado, empresa paramunicipal o de un fideicomiso, así como la de conjuntar esfuerzos con otros municipios, mediante una asociación. Cabrero Mendoza, Enrique, *Los dilemas de la modernización financiera en municipios urbanos*, en Los dilemas de la modernización municipal. Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México, Porrúa-CIDE, México, 1999, pp. 591-616.

proceso de integración de lógicas no sólo de carácter económico, sino también política y social.<sup>27</sup>

Se concluye así que asumir funciones municipales, sobre todo en materia social, supone un esfuerzo de transformación tanto estructural como organizacional, no siempre al alcance de las administraciones locales, debilitadas y empobrecidas luego de décadas de centralismo. La descentralización puede contribuir a que los municipios no sólo respondan a las necesidades sociales, sino que reciban competencias y recursos para poder enfrentar estas responsabilidades de mejor manera.

Sin duda, en la lista de los cambios que se están dando en los municipios mexicanos está el hecho de que los presidentes municipales están actuando bajo una lógica política que ya no responde de manera tan clara sólo a clientelas corporativas, sino que es el resultado de procesos electorales más transparentes y equitativos, lo que les ha conferido mayor legitimidad, volviendo el cargo más atractivo, además de competitivo, pero también más exigente en términos de resultados tangibles.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> *Ídem.*

<sup>28</sup> Pardo, Ma. Del Carmen, *El municipio, espacio de acción educativa complementaria*, en Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción, Porrúa-CIDE, México, 2003, pp. 277-287.

## CONCLUSIONES

Los factores antes descritos se han convertido en verdaderos obstáculos para el fortalecimiento municipal y con ello lograr el tan ansiado desarrollo en el ámbito local. La lista, en realidad, podría ser mucho más larga, incluida la conveniencia de vigorizar al ayuntamiento como contrapeso del Ejecutivo local y separar su elección de la del alcalde, así como la elección obligatoria de todas y cada una de las autoridades que conforman el cabildo.

Se reconoce también la importancia de una verdadera profesionalización del servicio público, pero no sólo de las autoridades, sino también del personal no electo, para evitar el desperdicio del capital humano, el cual, cada tres años, se ve perjudicado con los vaivenes de la democracia.

La historia reciente en México ha mostrado la cara de un centralismo tenaz. Al principio fue justificada en aras de ordenar un desarrollo y así fortalecer la unión federal, sin embargo, al paso de los años ese motivo se transformó en el mecanismo fundamental de control de la vida económica, política y social del municipio.

Dicho centralismo le ha significado al ámbito local la subordinación hacia el gobierno federal, la obstaculización de iniciativas regionales, la ausencia de recursos económicos y, con ello, el retraso y marginación.

El dotar al municipio de mayores ingresos propios y de incentivos reales para sumarse a la tarea de promoción del crecimiento económico es una tarea pendiente, empero habrá que revisar detalladamente antes de llevarlo a cabo, ya que también soltar a un bebé que apenas aprende a caminar conlleva sus riesgos.

Es indispensable que la democracia se extienda al ámbito municipal, único lugar donde realmente podrá encontrar la base de su consolidación y que nuevas y crecientes dificultades políticas no hagan mella, porque la democracia pertenece a los ciudadanos de cada localidad.

Asimismo, la carencia de servicios de infraestructura económica en la mayoría de los municipios mexicanos se ha convertido en un problema estructural que se ve reflejado en la penuria económica de sus comunidades y en la dependencia de sus autoridades con respecto a la Federación y gobiernos estatales, quienes deciden el monto y el tiempo de los presupuestos; esta dependencia provoca el desinterés de las autoridades municipales por impulsar el desarrollo y son varios los casos en que los funcionarios omiten de su presupuesto los gastos de capital, es decir, de infraestructura y financiamiento que requiere dicho desarrollo.

El fortalecimiento de los gobiernos locales, la mayor eficiencia en la atención de demandas ciudadanas, los mayores costos de transacción en la solución de problemas, así como una mayor capacidad de innovar serían los beneficios u oportunidades de un federalismo más funcional, más equilibrado.

Sin embargo, los riesgos que representa es una necesaria ampliación de recursos asociada a una mayor responsabilidad recaudadora y capacidad administrativa y de recursos, regulaciones recíprocas donde los participantes se vigilen mutuamente. Sin un nuevo marco de transparencia, sin un sustento jurídico explícito, donde se marquen tanto atribuciones como limitantes para los tres niveles de gobierno –federal, estatal y, sobre todo, el municipal— cualquier arreglo o propuesta de federalismo sería débil.

# BIBLIOGRAFÍA

## ➤ LIBROS

Arocena, José, *El desarrollo local, un desafío contemporáneo*, Nueva Sociedad, 1995, Caracas, Venezuela.

Cabrero Mendoza, Enrique, coordinador, *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*, Porrúa-CIDE, México, 2003.

Cabrero Mendoza, Enrique, *Los dilemas de la modernización municipal. Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, Porrúa-CIDE, México, 1999.

Carpizo, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, Porrúa, México, 1978.

Centro Nacional de Estudios Municipales, *El municipio mexicano*, México, 1985.

Cue Canovas, Agustín, *Historia social y económica de México, 1521-1854*, Trillas, México, 1971.

Departamento del Distrito Federal, *Codificación de las disposiciones vigentes*, T.I., México, 1943.

Garrocho, Carlos y Sobrino, Jaime, *Desarrollo municipal: Retos y posibilidades*, El Colegio Mexiquense, A.C., México, 1998.

Gasca Pliego, Agustín, y Robles Martínez, Reynaldo, *Ensayos sobre la modernidad nacional, Tendencias contemporáneas de la Administración Pública*, Editorial Diana, México, 1989.

Jackes Hallak, *Invertir en el futuro*. Tecnos, 1991.

Kenneth Turner, John, *México bárbaro*, Editorial Porrúa, Colección Sepan Cuántos, México, 1997.

L. Sills, David, *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Editorial Aguilar, México, 1979.

Macedo, Miguel, *“El municipio en México y su evolución social”*, tomo I.

Martínez Uriarte, Jacqueline, y Díaz Cayeros, Alberto, coordinadores, *De la descentralización al Federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México*, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.

Massolo, Alejandra, *Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente*, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, El Colegio de México, México, 2001.

Mata Espino, Xóchitl, y Valdés Trejo, Sergio, *Federalismo y Relaciones Intergubernamentales*, Porrúa-Senado de la República, México, 2003.

Mejía Lira, José, *Problemática y desarrollo municipal*, Editorial Plaza y Valdés, México, 1994.

Merino Mañón, José, *Una nueva hacienda pública municipal, Apuntes para el análisis de su reforma*, Instituto Nacional de Administración Pública, H. Ayuntamiento de Tlalnepantla, México, 2001.

Merino, Mauricio, Coordinador, *Diploma Nacional en Política Pública y Gobierno Local*, Materiales de trabajo, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1997.

Merino, Mauricio, *Gobierno local, Poder nacional: La contienda por la formación del Estado Mexicano*, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, México, 1998.

Merino, Mauricio, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

Merino, Mauricio, *Los gobiernos municipales de México: El problema del diseño institucional*, Colección Documentos de Trabajo, #145, CIDE, México, 2004.

Meza Montes, Wilfredo, *El municipio mexicano de cara al Siglo XXI*, Universidad Autónoma del Estado de México y Colegio de Posgraduados del CIDE, Toluca, México, 1993.

Moreno, Manuel, *Breve reseña histórica de la organización política y administrativa del Distrito Federal*, en Codificación de las Disposiciones Administrativas Vigentes, cuya aplicación corresponde al Departamento del Distrito Federal, Tomo Primero, México, 1943.

Ochoa Campos, Moisés, *El municipio, su evolución constitucional*.

Oropeza Martínez, Humberto, *Administración Pública Municipal: Estudio Preliminar del Municipio Libre*, México, Trillas, 2001.

Paz, Pedro, *Desarrollo – Subdesarrollo*, en Di Tella, Torcuato, Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas, Aries, Buenos Aires, 2004.

Posada, Adolfo, *Escritos municipalistas y de la vida local*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1979.

Quintana Roldán, Carlos, *Derecho municipal*, Porrúa, México, 1996.

Rabasa, Emilio y Caballero, Gloria, *Mexicano, ésta es tu Constitución*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1997.

Sen, Amartya, "*Desarrollo y libertad*", Planeta, México, 2000

Sartori, Giovanni, *La política, lógica y método en Ciencias Sociales*, Taurus, Milán, 1979.

➤ DOCUMENTOS

Ágora, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Hidalgo, México, 1998.

Colección Cuadernos de Debate, CIDE, México, 2000.

Colección Documentos de Trabajo, #145, CIDE, México, 2004.

Documento de Trabajo, parte 1, CIDE.

Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, #63, Instituto Nacional de Administración Pública, México, agosto 1999.

Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, #65, Instituto Nacional de Administración Pública, abril, 2002.

Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1981.

Gestión y Estrategia #15, Universidad Autónoma Metropolitana, junio 99.

Informe Mundial Sobre el Desarrollo Humano, 2001.

Legislación del Departamento del Distrito Federal, Dirección General de Gobernación, México, 1970.

Plan Estatal de Desarrollo para el Estado de Hidalgo, 1999-2005.

Plan Nacional de Desarrollo, 2000-2006, D.O.F., Mayo 30, 2001.

Revista #54 del Instituto de Administración Pública del Estado de México, Asociación Civil, México, enero-abril, 2003.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Historia Legislativa y Parlamentaria de Hidalgo, 2002.

➤ DIRECCIONES DE INTERNET

[www.hcdu.gob.mx](http://www.hcdu.gob.mx).

<http://www.rim.unam.mx/T.../econom.htm>

<http://members.es.tripod.../obstaculos.html>

<http://77www.e-local.gob.mx/jure/const13.htm>

➤ HEMEROTECA

El Financiero

*El municipio, la casa y familia de todos*, suplemento. Organización Editorial

Mexicana, No. 17, México, julio 2001