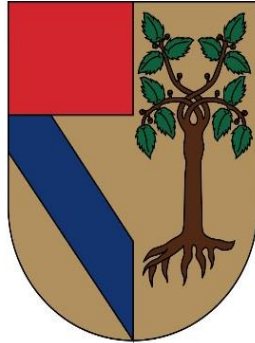


UNIVERSIDAD PANAMERICANA



**CENTRALISMO Y MUNICIPALIZACIÓN
EN MÉXICO**

**TESIS PROFESIONAL QUE PRESENTA:
OMAR DARÍO DE LASSÉ CAÑAS**

**ASESOR:
DR. LUIS JOSÉ BÉJAR RIVERA**

CIUDAD DE MÉXICO, 2019

Índice

INTRODUCCIÓN	4
1. CENTRALISMO Y FEDERALISMO	6
1.1 ORIGEN DEL CENTRALISMO	11
1.2 EFECTOS DEL CENTRALISMO	18
2. MUNICIPIOS, EL ÚLTIMO ESLABÓN	21
2.1 ORIGEN DEL MUNICIPIO	26
2.2 ORIGEN LEGAL, POLITICO Y SOCIAL, DEL PRESIDENTE MUNICIPAL	36
3. RELACIÓN FISCAL CON LA FEDERACIÓN	42
3.1 EFECTOS DE LA RELACIÓN	50
4. VIDA MUNICIPAL EN MÉXICO	56
4.1 PODER POLÍTICO O INSTANCIA ADMINISTRATIVA	62
4.2 POLÍTICAS PÚBLICAS Y COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL	75
5. EVOLUCIÓN POLÍTICA DE LA CDMX	82
6. EL MUNICIPIO COMO AGENTE DE DESARROLLO	90
6.1 ALCANCES DE LA POLÍTICA MUNICIPAL	94
6.2 PLANEACIÓN MUNICIPAL	101
6.3 DISTRIBUCIÓN EQUITATIVA DE LOS RECURSOS	105
7. REFLEXIONES FINALES Y CONCLUSIONES	109
8. BIBLIOGRAFÍA	116

***“Quien mira hacia afuera duerme, y quien mira hacia
adentro despierta...”***

Carl Jung.

A mi esposa, por un renacer.

A mis hijos, mi inspiración.

A Dios, por alumbrarme el camino

de cada montaña,

con cada persona.

INTRODUCCIÓN

En México los municipios representan el desarrollo, la continuidad, y el fortalecimiento de las comunidades; existe el arraigo a los territorios generando agentes de participación y propuestas de cambio para la prosperidad general.

La autonomía política y económica no es suficiente para fomentar el desarrollo, más cuando se trabaja anclado a las variables propuestas de la Federación; la municipalización si bien es fundamental, depende también de buenos actores políticos que establezcan acciones concretas para el bienestar de las comunidades.

En los últimos años se han realizado esfuerzos para sanear situaciones de operación interna de gobiernos locales y contribuir para lograr estabilidad, pero subsisten las debilidades estructurales comenzando por las finanzas públicas.

Más allá de las pugnas por la asignación de funciones y gastos, de las disputas sobre los mecanismos de coordinación y las fuentes de financiamiento entre los órdenes de Gobierno, se debe de priorizar la interacción intergubernamental y la participación social.

Los Municipios constantemente se enfrentan a políticas poco efectivas establecidas desde la Federación, debilitando y provocando el desequilibrio social en lo local; la centralización y distribución irregular de recursos es una estrategia que por años se ha establecido en el país ocasionando el debilitamiento de la gestión pública frente al modelo de Estado paternalista, proceso que transita en el nulo fortalecimiento de Ayuntamientos y la incapacidad de éstos para cumplir sus funciones.

Debemos avanzar con la premisa de construir gobiernos locales fuertes para mejorar los servicios públicos y promover el desarrollo terminando con la centralización política, económica y territorial.

Hoy los procesos son contradictorios o se encuentran entrampados por la disputa de poderes, la descentralización eficaz y el fortalecimiento de los Ayuntamientos contribuiría a la práctica democrática, a la administración pública eficiente, y desde luego al desarrollo social; si el poder no se extiende hasta donde los gobiernos representan, difícilmente habrá un equilibrio que oriente los destinos de éste.

Con frecuencia los gobiernos municipales no logran responder a las demandas del ciudadano, y no sólo se trata de resolver las necesidades básicas de las comunidades, sino escuchar, conocer y entender las expectativas para atender las demandas de nuestra sociedad.

Debemos ver a la municipalización como la devolución del gobierno a la sociedad, acompañada de amplia participación, dejando a un lado las prácticas centralistas, y democratizando a las instituciones para la toma de decisiones.

Para que los gobiernos en lo local estén verdaderamente del lado de los pueblos, se deben neutralizar las prácticas que centran los esfuerzos y recursos en la Federación y empezar a formar tendencias que partan desde el ámbito municipal.

1. CENTRALISMO Y FEDERALISMO

Para comprender el contenido del centralismo es necesario puntualizar que es un sistema en el que sólo el gobierno central tiene el poder de tomar decisiones políticas sin dejar ninguna competencia a poderes periféricos o locales.

Es necesario recordar las formas de organización del Estado son: unitario o central y compuesto o federal; para hacer esta clasificación el criterio es el siguiente:

“Si la soberanía en el Estado se considera como una indivisible y se ejercita sobre una sola población en un solo territorio, estamos en presencia de un Estado simple como pasa en la repúblicas centralistas, a ejemplo de Francia, Colombia y otros países; si por el contrario, el ejercicio de la soberanía está repartido entre un Estado mayor a una serie de Estados menores que contribuyen a formarlo, tenemos entonces el Estado compuesto o federal, del cual son nuestras claras la república norteamericana, la mexicana y la argentina.”¹

En el Estado Central se afianzaba un modelo de gestión que limitaba atribuciones a los gobiernos seccionales, sentando las bases para un ejercer verticalidad del poder y acaparar las actividades políticas, económicas y sociales para mantenerlo. La desconfianza obliga a proteger el control absoluto y en su caso es repartido bajo subordinación o condicionamiento; reflejo de México durante los primeros 170 años de nuestra vida independiente. Todos los presidentes llegaban al poder a través de elecciones irregulares o golpes de Estado, siendo nula legitimidad para ejercer el cargo y controlando

¹ González Uribe, Héctor; *Teoría Política*, México, Porrúa, 1999, p.403

unipersonalmente la política y la economía sobre los Estados, ciudades y municipios.

En México, nuestra Carta Magna señala en su artículo 39, que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Es decir, reconoce en el pueblo y solo en él la esencia y origen de esta, adicionalmente refuerza esta esencia señalando que todo poder público, dimana del pueblo, es decir, brota de él y solo se da para beneficio de este, quien también puede modificar su forma de gobierno. Hasta ese punto llega la concepción constitucional.

Actualmente y desde tiempo atrás podemos notar el crecimiento desmesurado de la Ciudad de México con total liderazgo sobre el resto del país, esto se debe a las condiciones que allí se ejecutan para repartir e implementar las políticas públicas que dan rumbo al país, es el centro político, económico y cultural de México.

El 18 de noviembre de 1824 el Congreso de la Unión decretó la creación del Distrito Federal como capital de la nación y estableció que la Plaza de la Constitución de la ciudad de México y un radio de ocho mil 380 metros fueran su centro, señala el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed). Tal decisión se especificó en el Artículo 50 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, que en su fracción 28 establecía que el Congreso podía elegir un lugar para instaurar "los supremos Poderes de la Federación y ejercer en su distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un estado", precisa el instituto. Aunque la capital mexicana funcionó de esa forma, la Carta Magna de 1857 propició otros cambios en la entidad; el 6 de mayo de 1861 el Distrito Federal modificó su

*división política y se seccionó en Municipalidad de México, partidos de Guadalupe Hidalgo, Xochimilco, Tlalpan y de Tacubaya, indica el Inafed.*²

La aparición del Federalismo en México fue producto

*“[...] de la justa inquietud en que vivía el pueblo mexicano después del mezquino ensayo imperialista de Iturbe, y con las provincias gobernándose de hecho por su propia y particular iniciativa.”*³

Su origen no responde, como con frecuencia se repite, a un afán de imitación de la forma de gobierno de nuestros vecinos del norte, sino a una necesidad del pueblo. Nuestro federalismo surgió en forma inversa al de la unión del norte; se trata de un Estado unitario que se transformó en Estado Federal al otorgar a sus antiguas provincias cierta autonomía y participación en la creación de la voluntad estatal.

Cuando México dio a luz la forma Federal, requería de una forma de organización política que preservara los derechos del pueblo, algunos de los cuales le acababan de ser arrebatados al imperio de Iturbide. Ante esta situación, nada mejor que el sistema Federal; en él se encontró el medio más efectivo para brindar mayor garantía a los derechos e intereses de los ciudadanos, mediante la dualidad de sistemas representativos.

En el Federalismo es considerado como la forma de organización política democrática por excelencia; a propósito, para mantener a salvo los derechos e intereses del pueblo, mediante esa dualidad de gobiernos que se frenan el uno al otro y en los cuales el único soberano es el pueblo que los crea.

² De la redacción, Distrito Federal, la capital de 190 años, [en línea], México, Publimetro 2014, Dirección URL: <https://www.publimetro.com.mx/mx/ciudad/2014/11/18/fotos-distrito-federal-capital-190-anos.html> [consulta: 5 de junio de 2018]

³ Lee Benson, Nettie, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, El colegio de México, 1955, p. 121.

En América Latina, México es uno de los cuatro países que estableció un sistema Federal desde el siglo XIX, el resto se mantuvo bajo el esquema centralizado. Hacer que el Federalismo avanzara en México fue complicado debido a que en el tránsito de formar provincias a Estados se entrampaba el proceso debido a la usencia de poder en las estructuras administrativas, además de la relevancia por construir el poder nacional a costa de los poderes municipales. El federalismo toma rumbo a finales del siglo XX desmantelando el poder presidencial y empoderando a los Estados; esto incrementó la distribución de recursos que ejercía solamente la Federación, en beneficio de los Estados y en menor medida de los Municipios.

Con los procesos electorales la legalidad del poder ya no se adquiere a través de golpes de Estado, sino a través del voto, son los electores quienes dan soporte para que éste sea delegado sin sometimiento o condicionamiento en las entidades del país. Se ha logrado que más actividades sean ejercidas por los gobiernos estatales, situación que debe recorrerse a los municipios, y dejar de lado el control indiscriminado.

Poco a poco los gobernadores y alcaldes han ganado terreno en los pasillos del poder, esto gracias a la falta de mecanismos de control y a la complicidad de quienes debieron haber establecido una clara coordinación administrativa desde el espacio federal. Cuentan con facultades para manejar recursos que resultan insuficientes y con ello tratar de medir la capacidad de deuda en las entidades y municipios, así como tener injerencia en espacios de poder convirtiéndose en contrapeso de distintos grupos que históricamente mantenían capacidades de control y decisión.

En los últimos años podemos encontrar excesos tanto de gobernadores como de presidentes municipales, excesos que se han realizado con la complicidad del poder Federal y de diferentes grupos de poder en torno a él; el sistema

Federal necesita contrapesos en el ejercicio del poder territorial, así como en los espacios de los órganos que desarrollan funciones diversas. La simulación complica los avances en lo federal, estatal y municipal, ajustar el tipo de la República podría ser más complejo al pasar de una federal y regresar a una centralizada.

En la actualidad, la sociedad y gran parte de la clase política podría señalar que el federalismo no funciona por los despilfarros y desaciertos de gobernadores y presidentes municipales. Un regreso al sistema centralista no sería lo más viable para lograr el desarrollo socioeconómico al que el país aspira.

En el orden político, el gobierno federal ha hecho uso de poderosos instrumentos, tanto jurídicos como de hechos, para someter a estados, aunque en la época dichos instrumentos han venido sujetándose a un mayor control.⁴

El peso de la Administración Pública Federal sobre los estados y municipios ha sido motivo de división en las tareas de Gobierno aun cuando existen funciones y competencias en los órganos federales, a las que se les denomina delegaciones, unidades, oficinas o direcciones. Es claro que se deben definir las responsabilidades de los tres niveles de Gobierno para evitar que las administraciones se culpen unas a las otras, privilegiando las responsabilidades con las fuentes de financiamiento. En su actuar, la federación cuenta con la enorme dependencia de los gobiernos estatales y municipales, sin embargo, existe poca reciprocidad en el financiamiento de proyectos; el país necesita un sistema de transferencias con equidad e igualdad entre los diversos niveles de gobierno que incentiven el crecimiento y no la pobreza.

⁴ Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, Oxford University Press, 1998, pp.572

1.1 ORIGEN DEL CENTRALISMO

Tras la salida de España del territorio mexicano, el país se ve dividido transitando por una Constitución liberal federalista en 1824 que luego es suprimida y es reemplazada por la Constitución de 1835 de índole centralista.

El federalismo se venía identificando con progreso y el centralismo con retroceso, no es del todo exacto afirmarlo tratándose del Congreso Constituyente de 1823-1824. Este Congreso no apoyaba ya la idea de un sistema monárquico de gobierno; su tendencia liberal se pronuncia unánime por la forma republicana, y la división.

Miguel Ramos Arizpe ha sido llamado *El padre de la federación mexicana*. Los artículos 5º y 6º del proyecto de Acta Constitutiva que elaboró la comisión que él encabezaba, textualmente se leían.

5º La Nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de República representativa popular federal.

6º Sus partes integrantes son Estados libres, soberanos e independientes en lo que exclusivamente toque a su administración y su gobierno interior...

Ramos Arizpe consideraba, que por su propia naturaleza el sistema central de gobierno emparentaba con la opresión, el despotismo y la arbitrariedad. Con rapidez se elaboró el proyecto de bases constitutivas de la federación; en la exposición de motivos del Acta Constitucional, se estima ya conveniente adoptar la forma de gobierno que mejor pudiera garantizar, al lado de los derechos de los hombres, los naturales y civiles de las provincias y de los pueblos, y se define con precisión al régimen federal, cuando se considera necesario dejar

[...] que los poderes de los mismo Estados se muevan en su territorio para su bien interior en todo aquello que no pudieran perturbar el orden general ni impedir la marcha rápida y majestuosa de los poderes supremos de la federación.⁵

El período centralista mexicano estuvo dividido en dos periodos: desde 1836 hasta 1841 y desde 1843 hasta 1846.

La antesala de los gobiernos centralistas comenzó a escribirse cuando fue electo presidente de México Antonio López de Santa y como vicepresidente Valentín Gómez Farías, en 1828.

Gómez Farías tomó el poder de forma interina, debido a que Santa Anna no se presentó a ocupar el cargo, es así como se emprendió el inicio de un gobierno liberal.

Las reformas liberales establecían, entre otras cosas, la abolición de los privilegios a la iglesia y el ejército, esta transformación política no fue bien recibida por estos sectores; ya que se les suprimieron privilegios que afectaban su economía y poderío, su postura por una política más conservadora los llevó a inconformarse.

Este levantamiento armado, exige a Santa Anna a regresar al poder, anular las reformas establecidas por Gómez Farías y expulsarlo del país junto con varios liberales.

Se convocó a un nuevo Congreso Constituyente, que estaba conformado principalmente por conservadores, quienes expiden las bases y leyes del

⁵ Isidro Antonio Montiel y Duarte, "Preámbulo del Acta Constitucional, de fecha 19 de noviembre de 1823", Derecho público mexicano, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1871, pp. 1-4

Gobierno Centralista en México, suprimen la autonomía con la que gozaban los estados para tomar decisiones y anulan la Constitución de 1824.⁶

El 23 de octubre de 1835 se decreta que la nueva reorganización del país abandona el federalismo, para volverse un estado centralista inaugurando catorce artículos de las bases constitucionales, como introducción al constitucionalismo oligárquico que instauraban las *Siete Leyes* de 1836.

Las siete leyes del centralismo reúnen las características que México tomará en los años posteriores a su instauración:

- La República central como forma de gobierno
- Los estados pierden su autonomía resguardando facultades limitadas
- La religión oficial es la católica
- Los 3 poderes del estado son: el ejecutivo, el legislativo y el judicial.
- Se agrega el cuarto poder llamado Supremo poder conservador que lo integran 5 personas
- La presidencia es de 8 años

En efecto, la primera de las constituciones centralistas de esta época –la de 1936- no significa, en esencia, sino la consolidación de la situación de las clases privilegiadas. Que prevenía la suspensión de los derechos de sirvientes domésticos y de quienes no sabían leer y escribir.

Cabe mencionar, que otra de las excentricidades de la carta de 1936: el poder se divide en ella, para su ejercicio, ya no en los tres tradicionales –Legislativo, Ejecutivo, y Judicial; a ellos agregó, con el fin de controlarlos y mantener el

⁶ María Eugenia Martínez Lira, Ricardo Martínez González, *Federalismo y Centralismo*, Portal Académico CCH [En línea] Universidad Nacional Autónoma de México, Agosto 2012, Dirección URL: <https://portalacademico.cch.unam.mx/alumno/historiademexico1/unidad4/estadoNacionMexicano/federalismoCentralismo> [Consulta: 01 de abril de 2019]

equilibrio constitucional, un cuarto: *el Supremo Poder Conservador*, autorizado, pues para declarar *cuál es la voluntad de la nación*.

El Supremo Poder Conservador, reguló las acciones del poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial; figura centralista que llegó a poner orden para que ninguno de los tres poderes traspasara los límites de sus atribuciones; con esto, en México se establecía por primera vez el centralismo.

Este nuevo modelo político, contrajo gran cantidad de conflictos internos, como la separación de la unión de los estados de Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas y la declaración de independencia de Yucatán.

La promulgación de la Constitución de 1836 también facilitó que Texas se pudiera declarar independiente, debido a la falta de derechos que las nuevas leyes establecían, es así, que Estados Unidos anexa el territorio en 1845, a pesar de que México aún no lo reconocía. Desatando una guerra entre México y el país vecino del norte.

Esto hizo que Santa Anna se movilizara para disolverlo; los miembros del Congreso se jactaron de una inmunidad legislativa, pasando al exilio. Santa Anna fue derrocado en 1844. Según dictaba la Constitución, el derrocado Santa Anna fue reemplazado por José Joaquín de Herrera.⁷

El nuevo presidente, reconoció la independencia de Texas y buscó mejorar las relaciones diplomática con los texanos para evitar que se incorporaran a los Estados Unidos. Sus oponentes políticos mexicanos lo acusaron de tratar de vender Texas y la zona de la Alta California a los Estados Unidos. Esto conllevó a un golpe de Estado que puso fin al gobierno de Herrera.

⁷ Marco Ibarra, República Centralista (México): Antecedentes, Gobernantes, Liferder, 2017, Dirección URL: <https://www.liferder.com/republica-centralista-mexico/> [Consulta: 15 junio 2018]

El anexo de Texas a Estados Unidos provocó el rompimiento de las relaciones diplomáticas entre ambos países, desatando un conflicto armado en 1846, ese mismo año inclusive se volvió a proponer que México debería establecer una monarquía, lo que dio fin al gobierno centralista de manera definitiva.

Las nuevas leyes por las que comenzó a regirse México, si bien eran centralistas, proporcionaban a los Estados una diversidad de libertades que no existieron durante la Primera República Centralista; en el plano nacional tuvieron mayor representación, pero las decisiones finales continuaron tomándose desde el gobierno central.

Durante su última gestión, López de Santa Anna eliminó definitivamente el federalismo y llevó a extremos el centralismo dentro de un régimen dictador desterrando a varios liberales que se opusieron a su régimen, entre ellos Melchor Ocampo, Benito Juárez y Ponciano Arriaga, mismos que se sumaron iniciada la revolución para el derrocamiento de Santa Anna. Después de intensas batallas ideológicas en el Congreso, surge el 5 de febrero de 1857 la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos haciendo alarde a su artículo 40: *“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república democrática, representativa, federal compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”*.

En 1917 surge la nueva Constitución Mexicana, primera en el mundo en declarar y proteger el derecho que tienen todos los hombres para llevar una vida digna dentro de sus garantías sociales.

La de 1917 es sin duda una Constitución, por su contenido y por su nombre; pero por respeto a la de 1857, se impuso el único cometido de reformarla. Es

*una Constitución que reforma a otra Constitución; la realidad mexicana no reparó en esta sutileza y le reconoció a la carta de 1917 un destino autónomo.*⁸

Al pasar de la historia, podemos hablar de una “tradicón centralista” incrustada en las fuerzas político-sociales como contexto cultural y político para el desarrollo del capitalismo en México, que, al consolidarse con la República Centralista, propició el desarrollo de planos político, económico y cultural-ideológico. En el periodo post-revolucionario, los principales actores del Estado mexicano se establecieron en la Ciudad de México, para que esta a su vez creciera como mercado, y por su ubicación, fuera la concentración de recursos políticos que mantiene con rigidez el liderazgo.

La sociedad mexicana enfrenta avances y retrocesos en el funcionamiento de las instituciones, y la idea de cambiar ciertos factores para desencadenar una serie de comportamientos positivos obedece a un modelo esquemático que no corresponde a la realidad. En su libro *Mexicanidad y Esquizofrenia*, Agustín Basave señala “(...) los gobernadores hábiles y taimados desactivan sus supuestos contrapesos, evitan la transparencia y reeditan el dedazo”, lo que en términos coloquiales se conoce como caciquismo.

El centralismo continúa disfrazado de federalismo y se puede entender en función de las sociedades conservadoras y autocráticas, el Gobierno Federal se mantiene como un poder centralizador de recursos hacia los Estados y Municipios. Romper con el sistema requiere de la unidad de líderes políticos y ciudadanos para reclamar equidad en el reparto de funciones y atribuciones.

El papel de los ciudadanos en la toma de decisiones es relevante, y se podrá tener mayor alcance si las decisiones se comienzan a tomar concentrando la información, los presupuestos, pero sobre todo el diseño de políticas públicas

⁸ Tena Ramírez Felipe, *op.cit.*, nota 17, p.816.

que promuevan cambios verdaderos que resten poder al gobierno central y se dé mayor facultad a las instancias locales.

Los datos y las opiniones pueden ser diversas, queda evidenciado que el centralismo ha sido y es un sistema que ha lastimado a México y que a pesar de que podríamos tomarlo como historia, aún se viven prácticas cuyos impactos son parte de la vida cotidiana.

Un ejemplo claro y relativamente actual, fue el control de los recursos que mantuvo el Gobierno Federal después de los dos sismos registrados en septiembre de 2017 y que afectó a los Estados de Morelos, Puebla, Ciudad de México, Oaxaca, Guerrero, Chiapas, Tlaxcala, Estado de México, Tabasco, Veracruz e Hidalgo.

Es importante precisar que los recursos del FONDEN pueden activarse en tres diversas etapas, establecido así por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.⁹

La primera etapa es para atender emergencias, la que debe ser emitida por los gobiernos estatales, y tiene que ser reconocida por la Secretaría de Gobernación para su aplicación.

Una segunda etapa son los recursos que se destinan para la reconstrucción o reparación de infraestructura y está puede estar a cargo de los tres órdenes de gobierno.

En tanto, la tercera etapa se enfoca en la generación de reservas a través del Fideicomiso FONDEN, el cual es administrado por la secretaría de Hacienda,

⁹ Ibidem, Dainzú Patiño, Así se activan los recursos para atender daños por sismos en México, Expansión en línea, [EN línea] 19 de febrero de 2019, dirección URL: <https://expansion.mx/economia/2018/02/19/asi-se-activan-los-recursos-para-atender-danos-por-sismos-en-mexico> (Consulta: 4 de abril de 2019)

la cual puede contratar instrumentos para la transferencia de riesgos, como bonos o seguros, para inyectar recursos.

Qué sucedió con los fondos y fideicomisos destinados para ayudar a los damnificados, fueron en su mayoría ejercidos por el Ejecutivo, generando un dispendio que fue severamente criticado por la opinión pública.

El monto asignado para atender las pérdidas materiales (vivienda, escuelas, centros de salud, patrimonio cultural, carreteras y comercios) sumó más de 38 mil millones de pesos, de los cuales 29 mil 694 millones fueron de aportación federal y 8 mil 400 millones provinieron de fondos estatales.¹⁰

1.2 EFECTOS DEL CENTRALISMO

Sin duda, es necesario recordar, evaluar y reestructurar la función política del Estado mexicano que confunde lo plasmado en la Constitución partiendo de conceptos básicos como lo son autonomía, libertad y soberanía. La historia nos manifiesta que no existe una diferencia notable entre el centralismo y el federalismo, su distinción es el grado de autonomía, y hoy se suma la necesidad de contar con una fórmula que de sustento para su posterior desarrollo.

Se dice que el Centralismo es uno de los mayores obstáculos para el desarrollo de una Nación, y ha sido uno de los principales factores de que el Federalismo se haya hecho efectivo en su cabalidad, porque los gobiernos anteriores se

¹⁰ Rosa Elvira Vargas, Avance de 46.9% en ejecución de fondos para damnificados de sismos, La Jornada [En línea] 5 de septiembre de 2018, Dirección URL: <https://www.jornada.com.mx/2018/09/05/politica/017n3pol> (Consulta: 4 de abril de 2019)

*fueron centralizando como consolidación de los intereses de la Nación según el contexto histórico.*¹¹

Las características del Estado Federal son las siguientes:

- Autonomía democrática de las entidades, pues la denominación es intrascendente, en el sentido de designar a sus órganos administrativos, legislativos y judiciales.
- Autonomía constitucional, traducida en la libertad de dichas entidades para organizarse política y jurídicamente, sin transgredir los principios de la Constitución nacional.
- Autonomía legislativa, administrativa y judicial, en lo que se concierne a las materias comprendidas en la órbita federal.
- Participación de las entidades en la expresión de la voluntad nacional tanto en lo que respecta a la integración del legislativo como en lo que refiere a la reformabilidad de la Constitución general.

Burgoa señalaba:

El ensanchamiento de la órbita en que se mueven los poderes federales y la disminución correlativa de la esfera autónoma de los estados, son pues, fenómenos que responden a la transformación económica, social y cultural de nuestro país, misma que se enfoca hacia la consolidación de la unidad nacional. Esta, desde luego, no debe excluir la autonomía local, misma que, a pesar de su paulatina reducción material, deberá conservarse como autarquía democrática, traducida en la facultad de los estados para darse sus propios órganos de gobierno Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

¹¹ Aguirre Rojas Carlos, Independencia y Soberanía, Revista Examen N.175, septiembre 2009, p.14

*La subsistencia de dicha facultad y la participación de los estados en la expresión de la voluntad nacional serán el último reducto del régimen federal mexicano, es decir, la única barrera que a la postre lleva a evitar que la evolución económica y social de México transforme a nuestra patria en un verdadero estado central.*¹²

El Federalismo podría resultar ser sólo una declaración de buena voluntad, cuando en realidad predominan acciones de un Estado central; existe una independencia total entre la teoría y la práctica en la organización del gobierno mexicano, las entidades federativas y los Municipios no cuentan con autonomía democrática ya que desde la Federación se imponen las directrices de toda política pública y económica.

¹² Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, nota 3, p.214

2. MUNICIPIOS, EL ÚLTIMO ESLABÓN

En la actualidad, la política se ha consolidado como uno de los campos más atractivos de atención pública para intelectuales, académicos de las ciencias sociales, y en especial, para medios de comunicación en México.

En el cambio político de México se pueden distinguir tres momentos principales con distintos enfoques y métodos en el análisis de sus fenómenos; uno es el momento de la crisis del autoritarismo mexicano; otro el de la transición política, y el tercero es el de la ineficacia institucional y los problemas de consolidación democrática. El primero ocurrió principalmente en la década de los ochenta, en el contexto de la crisis económica y la creciente incapacidad política para que el régimen asegurara no solamente el dominio de un partido sino el de una oposición política sistémica. Temas como el de la caracterización del régimen político, el comportamiento electoral, el sistema de partidos y los liderazgos políticos, las rebeliones cívicas y las crisis del corporativismo, habitaron la agenda de investigación en esta etapa. El segundo es el que ocurre en los años noventa, cuando se colocan temas como la alternancia política a nivel estatal y municipal, el surgimiento de nuevas agrupaciones políticas, el análisis del desempeño gubernamental, el problema de la gobernabilidad y el cambio político.

El tercero se desarrolló entre el final del viejo siglo y el inicio del nuevo, con la alternancia política en la Presidencia de la República mediante el desplazamiento del PRI por el PAN, y la reconfiguración de los equilibrios políticos en un régimen en transición. Aquí los temas fundamentales giraron en torno al fenómeno de los gobiernos divididos, las políticas públicas y la gobernanza, la disciplina partidista y el estudio del comportamiento del legislativo.

El desarrollo del proceso de cambio político parece estar relacionado con el propio proceso de construcción y legitimación de la ciencia política.

Adentrándonos en la política por parte de Strauss, apostaba por una enseñanza ciudadana que avanzara ante una sociedad de consumo, una institución publicitaria, y una cultura comercial que predomina en la democracia popular y llegar hacia un modelo democrático, como una orientación aristocrática cuyo poder estuvo monopolizado por las clases altas que excluían a los sectores populares de las decisiones políticas.

Toda acción política está dirigida por nuestro pensamiento sobre lo mejor y lo peor. Un pensamiento sobre lo mejor y lo peor implica, no obstante, el pensamiento sobre el bien. La conciencia del bien que dirige todas nuestras acciones tiene el carácter de opinión: no nos la planteamos como problema, pero reflexivamente se nos presenta como problemática. El mismo hecho de que nosotros podamos plantearla como problema nos lleva hacia un pensamiento del bien que deja de ser problemático; nos encamina hacia un pensamiento que deja de ser opinión para convertirse en conocimiento.¹³

La filosofía política implica un tránsito de la opinión de lo político hasta un nivel de conocimiento de la esencia de lo político, lo cual se convierte en su tarea primordial.

Los ciudadanos generan su opinión sobre los acontecimientos políticos-sociales de su comunidad, municipio o país, este ejercicio genera un juicio conocido como opinión pública.

Por tanto, la labor de la filosofía política es conducir a la superación de esas opiniones y colocar al hombre en una situación de dignidad con base en su conocimiento de los asuntos políticos.

¹³ Strauss, L., ¿Qué es filosofía política?, Ediciones Guadarrama, Madrid 1970, p. 11.

En palabras de Strauss: “La filosofía política consiste en el intento de adquirir conocimientos ciertos sobre la esencia de lo político y sobre el buen orden político o el orden político justo”.¹⁴

Coloquialmente, hoy con la transformación del país entendemos que los políticos trabajan para mantener sistemas de gobiernos organizados y funcionales para dar mejores oportunidades a los pueblos y comunidades, y ser los que velan por los intereses de la ciudadanía; sin embargo, vivimos en una transformación para dejar de ser víctimas de una generación de servidores públicos acostumbrada a servirse del pueblo y no servir a él.

En nuestras estructuras de gobierno, observamos que las posiciones que prevalecen en los puestos de trabajo son las especializadas; los cambios de administración, los movimientos de personal hacen elementales las funciones técnicas que un funcionario desarrolla a través de los años considerando además la importancia de la memoria histórica institucional que el servidor público haya generado, es decir, se necesita del antecedente para renovarlo.

Hoy el pueblo recibe la oferta política que se prometió en campaña, y es que el cambio no se da de arriba abajo, sino al revés. En la democracia, el pueblo tiene el poder del voto, mismo que se tiene que ejercer con responsabilidad, conocimiento, y convencimiento de las propuestas.

Para que el pueblo ejerza verdaderamente este poder es necesario que los ciudadanos tomen parte en las cuestiones públicas que son del interés de todos, la participación permite que las opiniones sean escuchadas; no se limita en el voto como muchas personas piensan, existe la participación social, la participación comunitaria, la participación política, y la participación ciudadana en diversos sectores de la política.

¹⁴ Ibidem

De los tres niveles de gobiernos, los municipales son los de mayor contacto con la ciudadanía, abundan oficinas de alcaldes con largas filas para una puntual atención con temas de luz, agua, predial, basura, riñas vecinales, quejas personales, etc; comunicación entre sociedad y Gobierno.

Lo municipios enfrentan una fuerte crisis de identidad, una transformación, luchan por dejar de ser los hermanos menores en la estructura de gobierno; hoy podemos hablar de una y hasta dos reelecciones, la normativa “general” demanda una serie de reformas que permiten a los alcaldes salir adelante ante tanta demanda ciudadana, y es justamente en la especialización en donde tienen que descansar las estructuras.

No podemos reinventar a los municipios para tres o incluso seis años, necesitamos de un ordenamiento normativo que proteja el conocimiento histórico de la institución y que dé certeza de atención al ciudadano.

Como ciudadanos debemos pugnar y cooperar por una sociedad ordenada, elegir y acompañar a personajes políticos libres del beneficio propio y con diversidad de ideas democráticas, además de que cuenten con posibilidades de descubrir desde la política el bien común para todos. La ciencia y la filosofía pueden ayudar al hombre a tomar decisiones útiles y certeras mostrando las cosas tal como son y no como quisiéramos que fueran, debemos apostar por las necesidades sociales y la razón moderna.

También debemos evaluar las acciones partiendo de los beneficios y acciones que conllevan nuestras decisiones tanto en lo personal, como en lo ciudadano y en lo público, siempre privilegiando y tomando como partida el desarrollo humano y el desarrollo sustentable que hoy en día son indispensables en la generación de políticas públicas.

Es también nuestro deber involucrarnos con nuestro entorno para forma comunidad y de forma neutral reflexionar y aportar para conseguir una convivencia armónica, justa y en paz.

Strauss puntualizaba:

*No podemos definir el bien de la sociedad, el bien común, en términos de virtud, sino que, por el contrario, tenemos que definir la virtud partiendo del bien común. Es este modo de comprender la virtud lo que, en definitiva, determina la vida de las sociedades. Por bien común tenemos que entender los objetivos que todas las sociedades persiguen en la realidad. Estos objetivos son: libertad frente a toda dominación extranjera, estabilidad o supremacía de la ley, prosperidad, gloria y poder. La virtud, en el sentido propio de la palabra, es el conjunto de hábitos que se requieren o que conducen al logro de este fin. Y este fin, y sólo él, es lo que hace que nuestras acciones sean virtuosas. Todo lo que se haga por razón de este fin es bueno. Este fin justifica los medios. La virtud no es nada más que la virtud cívica, el patriotismo o la dedicación exclusiva a los intereses propios de la comunidad.*¹⁵

Tenemos problemas y quizá antes, y no solamente requerimos soluciones prácticas e inmediatas, necesitamos de reflexión para definir, conceptualizar y formular problemas, así como potenciales soluciones.

Estamos en etapa de definición, nuestra nación y nuestras instituciones se están transformando, y hoy los municipios de todo México deben ser tomados en cuenta antes que nadie, allí se suscitaron los hechos y allí también deberán estar las soluciones.

¹⁵ Strauss, L., *op. cit.*, p55

2.1 ORIGEN DEL MUNICIPIO

Actualmente, en su figura como orden de gobierno, el municipio representa una forma de relación social que parte de la organización vecinal con el objetivo de dar solución a los problemas más sentidos dentro de una comunidad.

Podríamos puntualizar que el origen del municipio se desarrolló como organización político-social en la antigua Roma y Grecia, y en algunos países conocidos como comunas; por ejemplo, Francia e Italia. Aun cuando esto formaban pueblos de alto grado de civilización; estas sociedades se conocieron con diversas denominaciones y se puede afirmar que anticiparon los rasgos distintivos de la institución; se han experimentados diversas transformaciones que se deben a la variación de los poderes políticos en diversas etapas de la historia: colonias, independiente revolucionario y constitucional.

El vocablo “municipio” proviene del latín *municipum*, conjunción del sustantivo *munus, muneris*, traducido como oficio, función, cargo, obligación, deber o tarea, y el verbo *capio, capere, capis*, que significa adoptar, encargarse de una acción, tomar; por lo que etimológicamente hace referencia a la forma organizacional de una comunidad mediante la cual sus miembros tomaban a su cargo ciertas tareas personales u obligaciones tributarias que correspondían a la vida comunitaria.

La ley de Municipios lo define como el elemento esencial de la división política administrativa del país que funciona a través de la participación social para la defender los intereses de sus habitantes y de la nación.

Es de resaltar que, en congruencia con lo anterior, J. Eduardo Andrade Sánchez, señala que el Municipio es “*la organización político-administrativa*

que sirve de base en la división territorial y organización política de los estados o miembros de la federación”, el concepto responde “a la idea de una organización comunitaria, con gobierno autónomo que nace por mandato de la Constitución expresado en el artículo 115”.¹⁶

Para reforzar el presente apartado, también encontramos que "el Municipio es un ente político administrativo con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituido por uno o varios núcleos de población establecidos sobre una demarcación territorial que constituye la base organizativa del Estado, y está dotado de una capacidad de decisión autónoma de carácter derivado."¹⁷

Miguel de la Madrid señalaba que: "El Municipio es sociedad natural domiciliada. El Municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa, y que puede asumir la conducción de un cambio cualitativo que es el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral. El Municipio como célula política fundamental y escuela de la democracia.' 'Tres núcleos de gobierno: Federación, Estado y Municipio. El Municipio como primer nivel de gobierno es la base de nuestra vida republicana y federal".¹⁸

En la conformación municipal, es propicio mencionar que el municipio de desarrolla partiendo de los modelos indígenas y españoles; el primer caso nos referencia que el origen del municipio es el *calpulli*¹⁹, que era una comunidad de familias asentadas en un territorio con creencias en dioses.

¹⁶ Sistema Jurídico Mexicano; 75. Ed.; México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.

¹⁷ Eduardo Andrade Sánchez, Derecho Municipal, 1ª Ed., México, Oxford 2006, p.104

¹⁸ Miguel De la Madrid, *Iniciativa de Reformas y Adiciones al artículo 115 Constitucional*, posicionamiento, Senado de la República.

¹⁹ v.g. Gobierno que se estructuraba por un conjunto de familias con ascendencia común que poseía tierras comunales

ASAMBLEA: Era formada por los varones de las familias fundadoras, y a su vez nombraba a los integrantes del Consejo.

CONSEJO: En el recaía la autoridad, y era integrado por un miembro de los más ancianos por su sabiduría.

La semejanza del *Calpulli* a la institución municipal, a pesar de que era vista como una asociación, carecía de elementos jurídicos-públicos esenciales que debe de contener una institución estatal; por su parte, Miguel Romero (1981) afirmó que *“Todas las actividades productivas y sociales giraban en torno al Calpulli, éste contaba con tierras propias llamadas altepetlalli para el sostenimiento de sus componentes, que con su producción complementaban lo cada familia obtenía por el uso de las parcelas familiares denominadas tlamilli”*.²⁰

Pero si se considera que el Imperio Azteca estableció el calpulli como una forma de organización político-social, sí con diferentes denominaciones y formas de agrupación de sus miembros, tenía rasgos distintivos de la institución municipal.²¹

En México, la figura del Municipio se adoptó como herencia de España, que a partir de la conquista impuso en el territorio de la Nueva España sus formas de gobierno y costumbres políticas, por lo que las comunidades fueron organizadas y administradas tal como era España; se fundaron los llamados “Ayuntamientos” como formas de gobierno local.

En el segundo modelo el municipio se debió a las posibilidades de la ampliación del ejercicio del gobierno de Cuba y al ascenso de poderes por parte de Hernán Cortés. Para tener distancia política y jurídica con autoridades de la isla, a su llegada a Veracruz, Cortés fundó el primer Ayuntamiento en Villa Rica el 22 de abril de 1519, decisión que le permitiría tener protagonismo

CAPULLEC: Tenía la embestidura de alcalde, y era nombrado por el Consejo.
TECUHTLI: Adiestraba a las juventudes y dirigía a las tropas en caso de guerra.
TEQUITLATOS: Eran los dirigentes de los trabajadores de las obras comunales.
CALPIZQUE: Recaudaba los impuestos.
TLACUILOS: Especialista en enseñanza y registros.
SACERDOTES: Se encargaban de la doctrina y vida religiosa.

²⁰ Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. México. Editorial Porrúa, 1981

²¹ Jorge Fernández Ruíz, El origen del municipio [en línea] pp42, Dirección URL: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1442/5.pdf> [Consulta: 01 de abril de 2019]

en España y autonomía en los nuevos territorios; estrategia que fue seguida por conquistadores del resto del país. Diversos autores se han inclinado por el nacimiento del municipio a raíz de la formación de Villa Rica de la Vera Cruz, siguiendo Coyoacán y México; las épocas precolonial y colonial contienen amplios títulos en materia municipal.

La Constitución de 1824, en lo que refiere al municipio, no contiene mención ni garantiza la conformación de los Estados compuestos por Municipios, visión que formulaba el des nombramiento del nuevo estado y el control democrático sobre el territorio. Con el federalismo, el municipio quedó atado a los propósitos del Estado. Fue hasta la primera Constitución Centralista (1836) cuando se le pondría mayor atención al municipio; este tipo de organización en el que no existen Estado soberanos dispuso la existencia de Ayuntamientos de elección popular, y en las pequeñas poblaciones donde no existieran Ayuntamientos contarían con jueces de paz. En este periodo los Ayuntamientos carecían de facultades reglamentarias y contaban con excesiva injerencia en los asuntos municipales. Reestructuración con el fin de buscar una centralización política que alcanzo a la vida municipal en temas como finanzas públicas, la organización de autoridades locales y la regulación de obligaciones y funciones de los Ayuntamientos.

En la Constitución de 1857 la reglamentación del municipio se dejó en el terreno de los gobiernos estatales, hallándose sólo escritos que dan fe a la supervivencia municipal; en la definición territorial de las partes integrantes de la federación se hace referencia a diversos municipios.

Con Maximiliano se pudo haber redefinido la presencia de la institución municipal en la vida política del Estado; tras su fusilamiento llegó la restauración de la República, el porfiriato, y precisamente entre 1867 y 1911 es cuando se genera un proceso de fortalecimiento del Poder Ejecutivo, visto

como la centralización del Ejecutivo Federal –la administración del país era controlada por el Presidente de la República, delegando el poder en intermediarios políticos-. *Durante esta etapa, los municipios fueron agrupados en demarcaciones administrativas llamadas Partidos, Distritos, Jefaturas o Cantones, cuyos representantes eran agentes políticos impuestos desde el centro, en ocasiones bajo las órdenes de los gobernadores, y en otras pasando por encima de ellos, con lo cual se borraban los elementos propicios de libertad y autonomía municipal.*²²

El escaso interés que tuvo el municipio para el constitucionalismo en 1857, en su fase porfirista, contribuyó a la necesidad de la libertad de las comunidades, y cuyos excesos resolvería en 1917 la reimplantación de la autonomía del municipio mexicano, con ciertas limitaciones que a la fecha continúan siendo motivo de discusión política y jurídica.

El Congreso Constituyente de 1916 y 1917 inicia la elaboración del artículo 115 de la Constitución, que se basa en la organización de los Estados y de los Municipios. El 1º de mayo de 1917 se inicia la vigencia de la Constitución, destacando la figura del Municipio en la vida política, jurídica, económica y social de México. En esta Constitución se habla del Municipio Libre como la base de la organización política y de la administración pública de los Estados, adoptando para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular. En 1983 se dio una reforma muy importante al artículo 115 constitucional, los aspectos que se abordaron fueron los siguientes:

- Facultad a los congresos de los estados para resolver sobre la desaparición de los ayuntamientos o de algunos de sus miembros, previa garantía de audiencia.

²² Ruiz Massieu, 1990, p.9

- Existencia de regidores de representación proporcional.
- Entrega de participación sin condiciones por los gobiernos de los estados.
- Cobro del impuesto predial por los ayuntamientos.
- Facultades a los ayuntamientos para zonificación y determinación de reservas ecológicas.
- Se ampliaron las facultades reglamentarias a los ayuntamientos.
- Normar la relación entre los ayuntamientos y sus empleados.
- Elaboración de presupuesto de egresos para los ayuntamientos.
- Determinación de los servicios públicos.

Al término de la Revolución el nuevo régimen tenía la tarea de generar la infraestructura para unir al país e impulsar su desarrollo; en un principio esta responsabilidad la asumió el gobierno federal, centralizando los recursos nacionales para cumplirla. Gradualmente, los Estados se consolidaron sus administraciones públicas compartiendo la idea y generando las condiciones para promover el desarrollo en sus entidades; el municipio surgía como una forma de organización política más adecuada para afrontar los retos del país. Fue por eso que el presidente de la Madrid promueve ante el Congreso de la Unión las reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución – mismas que fueron aprobadas el 3 de febrero de 1983 - que otorgarían al municipio un conjunto de poderes propios para convertirlo en un verdadero nivel de organización política y administrativa.

En términos generales, los poderes que la Constitución atribuye al municipio son:

- El poder para que la comunidad se organice de manera libre y autónoma.

- El poder de la comunidad sobre su territorio.
- Poder para generar bienestar en la comunidad de manera permanente en su vida cotidiana.
- El poder de la organización municipal para establecer relaciones con otras entidades públicas, sociales y privadas. Con nuevos poderes y facultades, el municipio se convierte efectivamente en la base política y administrativa de la democratización y descentralización de la vida nacional.

En 1989 se crea el Centro Nacional de Desarrollo Municipal con el objetivo de apoyar a los Ayuntamientos en sus tareas de administración y gestión de los servicios públicos.

Los elementos del Municipio son los mismos que tiene el Estado, la diferencia está en que los elementos del Municipio se dan en una circunscripción local y los elementos del Estado se dan en una circunscripción general siendo los elementos el territorio, la población y el gobierno.

El territorio, toma fuerza cuando la Constitución establece en su Artículo 175 Cn., que está dividido en municipios y en departamentos; o sea que el municipio tiene su propia extensión geográfica.

Podemos decir que la población es el conjunto de personas y familias que están establecidas en un territorio, unidos por lazos fuertes de la familia y la amistad; e identificados a las instituciones establecidas como la escuela, universidades, iglesias, mercados, a sus festividades, tradiciones, sus campos deportivos o recreativos y en algunos casos sus comunidades indígenas o sus balnearios.

Por su parte, el gobierno representa a los pobladores de un municipio e intervienen en la búsqueda de la justicia social, económica y cultural.

En cuanto al Consejo y al Alcalde, sus fines y objetivos están limitados por desacuerdos en cuanto a los intereses de los votantes y los establecidos en la ley.

Con la reforma constitucional de 1994 los municipios tuvieron la facultad de participar en las controversias constitucionales, luego de que históricamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación le negara en diversas ocasiones tal posibilidad. En México, a partir de esta fecha se delinearon las condiciones necesarias para que el instituto municipal conociera de la importancia de su aparición en el escenario político mexicano.

El municipio se divide internamente en espacios territoriales que reciben diversas denominaciones, como también se utilizan diferentes nombres para las diversas categorías de poblaciones comprendidas en su territorio; entre ellas Ciudad, Villa, Pueblo, Ranchería y Caserío. La concepción integral del territorio supera la visión encontrada entre lo urbano o rural, articulando ambos usos dentro una visión integral. Sin embargo, se observa que en las zonas urbanas existen experiencias en la planificación de los usos de la tierra y de sus actividades, situación que no siempre se ha trasladado a las áreas rurales. Considerando el rol estratégico que ocupan para la economía, la alimentación, el patrimonio cultural, el esparcimiento y la conservación de los recursos naturales, y sus altos grados de vulnerabilidad ante los procesos socio-económicos es que resulta necesario pensar en políticas específicas.

El municipio en México representa una forma de organización política, administrativa y territorial que está en constante evolución; la reforma de 1999 da cuenta de ello; *Decreto por el que se declara reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, México, 23 de diciembre de 1999, primera sección, p.2-5. El primer artículo transitorio señala que el decreto de reforma*

*entrara en vigor 90 días después de su publicación, aclaran los siguientes artículos los casos en que tal disposición encuentra excepciones. El segundo transitorio señala que “los Estados deberán adecuar sus constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en este decreto a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor”. En su caso, se dispone que el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a las leyes federales a más tardar el día 30 de abril del año 2001”. Asimismo, se especifica que “en tanto se realizan adecuaciones..., se continuará aplicando las disposiciones vigentes”.*²³

*La autonomía y el gobierno municipal son como la cara de una misma moneda. Por la autonomía ejercen sus funciones, toman decisiones en forma autónoma, tomando decisiones a través de acuerdos u ordenanzas municipales por mandato de la ley. En el segundo esas decisiones tomadas las hace cumplir, con la autoridad que le da ese gobierno municipal.*²⁴

La Constitución dedica un amplio apartado a la regulación, integración, operación y funcionamiento del municipio, en su artículo 115; el cual, ha tenido diversas modificaciones que permiten que, al día de hoy, se cuente con mayor orden respecto de sus actividades; lo que necesariamente implica que sea perfectible, pues la evolución de las instituciones no debe detenerse por la necesidad de contar con un marco regulatorio completo que incluya las necesidades de la administración municipal. También, podemos señalar que el municipio debe ser portador de un valor estratégico reconocido que evoluciones en las deficiencias de su funcionamiento y posibilite la adecuación de sus agendas a las necesidades de la población.

²³ Manuel Espinoza, *El origen del municipio*, La Prensa, 2000, Dirección URL: <https://www.laprensa.com.ni/2000/09/12/editorial/781196-el-origen-del-municipio> [Consulta 15 julio 2018]

²⁴ Manuel Espinoza, op. cit. Dirección URL: <https://www.laprensa.com.ni/2000/09/12/editorial/781196-el-origen-del-municipio> [Consulta: 15 julio 2018]

Las prácticas de alternancia política en cada cambio de administración son más frecuentes, el desarrollo de nuevos ambientes políticos, y el surgimiento y desarrollo de nuevas élites políticas, son factores que complementan y estimulan el fortalecimiento del municipio como esfera de gobierno.

En la medida de que los ciudadanos se involucren en las prácticas de gobierno y en los procesos de rendición de cuentas, las malas prácticas se podrán revertir, al igual que las costumbres y la desatención que existe de los ciudadanos hacia el gobierno y viceversa, se podrá contar con los elementos suficientes para abatir la corrupción, impulsar la transparencia y contribuir a la transformación de administraciones públicas con fines de satisfacción a las demandas de la sociedad.

Indiscutiblemente, podríamos decir que en los últimos años no ha habido avances, los municipios continúan rezagados en recursos y a expensas de las decisiones que se toman a nivel estatal y federal para la adjudicación de programas en materia de desarrollo social e infraestructura; las autoridades municipales -sin peso real en el diseño y ejecución de los programas- deberían ser fortalecidos en los procesos de designación porque son ellos los que tienen el pulso de necesidades y problemáticas que surgen en sus comunidades.

En este sentido, se debe insistir en que la mayor canalización de recursos debe darse bajo el incremento de las competencias municipales, sobre todo aquellos de índole social.

Más allá de las polémicas que se generan en torno al modelo federal mexicano, cada momento histórico ha sido un parteaguas evidente que nos hace pensar que en pleno siglo XXI presenciamos una lenta evolución en la consolidación de los gobiernos municipales, los tiempos marcan como indispensable el conocimiento de la institución municipal y hoy se tiene la posibilidad de redistribuir gradualmente poderes, funciones y recursos hacia los gobiernos

estatales, y éstos a su vez a los gobiernos municipales constituyéndose en promotores de su propio desarrollo político, social, cultural y económico.

2.2 ORIGEN LEGAL, POLITICO Y SOCIAL, DEL PRESIDENTE MUNICIPAL

A partir de las últimas reformas al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el año de 1999, se indica que el Municipio ya no será administrado, sino gobernado por un Ayuntamiento de elección popular, reconociéndosele competencias en servicios públicos y garantizando sus derechos en materia tributaria; también se establece que los recursos de la agenda municipal se ejerzan en forma directa, y se puntualiza que los Presidentes Municipales tendrán el mando de las policías preventivas municipales. A partir de esto, el Municipio se ubica como un nivel de Gobierno reconocido constitucionalmente, lo que también lo ubica en una posición para cumplir con eficiencia las funciones de gobernar y administrar diversos organismos en beneficio de los ciudadanos.

En la estructura política mexicana, el municipio representa la forma básica en que se ejercen las funciones del poder público, es la representación de un grupo social relacionado por razones sociales en un territorio, con un gobierno autónomo conformado por un orden jurídico para preservar el orden público, realizar obras públicas y actividades socioeconómicas que requiere la comunidad. Es frecuente que el primer encuentro de los ciudadanos con el poder público se dé en el contexto del municipio, una institución que debería de satisfacer a sus habitantes las necesidades más elementales de carácter general. Desde las primeras reformas trascendentales al régimen municipal, al

*municipio se le considera como eje fundamental del desarrollo y la transformación sociopolítica de México.*²⁵

En la actualidad, predomina la idea de que el municipio representa el segundo grado de las sociedades humanas, es el elemento básico de organización política, social, territorial y administrativa, implantado en un organismo político superior como lo es el Estado.

Las facultades de los Ayuntamientos las conforman en cada entidad las leyes municipales, existiendo coincidencias en ciertas funciones básicas que establecen un perfil típico. Por su parte, los Presidentes Municipales a menudo se enfrentan con presupuestos reducidos rebasados por la demanda social; hoy debe de existir una manifestación de madurez y de desarrollo reconociendo las limitaciones, aterrizando estrategias integrales, y resolver en un inicio las necesidades de manera colectiva.

Es necesario fijar mecanismos para la coordinación entre los integrantes del Ayuntamiento y los servidores públicos que conforman el sistema público para el correcto funcionamiento de los quehaceres de gobierno y administración.

El Presidente Municipal administra y dirige las tareas referentes a la administración pública municipal, y los síndicos y regidores efectúan las tareas de vigilancia apegándose a lo que dispone la legislación local.

Durante la colonia, la persona encargada de la función ejecutiva dentro de un ayuntamiento recibió diferentes nombres:

Adelantado,

Alcalde mayor,

²⁵ Segob, Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, Dirección URL: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4794121&fecha=03/02/1983 [Consulta: 15 julio 2018]

Corregidor o jefe político.

Los títulos respondían directa o indirectamente al sistema de gobierno monárquico que existía. En 1824 se estableció para el país la forma de gobierno republicana, representativa, popular y federal; (artículo 5 del acta constitutiva), se abandonó el sistema monárquico; la función ejecutiva se depositó en un individuo al que se denominó Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 74 de la constitución de 1824). Los estados, por lo que se refiere a la denominación del titular de la función ejecutiva, no abandonaron totalmente la anterior nomenclatura; el estado de Chiapas, en su constitución de 1826, hizo componer a los ayuntamientos de alcalde, regidor y síndico procurador (artículo 80): en cambio, en la constitución de Chihuahua de 1825 ya se acogía la nueva denominación, el ayuntamiento se integraba de un presidente, alcaldes, regidores y síndicos (artículo 113).

En las constituciones de los estados que se expidieron durante la vigencia de la carta fundamental de 1857. Se observa lo siguiente:

Conservaron la antigua denominación, la de alcalde, por ejemplo, las de Guanajuato de 1861 (artículo 69) y Jalisco de 1858 (artículo 83); acogen la de presidente, las de Chihuahua de 1858 [artículo 77), Coahuila de 1869 (artículos 80 Y 81), Colima de 1857 (artículos 95, 102, 104 Y 105); Hidalgo de 1870 (artículos 71 y 75). Tendió a generalizarse, en forma paralela el uso del término jefe político (artículo 95 de la constitución de Aguas calientes de 1868 y artículo 60 de la constitución de Campeche de 1858).²⁶

Actualmente, la denominación de alcalde que refiere a la autoridad ejecutiva municipal casi ha desaparecido; se ha generalizado el uso de Presidente Municipal.

²⁶ Germán Rocha Rodríguez; Jorge Madrazo México, Presidente Municipal en México, Enciclopedia Jurídica Online, 2014, Dirección URL: <https://mexico.leyderecho.org/presidente-municipal/> [Consulta: 20 junio 2018]

En México la reforma electoral de 2014 permitió a los alcaldes y diputados locales reelegirse por un periodo consecutivo más a partir de este 2018 y aplicable a los funcionarios electos en 2015. De acuerdo con el Artículo 115 de la Constitución Política Mexicana, las Constituciones de los Estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un periodo adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los Ayuntamientos no sea superior a tres años.

En el 2014, se llevó a cabo la reforma electoral, que permitió que, a partir de las elecciones de 2018, las autoridades municipales pudieran reelegirse, con excepción de Puebla –debido a que las elecciones fueron en 2013 para un periodo de 4 años con 8 meses por única ocasión- y la Ciudad de México que por primera vez elegiría a alcaldes y no jefes delegacionales de sus 16 demarcaciones.

Esta reforma, contempla que los alcaldes ya pueden reelegirse en los Estados de Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Tabasco, Yucatán, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Colima, Estado de México, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Zacatecas, Coahuila, Quintana Roo y Tamaulipas.²⁷

En el tema de los requisitos para ser Presidente Municipal, podemos señalar que la Constitución federal deja a los Estados la reglamentación de los requisitos que se deben cubrir para ser miembro de un Ayuntamiento, igual que en otros aspectos. Este señalamiento se contiene también, en algunos casos, en las leyes orgánicas municipales. Casi todas constituciones estatales establecen como requisitos invariables los de la ciudadanía mexicana, la vecindad o residencia efectiva por determinado tiempo en el municipio, y la

²⁷ Francisco Madero Preciado, “¿Reelección 2018? estados donde alcaldes y Congresos se podrán reelegir”, plataforma digital Excelsior, 2018, Dirección URL: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/reeleccion-2018-estados-donde-alcaldes-y-congresos-se-podran-reelegir/1230032> [Consulta: 27 junio 2018]

edad mínima, la que oscila entre 21 y 25 años. Otros requisitos se hacen consistir en saber leer y escribir y tener, una preparación suficiente para el desempeño del cargo, en no haber sido condenado con pena privativa de libertad por la comisión de algún delito intencional, en no pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto, etcétera.

Suplencia, suspensión y destitución de los presidentes municipales. El sistema de suplencia de los presidentes municipales y demás miembros de los ayuntamientos se encuentra regulado en la fracción I, último párrafo, del artículo 115 de la Constitución, adicionado según el decreto publicado en el Diario Oficial de 3 de febrero de 1983, pues establece, refiriéndose a los integrantes de los ayuntamientos, que “si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley”. En realidad, esta disposición deja la decisión final a las leyes de los estados, las cuales, con anterioridad a la reforma, habían reglamentado esta cuestión. Los sistemas establecidos varían de un estado a otro, según se trate de faltas temporales o definitivas del funcionario municipal.

Tratándose de faltas temporales, la facultad de sustituirlo corresponde en algunos casos al primer regidor, y a falta de éste, al que le siga en número, y en otras al secretario del ayuntamiento. En los casos de faltas definitivas, los estados han adoptado también criterios diversos, pues en algunos de ellos se faculta al gobernador o a la legislatura para nombrar al nuevo presidente, mientras que en otros corresponde al propio ayuntamiento tal designación. De conformidad con el nuevo párrafo tercero, de la fracción I, del artículo 115 de la Constitución, la facultad de suspender o revocar el mandato de los miembros de los ayuntamientos corresponde con exclusividad a las legislaturas locales, las que sólo podrán ejercerla por alguna de las causas graves previstas en una ley local y respetando el derecho de audiencia de los funcionarios afectados. Muchas constituciones de los estados, que ahora deberán reformarse,

*otorgaban esta facultad a los gobernadores. La facultad concedida a las legislaturas comprende la posibilidad de suspender ayuntamientos o declarar la desaparición de estos.*²⁸

Los gobiernos municipales del país navegan en una transformación con diversas dinámicas en la calidad de nuestra democracia, por un lado la posibilidad de buscar la reelección en cargos municipales y por otro lado la postulación de candidaturas con paridad de género, una transformación que cuenta para la historia.

²⁸ Germán Rocha Rodríguez; Jorge Madrazo México, op. cit. Dirección URL: <https://mexico.leyderecho.org/presidente-municipal/> [Consulta: 13 julio de 2018]

3. RELACIÓN FISCAL CON LA FEDERACIÓN

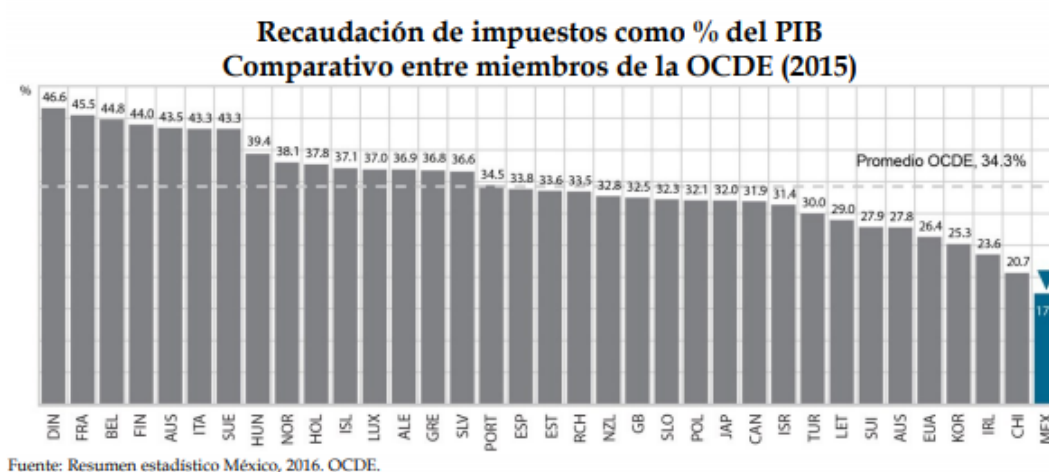
Al paso de los años, se ha puesto de manifiesto que la dinámica económica y política entre los tres niveles de gobierno, se identifican por los cambios constantes en sus equilibrios. Las constantes modificaciones en el federalismo, particularmente, en las normas que definen las capacidades institucionales con las que cuentan los municipios para recaudar ingresos propios son muestra de lo anterior.

La capacidad que tiene la figura del Municipio en México para recaudar fondos es un mecanismo que garantiza la sustentabilidad de las finanzas públicas, esto debido a la codependencia y vinculación institucional que existe entre los niveles de gobierno en la actualidad. Uno de los factores que aumenta la eficacia de las administraciones municipales es la recaudación de ingresos, porque desarrolla ciertas libertades en el manejo de los recursos al no depender de los recursos etiquetados previamente por otras instancias como lo es el Estado o la Federación; desde una práctica transparente, son alternativas para mejorar las condiciones en las haciendas municipales.

Las deficiencias técnicas y operativas en autoridades, así como la escasa cultura tributaria en la sociedad, son dificultades por parte de los Municipios para generar ingresos propios mediante la recaudación de impuestos. A pesar de que el Municipio es de los tres niveles de gobierno el más cercano a las necesidades de la gente, en ocasiones sus acciones se ven degradadas por la falta de continuidad y la ausencia de capacidades técnicas.

Podríamos hablar de gobiernos locales exitosos, con la implementación adecuada de políticas públicas enfocadas en la autonomía de su ejercicio e incentivación tributaria en beneficio de la sociedad.

Cifras del Resumen Estadístico 2016 de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), México tiene la última posición en materia de recaudación fiscal como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) entre los miembros de la organización. Países como Dinamarca, Francia o Bélgica recaudan cerca del 45% del PIB, México obtiene únicamente el 17.4 por ciento²⁹



El Sistema Tributario de México se ha distinguido por el alto grado de centralismo que ha sobrevivido por muchos años por el sistema político que concentra la mayor parte de los recursos en el Gobierno Federal. A nuestros tiempos, los tres niveles de gobierno cuentan con cierto grado de autonomía, tanto en su capacidad para recaudar ingresos como en sus decisiones de gasto.

La dinámica hacendaria municipal debe de definirse desde la perspectiva de la función que tienen los ingresos públicos en el desarrollo de políticas

²⁹ OCD, Resumen Estadístico 2016.

económicas y sociales, un impacto positivo dependerá del aseguramiento de la asignación correcta de los recursos para la contribución al desarrollo municipal.

En México, la hacienda pública nace como eje rector de la vida institucional y económica de México en la época Colonial, la esencia se deriva de la importancia por la que atravesaban los gobiernos locales en la Constitución de Cádiz de 1812; la primera constitución federalista.³⁰

Este modelo sirvió para la organización de la administración pública mexicana, y en particular, de la hacienda pública moderna; desde entonces, el país ha experimentado diversos cambios estructurales para encontrar mejoras en la calidad de vida de los habitantes.

Las raíces hacendarias del país se vinculan directamente con antecedentes coloniales; la Real Hacienda de la Nueva España fue la primera institución hacendaria en México, generando con su estructura redes tributarias confusas y convirtiéndose en el organismo administrador de los gastos públicos e ingresos por parte de las autoridades del Estado Virreinal.

El autor Andrés Lira señala:

Una de las herencias más representativas de la Colonia fue la construcción de las Secretarías de Despacho por materia y el establecimiento del régimen de intendencias, primero en las ciudades y después en las periferias, es decir, las primeras oficinas administrativas en las diferentes regiones que se encargaban de auditar y revisar la administración de los ingresos. En este sentido, una de las razones fundamentales para la implantación del régimen de intendencias en la Nueva España fue el saneamiento de la Hacienda Pública; en ello, las

³⁰ Cfr. En la constitución de Cádiz, promulgada en la Nueva España en 1812, se estableció la organización de los municipios, consolidándose como una instancia básica de gobierno, de organización territorial y poblacional.

*intendencias estaban organizadas bajo un ordenamiento de circunscripciones territoriales a cargo del superintendente general.*³¹

En los primeros años del México independiente, el ejercicio hacendario enfrentó la ruptura del sistema colonial centralizador frente a la formación del gobierno federal que se alineaba a un orden descentralizador; por otro lado, se evidenció la nula estructura fiscal para sostener las exigencias económicas y políticas de la nueva forma de gobierno, vacíos que aún generan ecos en los gobiernos actuales.

En los primeros años como nación independiente, la hacienda pública del país padeció una dispersión en materia de reglamentación provocando desequilibrios, ausencia en el orden, y escaso control de las haciendas tanto de la Federación, así como de los Estados y los municipios. En lo que respecta al ámbito municipal, se presentaron menos complicaciones ya que las finanzas públicas en las mismas fuentes de ingreso durante las primeras décadas del siglo XIX.

Las Leyes de Reforma fueron el parteaguas para la transformación que se daría a la hacienda municipal, particularmente la Ley Lerdo, que se promulgó el 25 de junio de 1856, y que llegó para desarmonizar las fincas rústicas y urbanas de las corporaciones civiles y religiosas de México; y *la Ley de nacionalización de los bienes eclesiásticos, promulgada el 12 de julio de 1859, por la cual las propiedades de la Iglesia (cerca del 52 por ciento de la propiedad inmobiliaria del país en aquellos años) pasan al dominio de la Nación*³²

³¹ Andrés Lira, *“Aspecto fiscal de Nueva España en la segunda mitad del siglo XVIII”*, vol. XVII, núm. 3, México 1968, pág. 361

³² Carlos Betancourt Cid, *La nacionalización de los bienes eclesiásticos, tarea de gigantes*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México. Dirección URL: https://inehrm.gob.mx/en/inehrm/La_nacionalizacion_de_los_bienes_eclesiasticos_tarea_de_gigantes [Consulta 11 septiembre de 2018]

El impacto de la primera de ellas fue en los gobiernos municipales, toda vez que se desarmonizaron las fincas urbanas y rurales que formaban el conjunto de los Ayuntamientos; los inmuebles particulares fueron objeto de gravámenes con impuestos a los predios urbanos y rústicos en favor de los gobiernos estatales.

Sin duda, un factor importante para que detonara la demanda de municipio libre fue la complicada condición de las haciendas municipales, misma que surgió durante el movimiento revolucionario de 1910 y que daría impulso al surgimiento del artículo 115 de la Constitución de 1917.

Es importante comprender que son los propios cambios institucionales el componente que decide el ritmo de desarrollo y crecimiento económico dentro de las ciudades.

Por otra parte, las reformas constitucionales que dieron sustento legal del impuesto predial en México se ubican en tres momentos históricos dentro de la evolución del municipio. El primero es la promulgación de la Constitución de 1917, donde al Municipio se le reconoce como un nivel de gobierno y se le proporciona autonomía, prohibiendo a autoridades ajenas al Ayuntamiento, cualquier injerencia en temas administrativos, y estableciendo también una relación directa entre el Gobierno Local y el Gobierno del Estado.

El segundo momento es la rectificación constitucional de 1983, donde se municipalizan los impuestos inmobiliarios reconociendo la necesidad de fortalecer las finanzas del Ayuntamiento para consolidar la autonomía través de estas contribuciones. Esta reforma decreta que la hacienda municipal se forma por las contribuciones que los congresos locales establecen sobre la propiedad inmobiliaria, entre otros. Como consecuencia, los Gobiernos Estatales se ven obligados a eliminar de la legislación tributaria del Estado el impuesto predial y el impuesto sobre adquisición de inmuebles, los cuales se

comienzan a contemplar solamente en la Ley de Ingresos Municipales. La reforma constitucional de 1983, fue de las más relevantes para el Gobierno municipal porque reforzó su autonomía en lo político, lo económico y lo administrativo; otorgó un sustento más sólido a las capacidades y responsabilidades. Entre otros aspectos, se definieron los ingresos propios municipales, se ratificó la libertad municipal -administración financiera y determinación de elementos del régimen hacendario-, y se estableció el sistema de representación proporcional para todos los Ayuntamientos Legislación que permaneció hasta principio de la década de los noventa.

En el tercer momento podemos referir las reformas constitucionales del 23 de septiembre de 1999 por la modificación al artículo 115, momento en el que se establece que los municipios obtendrán recursos de sus bienes patrimoniales de las contribuciones establecidas por el Estado sobre la propiedad inmobiliaria, de los derechos derivados de la prestación de servicios públicos, y de los recursos transferido por participaciones federales. El artículo 115 establece en su fracción IV:

*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 [...]*³³

Actualmente, el artículo 36 de la Constitución, en su fracción I, menciona la obligación para todos los mexicanos de inscribirse en el catastro de la municipalidad:

³³ Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

*I. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes.*³⁴

Al establecerse las reformas fiscales, generaron nuevas oportunidades en el ámbito municipal por la capacidad que ofrecen para el fortalecimiento de la autonomía a través de recursos propios; esto también generó retos importantes para los Ayuntamientos como la transparencia de las finanzas locales y la recaudación.

Al pasar de los años, se han evidenciado ciertas deficiencias en las capacidades técnicas de los Municipios, así como diferencias en los sistemas por la falta de homologación de procesos.

Un elemento más que apoya y fortalece a los municipios es el recurso federal que se transfiere a las localidades, también conocido como gasto federalizado; entre sus efectos, desincentiva los esfuerzos de los Ayuntamientos para la recaudación local.

La llegada de las nuevas reglas fiscales en proceso del federalismo en México fue eje rector para fortalecer este sistema de gobierno, así como la organización en su conjunto. Ajuste que se asienta en la creación e implementación de mecanismos para la coordinación fiscal entre los órdenes de gobierno, para garantizar su funcionamiento y un acompañamiento en la implementación de la normatividad. Esta coordinación se ha desarrollado entre diversos esquemas institucionales con instrumentos complejos que sin duda fortalecen al Gobierno de la República por el dominio absoluto del dinero, para entrar en negociación en primera instancia con las Entidades Federativas, y

³⁴ Artículo 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

dejando al último a los Municipios, que al final son lo que mayor demanda ciudadana manejan.

Es importante mencionar la capacidad financiera del Municipio, ya que esta permite afrontar las responsabilidades delegadas por mandato constitucional como lo es la prestación de los servicios públicos y la seguridad de la población. Actualmente, los problemas que se derivan en la capacidad financiera de los municipios se desprenden de la debilidad recaudatoria de estos; situación por la que atraviesa la mayoría de los gobiernos locales. A pesar de los recursos descentralizados que reciben, los municipios cada vez tienen más dependencia de los recursos que les otorga la federación, reduciendo sus estrategias y esfuerzo para la recaudación propia.

El correcto manejo y la disponibilidad de recursos son de las variables más representativas que determinan la capacidad financiera de los Municipios, mismas que repercuten de forma directa en la calidad de vida de la ciudadanía, desde la mejora en la cobertura de servicios básicos, como en la implementación de proyectos que atiendan asuntos públicos ligados al desarrollo local y social.

Cabe señalar, que la relación desarrollada entre las unidades regionales y el gobierno central no es uniforme, la mayoría de los vínculos y las acciones versan en torno al contexto o relación política, capacidad administrativa del gobierno local, y el grado de descentralización de la política pública. Se han realizado cambios normativos en materia de impuestos buscando devolver atribuciones, facultades, y sobre todo recursos a los gobiernos municipales.

En la actualidad, los estímulos para mejorar la recaudación predial son inciertos, atraviesan por un costo político y una complejidad administrativa no menor. Las ventajas tampoco son menospreciables, este tipo de ingresos no son etiquetados y los Ayuntamientos pueden decidir sobre ellos priorizando la

utilización de los recursos, además de que tienen un efecto multiplicador por las fórmulas de distribución de ciertos fondos federales que gratifican la recaudación propia y robustecen las capacidades financieras de los Municipios.

3.1 EFECTOS DE LA RELACIÓN

La gobernabilidad municipal debe ser entendida a partir de las reformas constitucionales que otorgaron diversas atribuciones y con la idea de ser la base normativa para que gobernaran de forma democrática superando los diversos rezagos de los municipios, mismo que a la fecha prevalecen en rubros de bienestar, desarrollo y progreso territorial.

En los últimos tiempos, en los Ayuntamientos los problemas políticos, administrativos, económico, jurídicos y sociales, se han intensificado, dando como resultado el incremento de contrastes sociales tales como la pobreza, el desempleo, la inseguridad, entre otro.

Las reformas constitucionales que establecieron el régimen jurídico municipal desde los años ochenta, fueron limitadas al no otorgar a los gobiernos municipales las atribuciones y capacidades para lograr el desarrollo y crecimiento esperados.

Los municipios requieren consolidar sus instituciones, ya que las demandas de los tiempos actuales requieren de una gobernación eficaz, que permita satisfacer las exigencias y expectativas sociales y económicas.

La gobernación comprende asegurar una eficaz conducción del ejercicio del gobierno democrático en esferas de carencias, rezagos, e insuficiencia de

recursos públicos. Las acciones de los gobiernos municipales deben generar resultados adecuados a cada circunstancia tomando en cuenta las condiciones, necesidades y demandas de su entorno.

Los gobiernos municipales pueden ser eficaces en la solución de problemas y demandas sociales cuando se conjuntan ámbitos de actuación y la acción gubernamental con diversos sectores como el ciudadano y, organizaciones no gubernamentales y sociales; esto para la adecuada gestión de proyectos y problemas públicos; se deben generar formas de participación al momento de gobernar.

Cuando se gobierna generando la participación con respeto de los derechos civiles, políticos y sociales para actuar en la deliberación, es posible dar resultados más eficaces para atender las demandas y, al mismo tiempo, se asegura la mejoría en la calidad de vida de la sociedad.

La participación en la gobernación del gobierno democrático municipal es la base sobre la que descansa la elevación y la solución de las exigencias colectivas; desde luego, todo ello dentro de un ambiente jurídico que les otorgue a las personas prerrogativas en el ejercicio de sus derechos, como participar en las decisiones gubernamentales, en un ambiente político democrático que garantice las libertades de expresión y de movimiento frente a las arbitrariedades del poder.³⁵

Los municipios aportan al desarrollo nacional cuando atienden las diversas exigencias que se dan en cada región del país, sobre todo aquellas que van ligadas a las realidades sociales diferenciadas. Ante esto, debemos tener claro que el seguimiento de toda política pública debe ser respaldado de una

³⁵ T. Marshall, citado por Silva-Herzog Márquez Jesús, Esferas de la democracia, Instituto Federal Electoral, México, 1996, p. 19.

estructura abierta y participativa procedente de los actores locales, que avalen y hagan viable el impulso de procesos para los requerimientos particulares.

*La gobernación democrática municipal, cuando se constituye con gobiernos abiertos, conlleva la realización de acciones públicas conjuntas entre el gobierno y diversos actores sociales, que tomen en cuenta la opinión pública, la cooperación ciudadana y las iniciativas de los sectores sociales y grupos no gubernamentales; que incorporen a su agenda institucional los valores de la responsabilidad pública; rindan cuentas a la sociedad; corrijan errores y omisiones, e interactúen con los ciudadanos y sus sistemas de pesos y contrapesos.*³⁶

Con el reconocimiento de la vida municipal se ha podido intervenir en todos los rubros que conforma la sociedad, esto bajo la capacidad política, jurídica y administrativa, en particular donde se ubican los intereses locales. Los procesos del gobierno son articulados para dar atención a la problemática pública mediante la gestión y de esta forma direccionar a la sociedad.

La participación de diversos sectores en conjunto con el sistema de gobierno puede tener como resultado mayores soluciones a las demandas sociales, y al mismo tiempo, se puede ejercer el derecho de participar en los asuntos públicos para sortear los escenarios en los que el gobierno resulta rebasado o incapaz para dar atención. Así, a muchos de los problemas se les puede reducir la tensión, procesar, y dar respuesta conjunta de la mano con los ciudadanos y otros actores de la sociedad civil.

Los Ayuntamientos en México gobiernan dentro de los límites que traza el Gobierno Federal, esto por la distribución inequitativa del ingreso hacia los municipios; existe una imposición centralizada acompañada de falta de medios

³⁶ Ricardo Uvalle Berrones Ricardo, "La calidad de la administración pública moderna", Universidad Autónoma de México, Estudios Políticos, No. 2, 1994, p. 101.

administrativos, atribuciones, recurso humano capacitado, y desde luego los vaivenes políticos que llegan con las renovaciones de poderes. Todo esto genera deficiencias para gobernar, para un desempeño que busca satisfacer las exigencias sociales, fomentadas por crisis política, económica y social.

*El gobierno federal funciona como el epicentro del logro y la consolidación de las condiciones materiales para el desenvolvimiento de la vida nacional, mientras que la gobernación municipal constituye una instancia administrativa, con poca o ninguna relevancia en el desarrollo económico y social.*³⁷

*La dinámica de la actividad económica, social y política nacional depende de la gobernación federal, capaz de cumplir un número creciente de acciones, pero que genera desigualdades de desarrollo entre los municipios. Pocos municipios, generalmente las capitales de las entidades federativas logran importantes crecimientos en industria, equipamientos, servicios, infraestructura, mano de obra y mayor inversión pública y crediticia federal.*³⁸

Hoy vemos que los municipios presentan rezagos económicos y sociales, con escasos servicios y obras públicas, lo que propicia la emigración de sus habitantes hacia zonas más desarrolladas o al extranjero, con el consecuente desarraigo de su territorio.

A pesar de los cambios constitucionales que reportan ciertas atribuciones municipales para la atención de diversos asuntos, no dejan de contener limitaciones, una agenda pendiente para la gobernación y que se manifiesta

³⁷ Cfr. El artículo 115, fracción I, de la Constitución federal vigente desde 1917 estableció que el municipio sería administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habría ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado. Fue con la reforma a dicho artículo constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 1999, que se concedió al municipio que éste sea gobernado por un gobierno, sustituyendo el término administrar, con lo que se superó la concepción del municipio como ente administrativo.

³⁸ Antonio Argüelles; José Antonio Gómez Mandujano, La desconcentración en el proceso de modernización económica de México. El caso SECOFI, Miguel Ángel Porrúa, México, 1993, pp. 9 y 10.

en la actualidad para fortalecer la institucionalidad democrática de los municipios en México.

No se ha logrado tener los requerimientos necesarios para gobernar adecuadamente un municipio, vivimos tiempos en los que lidiar con diversos problemas es común, se cuenta con limitaciones en los recursos públicos para la atención de diversos requerimientos; instituciones cooptadas por el crimen organizado; distribución inequitativa de los ingresos hacia los Ayuntamientos por parte de la Federación; y la falta de contrapesos en el ejercicio de la municipalidad, donde aún rigen un gobiernos presidencialista.

Hoy, las instituciones municipales se encuentran ante un escenario político trascendente de oportunidades para lograr buenos gobiernos, consolidar lo ya logrado, hacer frente a las exigencias sociales y conseguir que su acción ofrezca condiciones de legalidad. Es necesario generar planteamientos democráticos que pongan a la par a los gobernantes con los ciudadanos; y el ejercicio de gobierno que mantenga pesos y contrapesos en la ejecución y desarrollo de sus políticas públicas. Los municipios pueden fortalecerse con buenas leyes, buenas prácticas y un federalismo efectivo que distribuya equitativamente recursos para el fortalecimiento y una clara interlocución; aunado a esto, no podemos dejar fuera la participación y corresponsabilidad ciudadana en las acciones públicas.

Las sociedades pueden avanzar hacia mejores niveles de gobernación y partiendo de ciertos presupuestos, factores que pueden asegurar la capacidad de respuesta a las diversas exigencias del Municipio. Dicha capacidad debe alinearse a los sistemas legales e institucionales para encauzar iniciativas, multiplicar consensos, coadyuvar al reconocimiento de la autonomía, regular conflictos y mejorar el bienestar social.

Cuando existe legalidad, legitimidad, autoridad y participación, se construyen instituciones enfocadas en la atención de los intereses públicos para gobernar democráticamente.

4. VIDA MUNICIPAL EN MÉXICO

La aparición del municipio como gobierno despertó inquietudes asociadas a ciertos procesos de cambio que se producen por la vía política electoral, pero que tienen por fondo la suma de desigualdades que configura el hilo conductor de nuestra historia social y política, planteando nuevas rutas a la forma federal que tiene México. El federalismo comenzó a reconocer que el arreglo político plasmado en la Constitución está sujeto a transformaciones que lo perfeccionan y lo materializan.

Los gobiernos municipales están asociados al desarrollo regional, lo cual resulta posible en la medida en que la dinámica social y económica de los municipios constituya un todo con un determinado grado de equilibrio estableciendo perfiles de desarrollo, lo cual genera la creación y funcionamiento de agrupamientos productivos capaces de responder a los requerimientos de desarrollo de las regiones. Pensar en desarrollo regional sin la participación de la autoridad municipal es ignorar la base material de las actividades económicas que se realizan en una determinada circunscripción. El poder es otro elemento que comparten los municipios, pero en su caso se ve limitado o restringido por la dependencia del Estado o la Federación.

En la actualidad debemos considerar que el centro de la atención gubernamental es la vida municipal como motor del desarrollo regional, es necesario cuestionar el modelo de relaciones intergubernamentales vigente, en donde el Municipio figura como parte de las entidades federativas y, por lo tanto, sujeto al resguardo de la Federación.

Las autoridades municipales tienen diversas responsabilidades y la mejor manera de evaluarlas es a través de la calidad de los servicios que ofrecen a sus habitantes. Las áreas fuertes y operativas que manejan economías

debieran ser trascendentales en las oportunidades de bienestar para la sociedad.

Las necesidades básicas de vida como la alimentación, vivienda, salud, educación, diversión e inversiones forman parte fundamental del bienestar social; pero cuando se tiene limitada cantidad de este recurso, genera problemas que afectan no sólo al seno familiar, sino que en la mayor parte de ocasiones a la sociedad en general.

La existencia de instituciones que generan planes de trabajo y estrategias de operación que en su conjunto son políticas públicas para incentivar la economía de los diferentes sectores de la población, en especial del sector productivo, permite que los habitantes tengan una mejor calidad de vida, significando estabilidad en las familias, y desde luego una mayor aportación tributaria, que beneficia a los Ayuntamientos, el Estado y a la Federación.

El desarrollo económico de la sociedad debe ser de las principales actividades de la gestión pública municipal, se deben buscar y establecer las facilidades de competencia sana y efectiva en el mercado, que a través de su crecimiento venga acompañada de la creación de empleos para la población, contar con facilidades y opciones para adquirir bienes o servicios de beneficio para la gente, mayor recaudación tributaria y una sociedad competitiva.

Se deben buscar estrategias forjadas a través del interés mutuo de gobierno y población para lograr sociedades con alta calidad de vida, además de una adecuada coordinación para establecer políticas públicas que permitan administrar la riqueza de un pueblo en beneficio de ellos mismos, y que tengan cada uno de sus habitantes la posibilidad de que por méritos propios vivir con la mejor calidad posible junto a su familia.

La vida municipal de México está muy enrolada con la alternancia política, recomposición partidista en los órganos de gobierno con distinta magnitud en el territorio nacional.

En muchas regiones del país aún permanecen cacicazgos que, al amparo de los gobiernos estatal y federal, continúan reproduciendo patrones de desigualdad social y sometimiento político. La alternancia no es consecuencia de una relación entre partidos políticos opositores y ciudadanos, como tampoco el desarrollo de la sociedad civil ha sido el resultado de su auspicio por parte de los partidos políticos; aunque en ciertos momentos se tiene acercamientos entre estas figuras, manejan procesos que obedecen a lógicas e intereses diferentes.

La pausada transformación de la cultura política ha contribuido al acotamiento de los márgenes de acción de los actores tradicionales, han surgido en la sociedad grupos de derechos humanos, grupos ecologistas, de género, de defensa, etc; la mayoría de ellos ajenos a los partidos políticos contribuyendo a fomentar una sana distancia entre gobernados y gobernantes para facilitar la apertura de espacios de participación, y con ello aumentar la posibilidad para que éstos incidan en su propio desarrollo.

Lo anterior son fenómenos de reciente aparición que al entrelazarse modifican la composición del poder local y regional en México.

Existen otros fenómenos de carácter cultural y económico que también inciden en la recomposición del poder y los territorios. Lo interesante de todo ello consiste en que no sólo “desde arriba” se logran construir flujos políticos, económicos, culturales, etc; sino también “desde abajo” hay capacidad para hacerse presentes gracias a la constitución de redes translocales, transregionales y transnacionales, que escapan tanto del control estatal como de los actores tradicionales.

El papel principal de los Ayuntamientos es mejorar la calidad de la convivencia en los pueblos y ciudades donde vivimos, por tanto, su función principal que es proveer de servicios públicos impacta para que los ciudadanos vivan de manera digna; de ahí la relevancia de su participación en la planeación del desarrollo urbano y en el diseño de sus procedimientos fiscales. Siempre será necesario que los gobiernos municipales incidan en labores que no son atribuciones propias del ámbito local, pero que pueden ser apoyadas para mejorar la calidad de la convivencia en los asentamientos municipales.

En la actualidad los territorios se encuentran inmersos en una dinámica económica global, lo que ha empujado para que los espacios locales busquen su inclusión en el mercado globalizado; el discurso sobre la descentralización ha cambiado de un enfoque sobre la transferencia de recursos y funciones, hacia la cuestión de las condiciones para el desarrollo local y la creación de instituciones, mecanismos y relaciones que aseguran la gobernabilidad.³⁹

Los gobiernos municipales, con los Estados y la Federación tienen la posibilidad de acordar la ejecución de políticas públicas, principalmente las que son de mayor beneficio para la población. En este sentido, existe la apertura para el diseño de programas de desarrollo por iniciativa local justificadas por las problemáticas sociales que enfrenta el territorio, y en vinculación con lo dispuesto por los demás niveles de gobierno.

La mayoría de los Ayuntamientos en México navegan con una agenda simple en materia de políticas sociales, limitándose al suministro de servicios básicos

³⁹ *Vid* El término gobernabilidad se refiere a los procesos mediante los que se toman e implementan decisiones de políticas públicas. En el ámbito local denota calidad, efectividad y eficiencia de la administración local y la prestación de servicios públicos, la calidad de las políticas públicas locales y los procedimientos de adopción de decisiones, su capacidad de inclusión, transparencia y rendición de cuentas, así como la manera de ejercer las competencias y la autoridad en el ámbito local (PNUD, 2008).

como lo es la infraestructura territorial y urbana, y en menor medida acciones comunitarias.

Una tarea que continua en espera, es la relevancia para revisar la capacidad y autonomía de los Ayuntamientos y recibir nuevas responsabilidades, satisfacer las necesidades comunitarias y dirigir las demandas de los grupos sociales, considerando a los municipios como prestadores de servicios y agentes clave para llegar a las poblaciones pobres.

Si bien la descentralización ha dotado a los gobiernos municipales de mayores capacidades institucionales, en su mayoría continúan conservando una dependencia significativa frente al orden estatal y federal en la implementación de políticas públicas, y la dotación de recursos aún existe una postura pasiva. Los Ayuntamientos son considerados como entidades receptoras de los beneficios implementados desde el centro, generando instancias con poca capacidad para actuar en sus territorios.

En la agenda de los municipios siguen pendientes temas por revisar, la historia de los Ayuntamientos como gobiernos de plenos derechos es corta, se debe revisar el marco legal municipal para incorporar precisiones, definir de manera clara las competencias de este nivel de gobierno y revisar el diseño de la organización institucional, esto con la intención de diseñar e implementar políticas a largo plazo.

Ante esto se debe ampliar la capacidad de planeación del desarrollo considerando la vocación económica y las capacidades de los municipios y sus comunidades.

Las políticas sociales deben ser orientadas para garantizar una equidad en el acceso a servicios básico y bienes, las instancias municipales que son la autoridad más próxima a la ciudadanía, puede jugar un papel central.

Centralizar los recursos en los entes de mayor jerarquía resulta limitante en la capacidad de impacto institucional de los municipios; estos siguen presentando limitaciones fiscales y administrativas que obstaculizan sus facultades para diseñar y operar programas.

Las actividades que se emprenden en un Municipio de manera autónoma resultan de poco impacto en las condiciones de vida de su población. Sigue siendo de manera casi exclusiva el gobierno central el encargado de efectuar acciones derivadas de programas federales para atender a los segmentos más vulnerables de la población, donde el diseño, implementación y financiamiento de la mayoría de estos programas siguen confinadas en su mayoría al gobierno federal sin que se dé la participación de los demás órdenes de gobierno, muchas veces con una óptica fuertemente centralista que distorsiona o limita la verdadera problemática que se libra en el ámbito local.

Los municipios hoy debieran ser espacios donde se operan programas de los distintos órdenes de gobierno sin condicionamientos, lugares donde se desarrollen políticas y programas sociales que operen de manera focalizada y que sean sostenidos con recursos gubernamentales.

La mayoría de los programas en gobierno se encaminan al fortalecimiento del esparcimiento y la cultura con demasiadas limitaciones y sin una medición real de impacto, no son evaluadas y no se incluyen los diagnósticos pertinentes, afectando la eficiencia para la que son creados. Ya sea frente a los programas que se deciden implementar de manera local y autónoma, o en relación con los diversos programas con ciertos niveles de descentralización que se encuentran operando en sus territorios, ambos se ven influidos por la capacidad técnica y humana que presenta el Ayuntamiento para atender las nuevas atribuciones que se asumen día con día.

La descentralización es un punto pendiente que sigue sin avanzar hacia una autonomía en lo local, esto debe ser un aporte para que se logre una mayor influencia de los gobiernos locales en sus propios territorios en todos los ámbitos de gobierno. El país y en especial los ciudadanos necesitan gobiernos locales con mayores capacidades de decisión y acción en las comunidades, la no imposición del servicio profesional de carrera y los cortos periodos de gestión, son factores que han entorpecido el ejercicio municipal.

4.1 PODER POLÍTICO O INSTANCIA ADMINISTRATIVA

Por no ser considerados como poder político facultado para recurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en controversia constitucional, hasta el 7 de noviembre de 1991 los municipios se vieron privados de la protección de dicho tribunal contra los actos de cualquier poder que infringiera las facultades que las leyes les reconocen. A partir de esta fecha la Corte -con base en las reformas constitucionales de 1983- le reconoce a dichas jurisdicciones la categoría de poder político. El conflicto que desembocó en ese reconocimiento se relaciona con la materia hacendaria, no en vano la más frecuente e inmediata manifestación del poder político, tanto que en el Constituyente de 1916 se trató infructuosamente de garantizar a los municipios su autonomía económica como base de su autonomía política.

En el mensaje del presidente Carranza al Constituyente se lee que "El municipio independiente... no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, substrayéndolo así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado

los gobernadores..."; pero el texto del artículo 115 del proyecto de Constitución enviado al Constituyente no contenía ninguna alusión explícita al régimen hacendario municipal.⁴⁰

Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del estado en la proporción y término que señale la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la ley.⁴¹

Las autoridades municipales eran las más interesadas en fomentar el desarrollo de sus jurisdicciones, las más capacitadas para resolver acerca de la forma más eficaz de tratar sus problemas, y por consiguiente estaban en mejores condiciones para distribuir sus dineros.

Se habían despertado temores acerca de que, si a los municipios se les dejaba libremente el manejo de la hacienda, era probable que incurrieran en frecuentes errores de alguna trascendencia; por eso se dejaba a las legislaturas locales determinar la colaboración que correspondía a esas circunscripciones para atender a lo meramente indispensable para el sostenimiento de los gobiernos de los Estados, para lo que fuera absolutamente imprescindible para el sustento de esos gobiernos.

Si por un lado se les había dado libertad política, si se alardeaba de que una revolución social había amparado a los municipios, y que bajo este auxilio se había conseguido una libertad de tanta importancia que les había devuelto lo

⁴⁰ Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, L Legislatura, Los derechos del pueblo mexicano, México a través de sus Constituciones, 2a. ed., México, Manuel Porrúa, 1978, t. VIII, p. 309.

⁴¹ Idem, p. 311.

que por tantos años se les había arrebatado, siendo consecuentes con esa idea no podía dárselos libertad, por una parte y restringírselas por la otra; no podía dárselos libertad política y coartar hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podría ser efectiva, quedaría simplemente consignada en la carta magna como una atractiva idea y no se llevaría a la práctica, porque los municipios no podrían disponer de un sólo centavo para su desarrollo sin tener antes el pleno consentimiento del gobierno de su estado.

Aun reconociendo la inexperiencia del Municipio en los primeros años, se insistió en que recaudara todos los impuestos, y no exclusivamente las rentas municipales, aunque para hacerlo así fuera necesario cambiar el sistema de clasificación de rentas existentes, que era precisamente lo que molestaba a los opositores al Dictamen.

La legislatura del Estado no podría dejar sin recursos al Municipio destinando al Estado la mayor parte o el total de lo recaudado, porque dicha jurisdicción iba a ser la base de la organización política y de él iban a salir los diputados de la legislatura local.

Por respetar la autonomía local hasta un grado extremo, y por sostener que lo esencial de la vida municipal estribaba en la cuestión económica, sólo ésta debía quedar bajo la intervención protectora de la Suprema Corte de Justicia, porque al salir a la vida libre los municipios habrían de encontrar muchos enemigos, por lo que iban a necesitar un sistema de protección legal para que no tropezaran con dificultades desde un principio y pudieran tener autonomía. Las diferencias hacendarias no podían dirimirse dentro del estado, porque entre los tres poderes había una especie de solidaridad y el Municipio no podría alcanzar justicia.

Había municipios en los que sólo un mínimo porcentaje de la población hablaba español, ¿cómo podían entonces decidir conforme a la ciencia económica qué impuestos recaudar y cómo cobrarlos y distribuirlos? Cierto que los municipios más importantes de la república sí podían hacerlo, y que había otros en los que la preparación era suficiente para administrar dentro de ciertas condiciones sus asuntos, y que sí podían garantizar una recaudación estable que permitiera dar al Estado una parte adecuada para cumplir sus funciones. Pero dada la falta de homogeneidad, lo lógico era que cada Estado, que conocía mejor sus recursos, necesidades y la capacidad de los ayuntamientos, fuera libre para fijar el sistema hacendario municipal. Obligar a todas las entidades a seguir un sistema fiscal señalado por la Constitución federal, negarles la facultad de establecer la organización tributaria que les resultara adecuada, era ir contra su libertad y soberanía. Era a las legislaturas locales a las que correspondía determinar y expedir las leyes municipales. De acuerdo con el criterio de la Comisión, los municipios debían tener libertad administrativa en su hacienda, pero ésta debía ser señalada por una ley local.

Dado que los ramos de riqueza son tan variados en el país, lo lógico y natural era precisar que quedarían las legislaturas en libertad de darle al Municipio los ramos que debía gravar y conservar para los Estados los que debían pertenecerles. Las legislaturas locales eran el único cuerpo competente para dar leyes que debieran obedecer los ciudadanos de un estado, eran las que debían señalar los ramos de riqueza gravables en cada región, y esto no podía hacerlo la Constitución; delimitar los recursos que atañían al estado y los que correspondían a los municipios para que cada autoridad ejerciera sus funciones en su ámbito, evitaría conflictos que obligaran a recurrir a la Corte.

El campo económico pertenecía a la soberanía de cada Estado, de no reconocerlo así, se convertiría a la República en un conglomerado de municipios que resolvería sus diferencias ante la Suprema Corte, y se llegaría

a una tiranía central si dicho tribunal dirimiera las cuestiones económicas. De conformidad con los principios federalistas, debía respetarse la soberanía de los Estados, porque la cuestión municipal debía resolverse dentro de cada uno de ellos.

Durante la vigencia del texto original del artículo 115 constitucional, la interpretación emitida por la Suprema Corte mantuvo que no obstante la autonomía y libertad que les concedió a los municipios la nueva Constitución, no tenían los privilegios de un poder independiente dentro del Estado; reconocerles tal carácter alteraría las doctrinas sustentadas por todas las Constituciones que se habían promulgado en el País. El reconocimiento del Municipio libre, como base de la organización política y administrativa de los Estados, no implicó en ninguna forma que los municipios adquirieran los derechos y prerrogativas de un cuarto poder.

Las funciones inherentes al cuerpo político en las que se divide la soberanía se expresan con las palabras querer, hacer, y juzgar, y son ejercidas respectivamente por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En tanto ejercían ciertos derechos y facultades los municipios tenían autoridad, gozaban de alguna potestad en el desempeño de sus funciones; pero por más que se consideraran comprendidos en algunas de las manifestaciones del poder, no podían los municipios abrogarse el título y prerrogativas de cualquiera de las tres entidades que lo ejercen.

Aceptar la existencia de un poder municipal con las mismas cualidades de independencia que las de los tres poderes que ejercitan el poder público, sería

*confundir la independencia de los municipios con facultades y funciones que están muy lejos de su competencia.*⁴²

*Igualmente afirmó la Corte que aun cuando la base de la división política y administrativa de los estados era el municipio libre, y aun cuando los mismos formaran un organismo independiente de los poderes Ejecutivo y Legislativo, y tuvieran consiguientemente personalidad jurídica para todos los efectos legales, tales condiciones no bastaban para atribuirles el carácter de poder político que lo facultaría para promover la controversia constitucional. Los ayuntamientos carecen de jurisdicción sobre todo el territorio del estado, y esta extensión era la que indiscutiblemente daba a la Suprema Corte competencia para intervenir en las citadas controversias.*⁴³

Asimismo, sostuvo dicho tribunal que la Constitución faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a conocer de las controversias que se susciten entre los poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos.

Lo anterior presupone la existencia legal, indudable, sin discusión alguna de esos poderes; por lo que no era admisible la promoción de la controversia por quien pretendía poseer los atributos del poder sin que éste le hubiera sido reconocido legalmente, ya que la controversia no podía entablarse con un poder presunto, sino con los poderes cuyo origen estuviera fundado en normas constitucionales y respecto de cuya legitimidad no existiera asomo de duda.

Los municipios libres sólo formaban la base de la división territorial y de la organización en la que los aludidos poderes descansaban; pero no tenían el carácter de poder en el sentido en el que esta palabra fue usada por el Constituyente, pues aunque eran la base de la división territorial y de la división

⁴² Controversia Constitucional entre el Ayuntamiento de Teziutlán y la Legislatura del Estado de Puebla, 29 de marzo de 1919, tomo IV, p. 729, quinta época. Guerrero Lara, Ezequiel y Guadarrama López, Enrique (comps.), La interpretación judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, UNAM, 1984, t. I, pp. 80 y 81.

⁴³ Controversia constitucional 2/35, tomo XLV, p. 3577, quinta época. Guerrero y Guadarrama, p. 650.

política y administrativa de los estados, y aun cuando formaran un organismo independiente de los poderes Ejecutivo y Legislativo, carecían de jurisdicción sobre todo el territorio del estado, y tal extensión de jurisdicción era la que daba a la Suprema Corte competencia para intervenir en las aludidas controversias.

El reconocimiento del municipio libre con derecho a ser administrado por un ayuntamiento de elección popular y a disponer libremente de su hacienda, no implicaba que adquiriera todos los derechos y prerrogativas de un cuarto poder.⁴⁴

La Reforma Constitucional de 1983 garantiza un mínimo de autonomía financiera a los municipios, ya que se les señalan en la propia Constitución fuentes exclusivas de recaudación, y concomitantemente se les obliga a prestar los servicios más elementales para su comunidad.

Tanto al concederles recursos como al imponerles obligaciones se toman en cuenta las diferencias socioeconómicas entre ellos, por lo que se deja a las legislaturas locales la posibilidad de delegar en sus subdivisiones políticas la prestación de más servicios (si están en condiciones de proporcionarlos) o de cooperar con ellas para el suministro de servicios respecto a los cuales no puedan hacerse cargo íntegramente y tocante a los impuestos privativos de los municipios, cuando éstos no puedan realizar todas las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones que les corresponden, pueden celebrar convenios con sus estados para que sean éstos los que se hagan cargo de ellas.

Conforme al texto constitucional ⁴⁵ corresponde a las legislaturas de los estados aprobar las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisar sus

⁴⁴ Controversia constitucional 2/36, tomo XLVIII, p. 449, quinta época. Guerrero y Guadarrama, pp. 704 y 705.

⁴⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 115, fracciones III, IV y X.

cuentas públicas; y con base en los ingresos disponibles -esto es una innovación- los ayuntamientos aprueban sus presupuestos de egresos.

Los municipios administran libremente su hacienda, integrada por los rendimientos que les pertenezcan, las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan en su favor, y por las participaciones federales que les correspondan.

En todo caso los municipios perciben cuando menos:

- Los derechos originados por la prestación de los servicios públicos a su cargo, los cuales en forma enunciativa son enumerados por la propia Constitución: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, y los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. Si así fuera necesario y lo determinan las leyes, los municipios proporcionarán estos servicios con el concurso de los Estados.

Para suministrar más eficazmente estos servicios, pueden asociarse y coordinarse los municipios de un mismo estado, previo acuerdo de sus ayuntamientos y con sujeción a la ley.

- Las contribuciones que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejoras, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los municipios pueden celebrar convenios con el estado al que pertenezcan para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones. Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para

establecer ninguno de los gravámenes mencionados en los párrafos anteriores. Solo los bienes del dominio público de la Federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de contribuciones; las leyes federales no concederán exenciones en relación con los tributos mencionados, y las leyes locales no establecerán exenciones ni subsidios respecto de estas en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas.

- Las participaciones federales, que son cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determinen las legislaturas locales.

Cuando el desarrollo económico y social del país lo haga necesario, en los términos de ley la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos a cargo de la Federación puede ser asumida mediante convenios por los estados. Estas entidades a su vez están facultadas para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que sean éstos los que asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se ha hecho referencia.

La iniciativa de reformas de 1983 al artículo 115 constitucional tuvo el firme propósito de brindar a la célula básica de la organización política mexicana, un auténtico fortalecimiento para permitirle tener una actuación más amplia apoyada en su autonomía financiera y política.

Los objetivos fundamentales de la reforma consisten en apuntalar la estructura jurídica de los municipios, al establecer requisitos indispensables para la suspensión y desaparición de los ayuntamientos, así como para suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros; en consolidar la hacienda municipal, al señalar los recursos mínimos con que ha de contar

dicha jurisdicción para cimentar su autosuficiencia económica, y al ratificar su libertad para administrar su hacienda; en vigorizar jurídicamente a esas demarcaciones, al reconocerles personalidad jurídica, derecho a manejar su patrimonio, y facultad para expedir -de acuerdo con las bases fijadas por las legislaturas de los estados a los que pertenecen- los bandos de policía y buen gobierno, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en sus respectivas demarcaciones; y en asegurar a los trabajadores al servicio de los municipios, mediante la regulación de sus relaciones laborales en las Constituciones y en las leyes locales de acuerdo con los preceptos de la Constitución federal y con sus disposiciones reglamentarias.

La intención de la reforma que se analiza fue la de constituir un auténtico poder. La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo, y se manifiesta en tres funciones: legislativa, ejecutiva y judicial, que se ejercitan a través de los poderes constituidos tanto a nivel federal como estatal; asimismo, el Municipio, que efectúa las mismas funciones, constituye un tercer nivel de gobierno, un verdadero poder.

Para un mejor equilibrio entre las tres instancias de Gobierno constitucional, la descentralización exigía la revisión de competencias constitucionales entre la Federación y los Estados y sus municipios. Sólo reconociéndole al municipio desde la Constitución los elementos y atributos conceptuales de los principios republicanos traducidos en los tres niveles de gobierno podía lograrse su fortalecimiento como estructura y célula política.

El proceso de cambio requería la actualización y los ajustes necesarios en la Constitución para que el municipio adquiriera la competencia política y económica que como nivel básico de gobierno debía corresponderle.

Aun cuando teóricamente el Municipio constituía una fórmula de descentralización, en la realidad política había venido siéndolo más en sentido administrativo que en el político; por lo que como meta de la reafirmación del federalismo se planteó la revisión de las estructuras diseñadas con base en la Constitución vigente, a fin de promover un proceso de cambio para hacer efectivo en el sistema federal el núcleo municipal con autonomía económica y política.

Los Ayuntamientos tienen facultades legislativas: pueden expedir bandos de policía y buen gobierno, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus jurisdicciones; igualmente realizan funciones ejecutivas al aplicar las disposiciones legislativas que expidan, al prestar servicios públicos, y al administrar libremente su hacienda pública; y a través de la justicia municipal -que es parte de la organización judicial- realizan la función judicial. Si se reconoce como poder político a cualquiera de los órganos que ejerce una de las funciones soberanas, con mayor razón ha de atribuírsele tal carácter al municipio, por ejercer por decisión y en nombre de los integrantes de la comunidad las tres funciones propias del poder político.

Las tres órbitas de competencia, federal, estatal y municipal evidencian plena autonomía entre sí; pero al mismo tiempo guardan vinculación por formar parte integrante del Estado mexicano, y por estar en posibilidad de establecer relaciones de coordinación mediante acuerdos convencionales entre la Federación y los Estados, y entre éstos y sus municipios.

Una interpretación en forma relacionada para desentrañar el sentido y alcance de los preceptos constitucionales que se refieren a la posibilidad de acudir a la controversia constitucional, a la estructura que sustenta la institución municipal como tercer nivel de Gobierno, y a la división de poderes dentro de cada

Estado, lleva a la conclusión de que a fin de defender las prerrogativas que la reforma de 1983 confirió al Municipio, cuando sus intereses se vean lesionados por un poder de la entidad a la que pertenezca, aunque el precepto que se refiere a la controversia constitucional no ha sido modificado para incluirlo específicamente, actualmente dicha jurisdicción es un poder facultado para promoverla.

Considerarlo de otro modo haría nugatoria la reforma constitucional en favor de los municipios, pues en tanto éstos dependen de las legislaturas locales, podrían éstas privarlos de todas las facultades que la Constitución les concede, y sin acceso al amparo -que tutela los derechos de los particulares- y tampoco a la controversia constitucional como poder político, quedarían indefensos ante los poderes estatales. Si cualquier ordenamiento jurídico debe analizarse de manera integral para entenderlo correctamente, con mayor razón la Constitución debe considerarse en forma global, pues un enfoque segmentado conduciría a una interpretación parcial que impediría alcanzar los objetivos perseguidos por el texto constitucional en su conjunto.

Estimar que la controversia sobre la constitucionalidad de sus actos sólo puede tener lugar entre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin considerar que dentro de cada entidad federativa existen los municipios como tercer nivel de gobierno, es un criterio válido conforme a la redacción de la Constitución en 1917; pero no se ajusta a la intención de la reforma de 1983, ni se adecua a las condiciones y circunstancias jurídicas, económicas y políticas que forman el entorno municipal a partir de ella. Aferrarse a un criterio obsoleto originaría limitantes a la actuación municipal en el contexto actual.

La naturaleza política y jurídica del municipio comienza a ser definida después de casi cinco siglos de adaptación en México. A partir de diciembre de 1994, se le equipara con un poder político en el artículo 105 constitucional, gracias a

la resolución de la Suprema Corte de Justicia en el juicio de amparo promovido por el Ayuntamiento de Mexicali, resuelto en agosto de 1992. Suceso que se dio ochenta años después que la Revolución Constitucionalista mexicana proclamó al Municipio Libre.

La lentitud de la evolución política del municipio es sorprendente y aunque se ha avanzado en el reconocimiento como un nivel de gobierno del Estado federal, todavía el federalismo mexicano se reduce en la mayoría de sus términos al binomio gobierno federal – gobiernos estatales, olvidando a los gobiernos municipales.

Falta por elaborar el principio federal del Municipio que lo armonice con los dos niveles de gobierno, y se le reconozca no sólo su personalidad jurídica, sino su capacidad política para legislar y establecer las políticas públicas pertinentes a la comunidad que gobierna. La descentralización administrativa ha avanzado más que la descentralización política del Municipio. En la administración pública contamos con los ejemplos de los organismos autónomos que dictan sus propios estatutos y reglamentos, se gobiernan a sí mismos y los controles administrativos están bien definidos para no interferir con su autonomía.

Detrás del “poder municipal”, descansa el deseo insatisfecho de atribuirse al gobierno de las localidades la categoría de autonomía política que merecen, pero puede encubrir también la reafirmación de control por parte del Estado hacia su establecimiento, lo cual sería contrario a su deseada autonomía.

4.2 POLÍTICAS PÚBLICAS Y COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL

Los municipios debido a sus limitaciones financieras e institucionales no disponen aún de la capacidad e infraestructura suficiente para la formulación e instrumentación de políticas consistentes; debido a ello dependen de manera importante de la complementariedad de sus acciones con las instrumentadas por el Estado y la Federación. La debilidad institucional de los municipios en México les hace difícil transitar por un proceso formal de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas.

A pesar de las diferencias políticas, geográficas, sociales y poblacionales de los municipios urbanos en México,⁴⁶ existe un piso común de problemas: insuficiencia en los recursos financieros; falta de planeación urbana; alto grado de endeudamiento y por lo tanto mínima capacidad para obtener créditos; insuficiencias en la prestación de servicios públicos; baja recaudación de ingresos propios; deficiente atención al ciudadano; problemas con el pago de pensiones y excesivo gasto corriente, entre otros.

Actualmente el diseño institucional del Municipio y las formas de ejercer los gobiernos tienen serias dificultades para responder a las necesidades básicas internas y a las demandas sociales de su competencia, principalmente en la prestación de servicios públicos, atención al ciudadano y la obtención de recursos propios. Esto ha abonado a crear un generalizado fenómeno de

⁴⁶ V.g. El desarrollo desigual de los municipios y sus características propias han hecho necesaria las categorizaciones, que en lo general son aceptadas. Municipio urbano es el que concentra las siguientes actividades económicas: agricultura tecnificada, mediana industria, comercio y turismo, entre otras. En cuanto a los servicios educativos que proporciona, alcanza hasta los niveles básico (secundarias o sus equivalentes) y, en algunos casos, escuelas profesionales (estudios universitarios y tecnológicos, entre otros); cuenta con todos los servicios públicos, tales como agua potable, energía eléctrica, drenaje, pavimentación de calles, limpia, parques y jardines, auditorios, centros deportivos, rastros, mercados, transporte urbano, entre otros; el agrupamiento de su población se caracteriza por estar localizado en más de dos comunidades importantes y en poblados regulares.

desconfianza ciudadana hacia los gobiernos por su escasa capacidad para mantener en orden sus finanzas y responder eficazmente a las crecientes necesidades comunitarias. A ello hay que añadir la creciente urbanización, que ha producido una cultura urbana con mayor capacidad de cuestionamiento a sus gobiernos; Esta desconfianza genera un círculo vicioso, que impacta la convivencia ciudadanos-gobierno, que desemboca en un deficiente entendimiento y colaboración, así como en la necesidad de reorientar los pactos de organización y gestión entre los actores político-gubernativo con los ciudadanos.

Las políticas públicas es uno de los conceptos más referenciados actualmente por gobiernos, servidores públicos, legisladores y académicos.⁴⁷ Éstas son definidas como un conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para dar solución y respuesta a las demandas de carácter social. Al hablar de políticas públicas debería hacerse referencia a decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados en calidad de ciudadanos electores y contribuyentes; se desarrollan siempre y cuando sean susceptibles de fundamento legal, de apoyo político, de viabilidad administrativa y de racionalidad económica.

Para que sea posible una política pública determinada en un Ayuntamiento, debe existir un marco jurídico que la regule; un diseño correctamente elaborado; una base de apoyo de actores público-privados; las áreas administrativas para implementarla y por supuesto, se cuente con recursos económicos para que no termine sólo en una buena intención o en una acción de propaganda gubernamental. Exigen apoyo político continuo pues la dinámica obliga que se vaya renovando a la par de las condiciones de

⁴⁷ *Cfr.* El término política causa algunas confusiones en el análisis del contexto cuando se habla de política, pues en el idioma español política es traducida indistintamente tanto policy (política, actuación, normas de conducta, líneas de conducta) como politics.

implementación los pactos de los autores involucrados en el proceso de políticas públicas.

El concepto de políticas públicas tiene como referente que a principios de la década de los años 60s, en Estados Unidos se puso en marcha una serie de políticas sociales que no siempre tuvieron resultados favorables. El impacto de estas políticas derivó en gran cantidad de recursos, así como de esfuerzos empleados de las instituciones que fueron consumidos sin resultados.

La realidad evidenciaba a los gobiernos: no todo salía bien una vez que se tomaban ciertas decisiones, se invertían cuantiosos recursos y se ponía en movimiento a una abultada burocracia.⁴⁸

Esta historia no es exclusiva de Estados Unidos. Latinoamérica tiene un legado de amargas experiencias de políticas mal diseñadas, mal operadas y que dieron origen a amplias redes de complicidad y corrupción. Los resultados de las políticas en materia de vivienda, educación, desarrollo urbano, empleo, salud, decepcionaron por sus resultados, haciendo evidente que el asunto de las políticas públicas no estaba en el diseño, que como muchas veces sucede es impecable, sino en la implementación.

En algunas ocasiones, la solución de un problema genera otros de igual o mayor intensidad. Los gobiernos fascinados en ocasiones por el diseño que sus equipos les presentan para la solución de las necesidades sociales dejan de lado aspectos fundamentales que tienen que ver con asuntos más terrenales como la falta de objetivos claros en los implementadores, el desvío de recursos económicos para los fines inicialmente propuestos, la desmotivación del personal, las inercias e incapacidades burocráticas, y por supuesto su gran invitada de honor: la simulación.

⁴⁸ Luis F. Aguilar Villanueva, *El Estudio de la Políticas Públicas*, México 2007, Editorial Miguel Ángel, Porrúa.

Por ello, el análisis de las políticas públicas es una actividad política y social, pues es indispensable conocer las condiciones en que se elaboran, los contenidos y la implementación, el diseño y la estructura institucional, los actores que participan, sus fases, todo ello para poder medir los impactos que tienen en un sistema político democrático.

En las condiciones actuales, los municipios deben ir más allá de ser un simple prestador de los servicios públicos tradicionales, como alumbrado, aseo y limpia, parques y jardines, entre otros y pasar a ser, un ente central en el desarrollo económico.

El diseño e implementación de las políticas públicas en el ámbito municipal, es un campo muy pragmático; el problema no solo radica en la poca generación y disponibilidad de estudios y estudiosos en la materia, es más bien, una consecuencia de un ejercicio en campo poco reflexionado, y menos aún documentado, del “quehacer” cotidiano de los gobiernos municipales.

La problemática es compleja, una aproximación a algunas situaciones más evidentes al inicio de las gestiones municipales, apuntan hacia debilidades sistemáticas en:

La conformación y perfil del personal de base del gobierno, que poco o nada conoce de la administración pública municipal.

La selección de asesores y/o “entes no ciudadanos” con agenda propia que acompañan y adquieren mucho valor para la toma de decisiones.

Las capacidades de administración instaladas al interior de cada área (Planeación, Organización, Ejecución, Control y Evaluación).

La capacidad para generar servicios y bienes públicos (obras) de calidad con los recursos disponibles.

La capacidad de establecer y desplegar apuestas estratégicas para el desarrollo de la comuna en su propio contexto regional, sin perder de vista dinámicas y tendencias globales.

La problemática municipal es estructural, no sólo actitudinal o motivacional. La problemática señalada es muy frecuente y se repite trienio tras trienio en amplios territorios.

Los cambios de gestión en la vida democrática de un Municipio, no debería significar comenzar de nuevo con nuevas formas de gobernar, sino dar continuidad a políticas de éxito y hacer mejoras o remplazo en las no exitosas. En la mayoría de los municipios, el cambio de autoridades implica un alto costo de facto para la ciudadanía, asociado a las decisiones de las nuevas autoridades políticas electas y no del cambio por sí mismo.

La incapacidad institucional no es sólo municipal; la debilidad institucional que ha sido tolerante y cómplice de la realidad de las gestiones municipales alcanza a los otros dos órdenes de gobierno e implican también al Poder Legislativo y al Poder Judicial. Es necesario restaurar o instaurar mecanismos de control ciudadanos complementarios a los institucionales, así como articular un sistema de rendición de cuentas institucional e institucionalizado que supere la brutal fragmentación que hoy en día obstaculiza una adecuada y mejor rendición de cuentas a la ciudadanía. Imaginar una política de rendición de cuentas estatal con alcance municipal es necesario para poderla concretar. Los campos de intervención ya están siendo prácticamente definidos, son muchos los actores y procesos que nos llevan a la misma reflexión: es necesario crear y consolidar una política pública articulada, coherente y completa de rendición de cuentas en el ámbito federal, estatal y municipal.

En la deuda institucional de desarrollo de políticas públicas efectivas de los municipios, los Estados y la Federación, el desarrollo de una política pública

de rendición de cuentas constituye una oportunidad a la que no se le debe ni puede dar la espalda; no solo por constituirse como una política clave para el desarrollo democrático, sino por las graves desviaciones que hoy en día se visualizan en los tres niveles de gobierno y en los tres poderes de la Unión.

En cuanto a la coordinación intergubernamental, en México las relaciones cuentan con rasgos distintos; los ingresos Federación–Estados tienen como arena aquel Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que inició en 1948 y que ha conservado centralizada la administración de los principales conceptos impositivos. A partir de 1980, la descentralización ha impulsado la denominada colaboración administrativa, instrumentada mediante convenios de desconcentración de funciones recaudatorias y de fiscalización. La propensión general es conservar la línea central de control. En una serie de informes publicados durante el sexenio 2000-2006, la gran mayoría de entidades federativas tuvieron evaluaciones de medianas a bajas en el ejercicio de la colaboración administrativa. Los ingresos Estados–Municipios son tímidamente abordados en una agenda saturada por los temas del sistema coordinado federal. En los sistemas estatales de coordinación fiscal, la diversidad municipal tiende a retroceder constantemente los temas de la agenda local coordinada, por lo que resulta fácil caer en rutinas como la actualización anual de los valores catastrales y demás tarifas municipales; de ese modo, se desaprovechan las influencias impositivas estatales y municipales.

La descentralización fiscal ha sido una serie de decisiones unilaterales de los Ejecutivos estatales, por demás cuestionable debido a la baja captación de ingresos municipales; la programación del gasto en servicios públicos tiene como patrón originario la rigidez política que caracterizó el proceso de nacionalización estratégica posrevolucionaria, seguido de la descentralización

administrativa estandarizada, ese fue el rasgo común en materias como la educación básica, la salud y la asistencia social.

Las atribuciones municipales que apremian la concurrencia con el gobierno estatal tienden a establecer rutinas cuya efectividad de resultados depende de la voluntad política de este último, tales son los casos del control del crecimiento urbano, la regularización de la tenencia de la tierra y la planeación del desarrollo municipal y estatal. Otras materias logran un mejor desempeño concurrente por tratarse de prioridades y hasta modas administrativas estatales.

5. EVOLUCIÓN POLÍTICA DE LA CDMX

En el periodo postrevolucionario la capital del País padeció procesos complejos de definiciones, esto por los años de 1920; fue un punto relevante de la reconstrucción nacional que harían los gobiernos triunfantes de la Revolución, ciudad que fue utilizada como el espacio del nuevo Estado y los gobiernos. Su ubicación geográfica y política permitió diversas formas de organización llegando a ser la plataforma constitucional del Distrito Federal, sede de los poderes federales para subordinar al resto del País con el poder central. A pesar de las instituciones establecidas en el contexto constitucional, la reconstrucción política se basaba en un poder central e ilimitado.

Las entidades federativas adelgazaron sus espacios de actuación, su posición jurídica, presupuestal y jurídica se ha visto débil y controlada desde hace décadas por la Federación; la mayoría tiene dependencia por las aportaciones federales en más de un 80%.

El Distrito Federal era considerado el espacio natural del Presidente, de sus políticas, de sus actos y de sus discursos. Sin embargo, en un principio, en la nueva fórmula constitucional del 17, el gobierno de la ciudad permanecía con una doble naturaleza, pues si bien era sede de los poderes federales, la capital contaba con gobiernos municipales. Esta autonomía no duraría ante las nuevas necesidades de control de los nuevos gobiernos. En abril de 1928, siendo aún presidente Plutarco Elías Calles, el presidente electo, general Álvaro Obregón promovería entre la mayoría de los diputados federales, los cuales le eran adeptos, una reforma constitucional que suprimía los municipios

*pues la mayoría de los presidentes de la Ciudad y sus contornos se oponían a su reelección.*⁴⁹

A pesar de las pugnas capitalinas, la Ciudad se imponía frente a los revolucionarios que llegaban del interior del país, esto por su fortaleza económica, industrial, comercial y empresarial; sin duda alguna también tenía que ver mucho su fuerza social y cultural.

Con el paso del tiempo, los movimientos urbanos y estudiantiles trajeron consigo un debilitamiento por parte del gobierno. Un descontento capitalino que aumentó cuando el sismo de 1985 por la incapacidad de las autoridades para enfrentar el desastre; organizaciones vecinales, civiles, gremiales y religiosas enfrentaron las situaciones con mejor organización que las instituciones. Este complicado acontecimiento de administración y control de la Ciudad de México dio pie hacia una primera reforma política en 1987, misma que tuvo gran relevancia porque se trató de la primera transformación de fondo a la estructura de la Capital abriendo mecanismos de control y subordinación que son vigentes a nuestros días. La creación del primer órgano legislativo es el elemento más importante que destacar.

*A pesar de la importancia de este primer paso en la transformación y liberalización de la Ciudad, el resultado final de la reforma no fue el esperado ni tampoco se acercó a las expectativas que los partidos de oposición y las organizaciones se habían hecho relativas a la transformación del Distrito en una entidad federativa más, con todo lo que esto implicaba en torno a su autonomía constitucional, sus poderes y los derechos de sus habitantes.*⁵⁰

⁴⁹ Gustavo Emmerich, Las elecciones de la Ciudad de México, 1376-2003, México, Instituto Electoral del Distrito Federal-UAM, 2005, pp. 241

⁵⁰ Fausto Delgadillo Rodríguez, "La democratización del Distrito Federal: proceso inacabado", Estudios Políticos, México, UNAM, septiembre 2001, p. 117

A partir de entonces la Ciudad ya contaría con un foro político para que sus temas pudieran ser expuestos y generar acciones públicas. Los movimientos sociales dirigieron sus esfuerzos hacia las corrientes partidistas para ocupar espacios de debate, decisión y representación. Se empezaba a pedir cuentas hacia los gobernantes, teniendo éstos la obligación de presentar informes y rendir cuentas cuando se les requería a través de sus funcionarios.

En abril de 1992, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, Manuel Camacho Solís, anunció un proceso de democratización de la Ciudad, para el cual se instalaría en octubre de ese año una “Mesa de Concertación para la Reforma Política del Distrito Federal”, donde participaron el gobierno de la ciudad, los partidos políticos, organizaciones y asociaciones vecinales e instituciones académicas. El resultado final de este proceso fue un “Anteproyecto de reforma y adiciones a la Constitución Política para la reforma política de la Ciudad de México” que se presentó el 22 de junio de 1993.⁵¹

Para la aprobación de esta reforma se contó con el apoyo de los partidos existentes quedando el gobierno de la capital a cargo de los Poderes Federales ejerciéndolo a través de órganos de gobierno (Jefe del Distrito Federal, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, y Asamblea de Representantes). Camacho Solís intentaba abrir las puertas a diversos cambios y con ello ir afianzando el poder para suceder a Salinas de Gortari en la Presidencia, punto donde la reforma fracasaría por la inconformidad de las fuerzas políticas y una nueva reforma en 1996 se adelantaría a las disposiciones pactadas en 1993.

Aquellas prácticas de poder hoy se siguen viendo, en estrategias basadas en mesas de negociación y diálogo entre los principales actores políticos, con la

⁵¹ Amado Treviño Abate, “Pasado, presente y futuro de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal”, Quorum, México 1997, p. 33.

intención de lograr acuerdos para después simplemente ser reconocidos por los partidos políticos. México es un país en donde el autoritarismo y las disciplinas jerárquicas (sean partidistas o gubernamentales) se ven como tradición, lejos de llegar a acuerdos democráticos y en muchas ocasiones, lejos de beneficiar a las entidades más abandonadas como son los municipios. Los gobiernos aun no entran en dimensiones de diálogo, argumentación y libertades de decisión; los procesos continúan siendo conducidos por la Federación, contando con influencia desmedida para negociar, persuadir y convencer.

Con la reforma de 1996 y con Ernesto Zedillo como Presidente de la República, la Capital se consolidó como fuertes vías para la participación política, sin llegar a la plena democratización se daba un paso determinante en la liberalización del Distrito Federal, no sin romper la dependencia política con la Federación; faltaría esa determinación para tener plena autonomía y desarrollar un marco gubernativo y jurídico de conformidad con los lineamientos y principios de la Constitución. A partir de entonces la Ciudad de México tenía la facultad para elegir a los delegados y dirigir la seguridad pública.

Realizadas las elecciones de 1997, siendo triunfador Cuauhtémoc Cárdenas (PRD), y con la mayoría del sol azteca en la Asamblea Legislativa y el Congreso de la Unión, se realizarían modificaciones al estatuto de Gobierno con una serie de parámetro en temas electorales; se creaba el Instituto Electoral del Distrito Federal como organismo público autónomo, así como el Tribunal Electoral.

Después de la reforma de 1997 y hasta 2012 se presentaron un total de 20 iniciativas con propuestas de modificación constitucional relacionadas con el Distrito Federal. De todas estas, interesante analizar una propuesta

presentada en 2001 que fue aprobada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por la Cámara de Diputados y finalmente frenada por la Cámara de Senadores. Esta propuesta puede ser entendida como consecuencia de la alternancia política que se realizó en la Presidencia de la República en las elecciones de 2000, cuando la mayoría perredista de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y las bancadas de los partidos de oposición en la Cámara de Diputados prepararon y aprobaron un proyecto de reformas constitucionales. Este proyecto, creado al calor de la alternancia política, buscaba una modificación integral del artículo 122 constitucional. Este era el resultado de que el Gobierno de la Ciudad se encontrara en manos del principal partido de izquierda en el país; buscar la autonomía de la Ciudad de México y su plena democratización.⁵²

Esta reforma impulsaba la autonomía del Distrito Federal, se podían crear cuerpos de seguridad pública en las delegaciones, el Ejecutivo Federal podía señalar a las autoridades las medidas para hacerle frente a casos de emergencias, contingencias o desastres, participaba ya en los fondos de aportaciones federales, y podía manejar endeudamientos.

A la llegada de Enrique Peña Nieto a la Presidencia de México, se vendría un nuevo plan de reformas estructurales sobresaliendo el llamado “*Pacto por México*”⁵³, agenda que estableció una serie de compromisos para formular y aprobar reformas constitucionales y legislativas. Con esto nuevamente la reforma del Distrito Federal tendría un nuevo lugar, y el gobierno del Partido de la Revolución Democrática (PRD) que aun gobernaban la capital, veían con buenos ojos la reforma para fortalecer su legitimidad frente a la sociedad.

⁵² Mauricio López Velázquez, “Esfuerzos precedentes: intentos fallidos para una Constitución en el DF”, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, agosto 2016, p.46

⁵³ *Cfr.* El pacto por México se firmó al día siguiente de la toma de posesión del Presidente Peña Nieto, el 2 de diciembre de 2012 en el Castillo de Chapultepec.

El Pacto por México estableció instalar una mesa nacional que abordaría los siguientes cinco temas principales: el nombre oficial de Ciudad de México que es la capital de la República; dotar de una Constitución propia al Distrito Federal; revisar las facultades del jefe de gobierno y de la Asamblea Legislativa; impulsar la elección de gobiernos colegiados con representación plural en el nivel de gobierno delegacional o equivalente y, finalmente, definir un esquema del Distrito Federal que se considere su carácter de capital de la República.⁵⁴

Hoy continuamos viendo a una Ciudad de México ambigua y un polémico camino de democratización; los conflictos de la Ciudad en el ámbito económico, urbano y ambiental; así como la pobreza, la corrupción, la inseguridad y los retos de coordinación de la muy mencionada megalópolis, han crecido de manera considerable.

La construcción de estas reformas han dado pie a utilizarla como una plataforma electoral, un espacio de control por su fuerza y magnitud que tiene sobre el escenario nacional; se gobierna con una Constitución viciada en su proceso y con distorsiones en su integración.

La naturaleza de la capital de México como sede de los poderes federales, exenta de una naturaleza política propia, la hicieron ver como un territorio neutral donde todas las fuerzas políticas podían convivir sin que se convirtiera en blanco de su competencia y simultáneamente ser vista como espejo de lo que acontecía en la política nacional.⁵⁵

⁵⁴ López Velázquez, op. cit., p.43

⁵⁵ Soledad Loaeza, "Perspectivas para una historia política del Distrito federal en el siglo XX", El Colegio de México, vol. XLV, 1995, p. 99.

La Ciudad de México es un espacio con diversos privilegios por la participación social y política que en ella se desarrolla, es el apéndice de la vida nacional y donde se ven los mayores espacios de decisión. En la actualidad, la consolidación democrática pasa por el territorio de la Capital como un lugar de enorme influencia y peso gubernamental.

La Ciudad de México vivió sus primeras elecciones como entidad autónoma en el 2018, los habitantes eligieron a 16 alcaldes (en lugar de delegados) y diputados locales (no asambleístas). Las capacidades que tienen los alcaldes permiten que la sociedad les pueda exigir resolver los problemas locales; y el ejercicio legislativo del Congreso Local permite legislar sobre más asuntos.

Los alcaldes fueron electos para un periodo de tres años con posibilidad de reelegirse; son acompañados de concejales que supervisan y evalúan las acciones de la alcaldía, funcionan como un órgano colegiado. Cada alcaldía tiene autonomía para la toma de decisiones presupuestarias, administrativas, de obra pública, seguridad, entre otras.

El Jefe de Gobierno además de que tiene la facultad de designar o destituir a los secretarios de la Secretaría de Seguridad Pública y de la Procuraduría de Justicia, junto con los alcaldes conforman el Cabildo de la Ciudad, sesionando bimestralmente para acordar políticas a seguir, revisar proyectos y establecer acuerdos.

El nuevo Congreso Local de la Ciudad de México está conformado por 33 diputados elegidos por mayoría relativa y 33 por vía plurinominal, además de tener por primera vez voz y voto en las reformas constitucionales, sumándose a las 31 entidades federativas del país.

Dentro de los grupos sociales como en la cultura política, seguramente seguirá transformándose el régimen político para dar más claridad a las

acciones de gobierno construyendo acuerdos entre todos. Hoy vemos insatisfacción ciudadana con el funcionamiento de la democracia a la espera de soluciones inmediatas que aquejan a la Ciudad de México; se tiene que asimilar la toma de decisiones colectivas acompañadas de la participación ciudadana y en función del interés general.

El futuro de la Ciudad de México tendrá que seguir pensándose partiendo de un equilibrio entre el desarrollo social, el desarrollo institucional y la cultura política; negociaciones continuas que tendrán que desarrollarse entre intereses particulares y de coyuntura con una visión responsable.

6. EL MUNICIPIO COMO AGENTE DE DESARROLLO

El Gobierno Municipal, por su cercanía con la población y el territorio en el que se erige, resulta el ámbito ideal para el diseño e implementación de políticas y programas para el desarrollo y el bienestar comunitario. es una tarea primordial de autoridades y funcionarios municipales, promover, articular y conducir los esfuerzos locales para enfrentar con éxito los retos que plantean la búsqueda del bienestar social en sus dimensiones económicas, políticas y sociales; por tanto, el Plan de Desarrollo Municipal, es el mejor instrumento con que se cuenta para guiar este proceso.

La planeación del desarrollo municipal es una actividad de racionalidad administrativa, encaminada a prever y adaptar armónicamente el quehacer gubernamental con la satisfacción de las necesidades básicas de la comunidad. A través de la planeación, los ayuntamientos podrán mejorar sus sistemas de trabajo y aplicar con mayor eficacia los recursos financieros con que cuentan para el desarrollo de proyectos productivos y de beneficio social.

Hoy en día, el Municipio, reconocido ya como orden de gobierno, necesita fortalecerse y desarrollar sus capacidades de gestión desde una perspectiva democrática y de alta eficacia gubernamental que le permita aprovechar las oportunidades y sortear con éxito los desafíos actuales.

El Municipio es la institución pública básica de la descentralización. Su legitimidad histórica, su cercanía a la comunidad y el conocimiento de sus problemas lo hace un agente clave para facilitar el desarrollo local. El secreto de los buenos gobiernos locales es simple: el alcalde y sus equipos de trabajo actúan como emprendedores públicos o sociales, liderando a sus comunidades a fin de estimular y promover acciones conjuntas de desarrollo con los diversos agentes locales. Hacen lo que debe hacerse, directamente o

en asociación con otros agentes, sin dejarse intimidar por las limitaciones de la norma legal o por la insuficiencia de recursos. Los recursos humanos y financieros se ven maximizados en su buen uso mediante la planeación, que no es otra cosa que un ordenamiento racional en el uso de los recursos escasos, y por la participación ciudadana que involucra a la comunidad. Para las buenas administraciones, los recursos municipales no son sólo sus funcionarios y su presupuesto, son también los recursos de todo tipo que aporta la ciudadanía: ideas, trabajo, proyectos, materiales, recursos financieros.

Los gobiernos locales deben jugar un rol activo en el desarrollo local integral, más que un papel ejecutor; la acción pública local debe contribuir a crear un ambiente económico, social y político propicio para el desarrollo local integral. El Municipio moderno debe funcionar como una instancia que facilita y estimula la acción participativa de los diversos agentes sociales locales.

El desarrollo local, tiene como punto de partida el municipio, en él se establecen las políticas públicas ligadas directamente con la comunidad, por ello requiere la creación de infraestructura básica orientadas al fomento y promoción económica para su desarrollo. Desde el punto de vista legal, tanto en el ámbito federal como estatal, el municipio no solo se considera un factor importante para el desarrollo, sino que es un agente dinamizador de la economía local; cabe destacar que en los últimos años los gobiernos municipales cuentan con importantes recursos financieros, por transferencias del gobierno federal, los que aunados a la contribución y participación del sector privado, pudieran servir para implementar y difundir políticas y acciones orientadas a la promoción y fomento del desarrollo.

Con el desarrollo local se puede promover la democratización de los procesos sociales y ampliar las libertades orientada al fortalecimiento de la ciudadanía,

es decir, desarrollar las capacidades de participación y solidaridad en la solución de problemas y desarrollo comunitario, tratando de movilizar el potencial humano existente en los municipios hacia la innovación, creación de empresas, nuevas formas de comercialización y mejoramiento de los servicios, entre otros; todo esto como una alternativa para integrar las regiones con sus capacidades y recursos a lo nacional y desde lo local actuar y competir en un contexto cada vez más globalizado. *“Los procesos de desarrollo local se basan sobre recursos específicos de los territorios y conllevan generación de ingresos y creación de capacidades para actores radicados en estos territorios”*.⁵⁶ este proceso es complejo y se da en un ambiente en el que la centralización y cultura presidencial, como en el caso de México siguen siendo las formas de toma de decisiones... *Esta mirada implica una lectura compleja, sistémica, capaz de articular las restricciones y potencialidades de cada territorio concreto con las determinantes globales. Estas tendrán un impacto diferencial en función de las capacidades endógenas para insertarse competitivamente en el escenario globalizado y para generar adecuados niveles de integración de los ciudadanos o, a la inversa, fragmentación social y exclusión.*⁵⁷

La globalización es un proceso que impacta todos los órdenes económico, político, social y cultural, de la vida nacional, por los que el municipio como espacio, territorio y gobierno no puede escapar a esta dinámica; la globalización al mismo tiempo que genera un proceso de interrelación y liberalización mundial, propicia el libre flujo de bienes, servicios y de capitales, también genera un proceso de regionalización, en este proceso, las

⁵⁶ Denis Requier, Alternativas de desarrollo local para el combate de la pobreza y de la exclusión social, Université de Versailles St. Quentin, 2007, pág.56

⁵⁷ Enrique Gallicchio, “El desarrollo local en América Latina”, ponencia presentada en el Seminario "Desarrollo con inclusión y equidad: sus implicancias desde lo Local", Estrategia política basada en la construcción de capital social, Programa de Desarrollo Local, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) Uruguay, realizado por SEHAS en la ciudad de Córdoba, Argentina, 2004

tecnologías de la informática y las comunicaciones juegan un papel primordial, de tal forma que los países, los estados y en menor medida los municipios han entrado a una fase de modernización para hacer frente a los retos que este fenómeno imponen. En este proceso el municipio es un espacio desde donde es posible establecer políticas y estrategias para impulsar el desarrollo, potenciar los recursos, actores empresariales y sociales de la localidad, sin perder de vista la cultura, el ámbito político local y democratizar los procesos de toma de decisiones.

Si bien es cierto que en México se ha dado un proceso de descentralización, este se ha circunscrito más al ámbito jurídico y mediático que de hecho, bajo un discurso de buenos deseos del federalismo no asumido en muchos de los casos por los propios gobiernos municipales, nos obliga ahora a plantear la necesidad de redimensionar el papel del municipio más allá del marco constitucional asumiéndose como un agente promotor y facilitador de las actividades económico-productivas y desarrollo ante la globalidad, es el municipio un espacio, territorio y gobierno desde donde y en donde se generan las actividades económico-empresariales del país, no solo es el orden de gobierno más cercano a la gente, sino el responsable de atender sus necesidades, proporcionar servicios y asegurar su desarrollo, por ello con base en sus facultades, consolidar su relación con los actores de la vida económica política y social de la localidad, el establecimiento de relaciones intergubernamentales para contribuir al desarrollo del país en su conjunto, potenciar sus capacidades y aprovechar las oportunidades es la vía para hacer frente a los retos de la globalidad.

En esta perspectiva el municipio como agente del desarrollo local, requiere profesionalizar a los servidores públicos e impulsar el servicio civil de carrera, modernización administrativa, promoción de la participación ciudadana como elemento sustancial de las acciones de gobierno y decisiones colegiadas y

sobre todo consolidar la administración de las finanzas públicas municipales y la posibilidad de crear redes municipales nacionales e internacionales.

El Municipio es el punto de partida para la democratización de la vida nacional, por ello debe eficientar los servicios administrativos, transparentar el uso de los recursos y cumplir con la rendición de cuentas, de tal manera que la participación ciudadana sea un factor decisivo en el proceso democratizador, transparencia y consolidación del papel activo del municipio para impulsar el desarrollo local ante la globalidad.

6.1 ALCANCES DE LA POLÍTICA MUNICIPAL

La gobernación, entendida y valorada democráticamente por los gobiernos municipales, con las reformas constitucionales que confirieron diversas atribuciones en materia municipal y realizadas desde los años ochenta de la centuria pasada con la idea dominante de ser la base normativa para que los gobiernos municipales gobernarán democráticamente y con las cuales se estimó que se identificaban los componentes fundamentales para superar las condiciones de los rezagos estructurales de los municipios, en los albores del siglo XXI resultan insuficientes para conseguir los cambios en curso que culminen en mejores niveles de bienestar, desarrollo y progreso en el ámbito territorial de los municipios.

La magnitud de los problemas políticos, jurídicos, administrativos, económicos y sociales municipales se ha intensificado en los últimos tiempos, y lejos de que los gobiernos municipales, al gobernar, disminuyan la brecha entre los contrastes sociales, tales como desigualdad, pobreza, marginación, desempleo, inseguridad, entre otros aspectos, se han incrementado.

Las reformas constitucionales que instauraron el régimen jurídico municipal desde los años ochenta del siglo pasado han resultado limitadas al no lograr conferir a los gobiernos municipales las atribuciones y capacidades requeridas para gobernar a fin de lograr el desarrollo y crecimiento esperados, que fueron propuestas o consideradas por los diversos sectores políticos y gubernamentales.

La gobernación comprende asegurar una eficaz conducción del ejercicio del gobierno democrático en un ambiente de carencias, rezagos, astringencia de recursos públicos y condiciones adversas para hacer frente a los cambios que se requieren para la modernidad. En el régimen constitucional democrático que fija al sistema federal como forma de Estado, para los diferentes órdenes de gobierno, son exigencias fundamentales alcanzar con la gobernación estabilidad política, desarrollo, crecimiento y justicia, así como lograr rendimiento gubernamental. En consecuencia, la acción del gobierno democrático municipal debe generar resultados particulares, adecuados a cada circunstancia y tomando en cuenta las condiciones, necesidades y demandas de su entorno.

La gobernación en el orden del gobierno democrático municipal puede determinarse desde varias dimensiones, según los deberes que realice en la jurisdicción territorial que le es de su competencia. Las acciones dirigidas a la realización de obras y servicios públicos, infraestructura, desarrollo urbano, servicios asistenciales, educativos, ecológicos, culturales, las disposiciones jurídicas que regulan la vida social, entre otras, son las que permiten observar una efectiva acción del gobierno.

La gobernación de los gobiernos democráticos municipales puede ser más eficaz en la solución de los problemas y demandas sociales de su entorno cuando vincula, en diversos ámbitos de actuación, la acción gubernamental a

la de diversos actores (ciudadanos, organizaciones no gubernamentales y sociales) para la adecuada gestión de los problemas públicos, que satisfagan las exigencias sociales y económicas, lo que puede generar diversas formas de participación en la gobernación democrática.

Cuando en los gobiernos democráticos municipales se produce la participación en la gobernación con respeto de los derechos civiles, políticos y sociales para actuar en la deliberación, opinión, establecimiento de sus objetivos y toma de responsabilidad en la coejecución o cogestión de los asuntos públicos, es posible dar resultados más eficaces para atender las demandas y, al mismo tiempo, se asegura la mejoría en la calidad de vida de la sociedad.

La participación en la gobernación del gobierno democrático municipal es la base sobre la que descansa la elevación y la solución de las exigencias colectivas; desde luego, todo ello dentro de un ambiente jurídico que le otorgue a las personas prerrogativas en el ejercicio de sus derechos, como participar en las decisiones gubernamentales, en un ambiente político democrático que garantice las libertades de expresión y de movimiento frente a las arbitrariedades del poder.⁵⁸

Este enfoque posibilita una mejor contribución al desarrollo local y nacional, pues lo local es parte de la nación, que le corresponde cumplir en su ámbito territorial delimitado y que es parte de los grandes problemas estructurales nacionales.

Cada municipio presenta una diversidad de exigencias que al ser atendidas contribuyen al desenvolvimiento nacional, sobre todo en lo que respecta a las realidades sociales diferenciadas. Ante esto, los gobiernos democráticos municipales, como forma política, administrativa y jurídica, y en tanto se

⁵⁸ T. Marshall, citado por Silvia-Herzog Márquez, Jesús J. *Esferas de la democracia*, Instituto Federal Electoral, México, 1996, p. 19.

consideren como parte de un sistema horizontal, requieren la generación de estructuras abiertas y participativas, procedentes de la acción de los actores locales, que hagan viable la construcción de opciones para los requerimientos particulares.

*La gobernación democrática municipal, cuando se constituye con gobiernos abiertos, conlleva la realización de acciones públicas conjuntas entre el gobierno y diversos actores sociales, que tomen en cuenta la opinión pública, la cooperación ciudadana y las iniciativas de los sectores sociales y grupos no gubernamentales; que incorporen a su agenda institucional los valores de la responsabilidad pública; rindan cuentas a la sociedad; corrijan errores y omisiones, e interactúen con los ciudadanos y sus sistemas de pesos y contrapesos.*⁵⁹

Con el reconocimiento del Municipio y su capacidad institucional, política, jurídica y administrativa, éste ha podido intervenir en todas las esferas de la vida social, en particular donde se sitúan los intereses locales y las potestades para atenderlos. Se trata de procesos en la gobernación del gobierno democrático municipal en los que se integran los distintos actores y se articulan para gestionar los problemas públicos y dar dirección a la sociedad.

En la medida en que la participación ha sido incluida en la gobernación del Gobierno democrático, genera mayores soluciones a las exigencias de la sociedad y, al mismo tiempo, ésta ha podido ejercer su derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos con el fin de sortear las situaciones en las que el gobierno se muestra incapaz para atender las necesidades y reclamos sociales. Así, muchos de los problemas se pueden solventar al elaborar,

⁵⁹ Ricardo Uvalle Berrones, "La calidad de la administración pública moderna", Estudios Políticos, No. 2, 1994, p. 101.

procesar y dar respuestas conjuntas entre el gobierno, la ciudadanía y otros actores de la sociedad civil, para el desarrollo y el bienestar social.

Desde inicios del siglo XX, los gobiernos municipales en México han gobernado dentro de los límites que se les han trazado, fundamentalmente por la distribución inequitativa del ingreso de la Federación hacia los municipios; la imposición de decisiones desde el centro a la periferia; la falta de medios administrativos, atribuciones y recursos humanos calificados y competentes, los cuales se han encontrado sujetos al relevo del gobierno municipal debido a los vaivenes políticos de la renovación del poder municipal cada tres años.

Todo esto condujo a serias deficiencias para gobernar, para el desempeño eficaz en la gestión municipal tendente a satisfacer las exigencias sociales, intensificadas por la crisis económica, política y social por la que atravesó nuestro país durante los años ochenta.

El financiamiento de los gobiernos democráticos municipales era una causa de su falta de capacidad para atender las enormes demandas de sus comunidades.

La gran mayoría de los municipios presentaba rezagos y deterioros económicos y sociales, se hallaba carente o con escasos servicios y obras públicas, lo que propició la emigración de sus habitantes hacia zonas más desarrolladas o al extranjero, con el consecuente desarraigo de su territorio.

El Gobierno Federal funcionaba como el epicentro del logro y la consolidación de las condiciones materiales para el desenvolvimiento de la vida nacional, mientras que la gobernación municipal constituía una instancia

administrativa,⁶⁰ con poca o ninguna relevancia en el desarrollo económico y social.

El artículo 115, fracción I, de la Constitución federal vigente desde 1917 estableció que el municipio sería administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habría ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado. Fue con la reforma a dicho artículo constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 23 de diciembre de 1999, que se concedió al municipio que éste sea gobernado por un gobierno, sustituyendo el término *administrar*, con lo que se superó la concepción del municipio como ente administrativo.

La dinámica de la actividad económica, social y política nacional dependía de la gobernación federal, que era capaz de cumplir un número creciente de acciones, pero generaba desigualdades de desarrollo entre los municipios. Pocos municipios, generalmente las capitales de las entidades federativas, lograron importantes crecimientos en industria, equipamientos, servicios, infraestructura, mano de obra y mayor inversión pública y crediticia federal.

Desde los años ochenta se plantearon procesos de descentralización hacia los municipios, ante las exigencias de éstos y como parte de la búsqueda de soluciones y de un paradigma deseable para la gobernación, con base en un nuevo régimen constitucional democrático para regular la vida comunitaria generar nuevos arreglos institucionales y mecanismos de gestión, con los que se propuso mejorar la gobernación para atender los problemas municipales.

Las iniciativas descentralizadoras que se llevaron a cabo permitieron los ajustes necesarios para la gobernación democrática en el ámbito municipal, para democratizar el poder municipal, incrementar los ingresos municipales,

⁶⁰ Antonio Arguelles, José Antonio Gómez, *La desconcentración en el proceso de modernización económica de México, El caso SECOFI*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1993, pp. 9 y 10.

los servicios públicos, el bienestar social, la participación, y fortalecer la estabilidad de las comunidades municipales.

Se estableció un nuevo régimen jurídico municipal, impulsado como parte de los objetivos y estrategias de planeación nacional, como alternativa de cambio para vigorizar a los gobiernos municipales, lo que despertó las expectativas de los municipios y los motivó para que dieran dirección a los asuntos públicos en su ámbito de competencia.

Las reformas al artículo 115 constitucional y otras disposiciones de dicho ordenamiento que confieren atribuciones al municipio conformaron un conjunto de transformaciones jurídicas para la gobernación del gobierno municipal.

Los cambios constitucionales que ampliaron las atribuciones municipales para la atención de los asuntos políticos, de gobierno, jurídicos, financieros, administrativos, de servicios públicos, educativos, turísticos, de protección civil, de seguridad pública, de participación ciudadana y vecinal, de desarrollo urbano, de ecología y laborales, no dejaron de contener limitaciones que plantean una agenda legislativa pendiente para la gobernación del Gobierno municipal, que se manifiestan en los tiempos actuales y que debieran atenderse a fin de fortalecer la institucionalidad democrática de los municipios en México.

Actualmente no se ha conseguido obtener la gobernación municipal esperada; los gobiernos tienen que lidiar con diversos problemas, como el contar con un régimen constitucional limitado; el contraste entre municipios desarrollados y rezagados; lo limitado de los recursos públicos para atender los múltiples requerimientos; la inseguridad; la distribución inequitativa de los ingresos; las exigencias de las fuentes de financiamiento para reactivar el desarrollo; la falta de pesos y contrapesos en el ejercicio, donde aún rige un gobierno presidencialista municipal.

Cuando la gobernación es el resultado de combinar legalidad, legitimidad, autoridad y participación, es posible constituir instituciones que atiendan el interés público para gobernar democráticamente.

6.2 PLANEACIÓN MUNICIPAL

La planificación es un elemento importante para regir el actuar del gobierno y buscar el desarrollo de una comunidad en distintos ámbitos: el social, el político, el cultural y el económico. A pesar de que la planificación en los municipios sea importante para su propio desarrollo, no todos tienen una dirección plasmada en un documento formal que los obligue a saber hacia dónde van encaminadas las acciones que realizan diariamente.

El Municipio enfrenta significativos retos como son: satisfacer necesidades cada vez mayores en materia de servicios públicos, ecología, salud, vivienda, educación, seguridad pública, tránsito, justicia etc., en una sociedad cada vez más plural y demandante. Todo ello en un ambiente de innegables limitaciones para cumplir su importante tarea, como son: la falta de recursos económicos, humanos, materiales, técnicos y de experiencia administrativa, prácticas centralistas, cacicazgos y la apatía por parte de la población. Pero, sobre todo, no cuenta con una planeación adecuada que le permita aprovechar al máximo los recursos y potenciales que posee. La planeación del desarrollo es un instrumento indispensable que permite a la Administración realizar sus tareas de manera organizada, eficiente, eficaz y responsable, y es el instrumento mediante el cual se encausan y organizan los procesos y las acciones que pretenden mejorar el desarrollo y bienestar ciudadano. Es por ello que la

planeación es trascendental en todos los rubros y propósitos del Gobierno municipal.

Es indiscutible la necesidad de planear en los gobiernos y no puede pretenderse la realización de plan alguno que no responda a elementales técnicas de confección.

Gran cantidad de municipios de México no cuentan con los conocimientos suficientes para dirigir procesos de planeación exitosos y elaborar un plan municipal de desarrollo de manera satisfactoria. De ahí que resulte bastante común la contratación de empresas consultoras para la elaboración de su Plan Municipal de Desarrollo, muchas veces encontrándose con resultados desalentadores por falta de capacidad para realizar semejante tarea. La razón principal es que la planeación del desarrollo presenta aspectos y matices muy peculiares, y requiere de habilidades y métodos relativamente distintos de aquellos que utilizan las firmas consultoras, los cuales comúnmente tienen su inspiración en técnicas de planeación para el sector privado.

Para poder homologar la estructura y los elementos principales del contenido de los planes municipales, pensar en un desarrollo de manera estratégica y con participación de los actores afectados, es necesario que la norma jurídica establezca claramente la obligación de los gobiernos municipales de incentivar la participación ciudadana y de crear planes que contengan elementos de una metodología estratégica.

En el ámbito municipal se establece en el artículo 115, fracción V, inciso a), que los municipios están facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; en su inciso c) señala también que los municipios pueden participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deben estar en concordancia con los planes generales de la materia, y cuando la federación o los estados elaboren

proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios.

En la actualidad es necesario insertar en la legislación un procedimiento más estricto respecto de la constitución de municipios, pues en la práctica dicha creación se llega a prestar a intereses de carácter político, sin atender requisitos o elementos de más importancia como de carácter económico y financiero, es decir, la conveniencia social de dicha creación o el beneficio que se traerá al pueblo con esa constitución. El resultado puede originar graves problemas al municipio en el futuro sobre todo en materia de planeación, ya que sin recursos financieros suficientes no puede en este caso elaborar verdaderos planes, es más, aunque los elabore no podrá llevarlos a cabo.

Una de las tareas básicas de todo orden de gobierno gira en torno al desarrollo de los pueblos, es decir, buscar los medios idóneos para conseguir sus objetivos y, finalmente, realizarlos. En la actualidad la respuesta es más sencilla ya que la mayoría de los gobiernos cuenta con planes, programas y proyectos que tienen como meta precisamente el desarrollo. Para que prospere una nación, entidad federativa o Municipio, es importante formular planes que cumplan con los requisitos indispensables que, desde nuestro punto de vista, consideren diversos planteamientos, tales como: qué tenemos o con qué contamos (recursos); qué queremos (objetivos); hacia dónde vamos (punto de destino); cuándo llegaremos (tiempo de realización); a quién beneficiaremos (el bien común).

Así como se ha tratado de precisar la planeación de manera general, en el ámbito municipal ha sido definida como *“una actividad de racionalidad administrativa, encaminada a prever y adaptar armónicamente las actividades económicas con las necesidades básicas de la comunidad, como son, entre otras: educación, salud, asistencia social, vivienda, servicios públicos,*

mejoramiento de las comunidades rurales".⁶¹ Como en todo orden de gobierno, el municipal debe contar con un plan que le permita lograr el desarrollo o mejora de las condiciones económicas y sociales de la población. Los ayuntamientos, dentro de sus principales tareas, tienen que priorizar la elaboración de un plan de desarrollo municipal, ya que basándose en éste se conducirán sus actividades.

En el ámbito municipal se establece en el artículo 115, fracción V, inciso a), que los municipios están facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; en su inciso c) señala también que los municipios pueden participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deben estar en concordancia con los planes generales de la materia, y cuando la federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios.

En la actualidad es necesario insertar en la legislación un procedimiento más estricto respecto de la constitución de municipios, pues en la práctica dicha creación se llega a prestar a intereses de carácter político, sin atender requisitos o elementos de más importancia como de carácter económico y financiero, es decir, la conveniencia social de dicha creación o el beneficio que se traerá al pueblo con esa constitución. El resultado puede originar graves problemas al municipio en el futuro sobre todo en materia de planeación, ya que sin recursos financieros suficientes no puede en este caso elaborar verdaderos planes, es más, aunque los elabore no podrá llevarlos a cabo.

Nuestro sistema se caracteriza por ser democrático, donde la ciudadanía participa y conduce los asuntos políticos, sociales y económicos. En este

⁶¹ Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Instituto Nacional de Administración Pública, *La planeación del desarrollo municipal*, 3a. ed., México, Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública, 1995, p. 13

entendido, encontramos que la planeación que se lleva a cabo debe ser democrática, es decir, que no haya imposición ni autoritarismo por parte de los actores que tengan a su cargo la conducción de dicha planeación, en todo caso el Estado juega un papel de guía u orientador, pero en dicha conducción debe incluir y atender los reclamos, sugerencias y decisiones de los ciudadanos.

México es un país que se caracteriza por contar con un verdadero Sistema de Planeación Democrática, ya que, aunque todos o la mayoría de los países llevan a cabo una planeación nacional, no siempre tienen un sistema en sus normas tan bien estructurado. Al ser nuestra planeación de carácter democrático, es valiosa la participación de la ciudadanía, y muestra de ello son los foros de consulta ciudadana que en los últimos tiempos se han realizado.

La planeación municipal es de gran importancia, ya que es el municipio un nivel de gobierno donde realmente existe un contacto más directo entre los ciudadanos y sus representantes, consecuentemente en relación con sus necesidades y una mejor prestación de los servicios públicos.

6.3 DISTRIBUCIÓN EQUITATIVA DE LOS RECURSOS

A pesar de los esfuerzos realizados por las diferentes sociedades para alcanzar el desarrollo, se han enfrentado a un problema persistente: la Pobreza, y la incapacidad de satisfacer las necesidades básicas de la población, la superación de estos problemas constituye una parte fundamental del ejercicio del desarrollo.

En México, la descentralización se debió a varias causas: la escasez de recursos precipitada por las crisis económicas; la pérdida persistente del poder

local; la carencia efectiva de participación popular en la gestión estatal; la limitada transparencia de los procesos del aparato estatal y, finalmente, la incapacidad de la política social para hacer frente a la crisis, así como para fomentar la toma de decisiones en el lugar mismo donde se generan los problemas y las necesidades.

Pese a las intenciones y objetivos de la política de descentralización, en fechas recientes se ha observado que con este modelo no ha mejorado la eficiencia, la equidad, la calidad y el nivel de satisfacción por parte de los usuarios. Cabe destacar el aumento de decisiones inadecuadas, los gobernantes tienden a asignar el gasto para satisfacer a grupos de interés o para actividades que no son siempre recomendables; en raras ocasiones toman en cuenta la mejora de servicios para la población. La inequidad se ha elevado también, con la descentralización financiera los estados y municipios más pobres tienen menos recursos que los ricos, lo que incrementa la injusticia en la globalidad del país.

En México, ha aumentado el gasto debido a la organización de las nuevas administraciones, a la capacitación del personal descentralizado y del personal central que deben reorientar sus actividades, y a las alzas de salarios causadas por la homologación del personal. Asimismo, existe un incremento del gasto por la pérdida de las economías de escala en la compra de insumos y en contratos para el mantenimiento de equipos, sobre todo en áreas de poca población. Incluso la eficiencia se ve reducida en gran medida por los duelos de poder entre los administradores centrales y administradores provinciales.

La distribución de competencias en materia de ingreso y gasto entre los diferentes órdenes de Gobierno es uno de los aspectos más importantes y problemáticos de las relaciones intergubernamentales en los sistemas federales. Determinar cuánto corresponde cobrar a cada orden gubernamental

y como debe gastarlo representa un tema crucial del federalismo. En México, el sistema financiero ha desarrollado instrumentos de coordinación originales: las normas mexicanas permiten la acción dinámica y la concurrencia de las voluntades gubernamentales.

El sistema de reparto de recursos y competencias financieras en México se caracteriza por su alta centralización tanto en los gastos como en los ingresos. Los gobiernos estatales tienen una seria dependencia de los recursos federales pues, en promedio, aproximadamente 60% de sus recursos provienen del gobierno federal, sólo el 40% son ingresos directos propios (impuestos, cobro de servicios y multas), y alrededor de 26% proviene de otras transferencias federales etiquetadas. Aunque los recursos han crecido en precios constantes en las últimas dos décadas, es evidente que el margen de maniobra de gobiernos estatales es todavía muy reducido.

No debe perderse de vista que en México existen más de 2 400 municipios, de los que solo unos cuantos, particularmente urbanos, están realmente en posibilidades de cumplir con el papel que el artículo 115 constitucional les reconoce correctamente. La subordinación del Municipio se acentúa en áreas rurales donde la capacidad de los ayuntamientos se basa en una fuerte dependencia financieras respecto de las participaciones federales. Incluso, en muchos casos los municipios rurales se ven obligados a firmar convenios con los gobiernos estatales (por los cuales obtienen recursos para la prestación de servicios públicos indispensables) a cambio de una mayor subordinación.⁶²

En los municipios urbanos la problemática es distinta. Si bien en este caso las necesidades también rebasan los recursos disponibles, el problema radica en la forma como se administran los ingresos; generalmente se intenta prestar

⁶² L. Aguilar Villanueva, "Federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes", Revista Mexicana de Sociología 1996, Vol. 58 No 3

muchos más servicios de lo que permite la capacidad técnica y financiera municipal.

Finalmente, podríamos decir que el tema de la distribución financiera municipal es quizás uno de los más apasionantes dentro de la vida de los gobiernos locales. Delicado y cautivador, se puede reducir al simple cumplimiento de los requerimientos legales que los órganos fiscalizadores solicitan a los municipios o convertirse en el área sustantiva que vincula al conjunto de áreas que hacen posible el funcionamiento de la Administración Pública Municipal.

El conocimiento del proceso de las finanzas municipales es de suma importancia para poder mejorar su funcionamiento. La ley de ingresos con los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, así como las participaciones y las aportaciones, serán la fuente que nutra las arcas municipales. El presupuesto de egresos orientará el gasto para el cumplimiento de los objetivos de la administración municipal.

Es fundamental que la ciudadanía pueda interactuar con el gobierno durante la rendición de cuentas, evaluando y siguiendo o exigiendo modificaciones a las iniciativas gubernamentales.

7. REFLEXIONES FINALES Y CONCLUSIONES

Hemos realizado un repaso sobre los principales capítulos de nuestra historia republicana, que nos ubican como una nación sólida, con bases constitucionales y legales firmes, pero también reconociendo fuertes contrastes que pasan del federalismo, al centralismo, del conservadurismo al liberalismo y distintas formas de gobiernos y sobre todo transitado de regímenes autocráticos en esencia, a una democracia primero incipiente del siglo pasado y después a un régimen con espacios de renovación democráticos mucho más abiertos, participativos y en esencia mejor legitimados. Esa ha sido nuestra herencia de régimen y de ese tamaño es el reto por transformarla. Hoy el Estado mexicano se ve en la imperiosa necesidad de escuchar el clamor popular sin simulaciones, el crédito social se ha agotado.

Como ya se ha señalado, los municipios son el núcleo de la célula institucional, células que requieren de distintos elementos para su salud y buen funcionamiento, como en la medicina, si una célula se enferma, todo el individuo termina afectado; el cáncer son células del cuerpo contaminadas, pues así el municipio, si se enferma, inicia la descomposición de los demás órganos y el Estado acaba por colapsar. Justo de ahí deriva la importancia de contar con municipios sanos y fuertes, porque en esa medida el Estado estará en las mismas condiciones, estando bien por dentro se refleja esa condición en lo externo y viceversa.

En México el reconocimiento constitucional a los municipios lo enmarca el artículo 115, en donde señalan que estarán dotados de personalidad jurídica y manejarán su propio patrimonio.

Por otro lado, la disposición constitucional les da a los municipios la prerrogativa para el manejo de:

- Alumbrado publico
- Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- Mercados y centrales de abasto.
- Panteones
- Rastro
- Calles, parques y jardines y su equipamiento
- Seguridad pública, en los términos del 21 constitucional, es decir lo referente a policía preventiva municipal y tránsito.

A este respecto, ante la carencia de recursos y la falta de soluciones integrales a las distintas problemáticas que presentan los municipios de acuerdo al catálogo de obligaciones consagradas en el 115, cabe destacar la necesidad de los municipios de organizarse en forma regional ante determinadas demandas, es decir, en temas como el manejo de agua o basura, en donde en el primer caso, los organismos municipales operadores de agua han representado una fuga de capitales importantes en las haciendas municipales, al convertirse en instituciones costosas y poco eficientes; originando con ello múltiples reclamos sociales. Ante estas situaciones, algunos municipios han estudiado la posibilidad de constituirse en forma regional a efecto de eficientar los costos de los organismos operadores. Esto es que dos o más municipios de un estado, formen un bloque para el manejo y aprovechamiento del agua (o de la basura) en su municipio y se den soluciones a toda una región, en donde no uno sino todos los municipios integrantes serán parte de las decisiones en esa materia, por medio de una junta de gobierno, en donde también exista un lugar para la representación federal y estatal.

Esquemas como estos, más allá de ir al fondo del análisis sobre la viabilidad o no de la propuesta, dejan de manifiesto la necesidad de atención en estas materias. Siempre los temas que generan recursos o en donde hay intereses económicos por detrás de ellos, terminan siendo un detonante de problemas para los municipios.

Los municipios hoy tienen la necesidad de fortalecerse económicamente, los recursos que son repartidos por parte de la federación vía los estados resultan insuficientes. Es imperante hacer una evaluación exhaustiva de la coordinación fiscal y lograr revertir la pirámide distributiva, sin embargo, hasta que eso no suceda, los municipios están obligados a revisar sus mecanismos actuales de recaudación, y uno en el que se han logrado fortalecer es el catastro.

Apoyarse en la recaudación catastral, es hoy una política viable y sostenible de los municipios, sin embargo, requieren regularizar sus mapas catastrales (que en muchos casos es inexistente) y hacer que las personas que no habían sido integradas paguen su catastro, lo cual es una tarea difícil y, pero necesaria y en algunos casos de municipios rurales, vital.

El tema de la basura y del agua son solo algunos, pero no podemos dejar de señalar otros problemas de gran relevancia como lo son los temas de seguridad y aunque parezca increíble hasta los temas laborales.

En los temas de seguridad, los municipios se ven acechados constantemente por el crimen organizado. Muchas veces las campañas presidenciales de los munícipes no cuentan con las prerrogativas suficientes para las mismas y echan mano de recursos del narcotráfico para lograr sus objetivos, a esto, los integrantes de los cárteles tienen ya dispuestos en sus presupuestos cuantiosos montos para incidir en las campañas políticas, a lo que muchos alcaldes no logran negarse y terminan siendo “socios”.

Cuando un alcalde llega a la silla, si éste fue financiado en alguna medida por el narcotráfico, le hacen principalmente tres peticiones:

1-. Proponer ellos (los narcotraficantes) al Secretario de Seguridad Pública Municipal.

2-. Proponer ellos (los narcotraficantes) al Secretario de Obras Públicas.

3-. Un porcentaje (generalmente el 10%) de su presupuesto anual en efectivo.

Lo que aquí señalo pudiese parecer ficción, pero no lo es, esto es la realidad de lo que sucede en la mayoría de los municipios (urbanos o rurales) que tuvieron acceso a recursos de ilícitos durante sus campañas políticas.

Sobre el tema de los laudos laborales, solo señalaré que los municipios no tienen los suficientes recursos para hacer frente a tantas demandas laborales que les presentan, lo que en muchos casos origina que los alcaldes no alcancen a cubrir los montos exigidos por los tribunales con serios riesgos de destitución constantemente.

A todo esto, gracias a la reforma que hoy permite la reelección de los munícipes, hoy se cuentan con más garantías de estabilidad, ya se puede planear no solo a tres sino hasta a seis años. Esta reforma, al permitir la reelección de alcaldes, incide directamente en la planeación de sus programas de gobierno, ahora con la posibilidad de una planeación sexenal, con los enormes beneficios que ello representa.

El Municipio Libre es la célula primigenia del Estado, base de la división territorial entre la federación y las entidades federativas, pero también es la base de la organización política y administrativa del Estado, cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios y es gobernada por un ayuntamiento, siendo la institución interlocutora en forma natural entre la población y el gobierno de la entidad federativa, con todos los riesgos que esto

conlleva, se dice coloquialmente que son “la línea de fuego”. Los problemas que se acaban de mencionar dan cuenta de la complejidad en el manejo de la administración municipal y son solo una prueba de los costos que pagan quienes resultan electos.

Actualmente los municipios se han valido de distintos mecanismos de representación, en un intento por fortalecerse mediante estrategias de colegiación que les detona en distintos beneficios. Hans surgido Asociaciones y Federaciones de municipios que buscan coordinarse para el mejor aprovechamiento de sus recursos y mejora de sus políticas públicas, intentando contrarrestar la dependencia de la federación con el fin de mantener un sólido sistema institucional de equilibrios, sirviendo así como Interlocutores entre los gobiernos local y federal, logrando ser un vínculo de cooperación municipalista, creando redes estatales para gestionar recursos públicos y propiciando así un necesario un activismo municipal, con el objetivo de fortalecimiento que impulse las reformas estructurales necesarias para el buen desarrollo municipal.

Tales reformas tienen que ver justamente con:

- **Pacto Federal y Distribución Equitativa del Gasto**

Podríamos estar hablando de la necesidad de emitir una nueva convocatoria para replantear el Pacto Federal, que se dice fácil pero que implica una enorme voluntad política con miras municipalistas. Hoy el pacto federal plantea un acuerdo entre las entidades federativas para organizarse en torno a la federación, en donde cada estado tendrá sus propias atribuciones, pero coincidirán en otras específicas que delimita a la constitución para revestir a la federación en esas materias como puede ser la acuñación de moneda o los temas de seguridad nacional.

A este respecto, cabe señalar que de acuerdo al pacto federal que hoy prevalece, los estados tienen ciertas capacidades recaudatorias, que en su mayoría son enteradas a la federación para que ésta de acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal se encargue de redistribuirlas, y ese es justamente la gran inconformidad de los estados y municipios, que esta redistribución no corresponde a la recaudación efectuada, y por el contrario, regresa a los estados y municipios un porcentaje muy bajo de acuerdo a lo ingresado, es decir, por ejemplificar el caso que de 100 pesos destinados al gasto público, la federación hace uso de 80, los estados de 16 y los municipios de 4 pesos. En otras palabras, los estados y municipios tienen el mayor porcentaje de carga fiscal con respecto a la recaudación, pero un mínimo porcentaje para su gasto, lo que trastoca a todas luces el principio de distribución equitativa del gasto.

- **Participación ciudadana y mecanismos de transparencia**

La opacidad ha reinado históricamente en los aspectos de gasto público por décadas, y el caso de los municipios no ha sido la excepción. Existe la necesidad de generar mayor confianza ciudadana, las personas nos tenemos que convencer del buen ejercicio del gobierno y su gasto para seguir invirtiendo en él por medio de los impuestos. Estos mecanismos tienen que ver con que la ciudadanía se involucre en las decisiones de gobierno, de toda índole, iniciando incluso por las decisiones presupuestales. En otros países los modelos de presupuesto participativo han dado buenos resultados justamente por la intención de involucrar a la ciudadanía en el ejercicio del gasto, preguntarle a la gente en qué quieren que sea invertido el recurso público, qué necesidades tienen y cuáles son sus prioridades de gasto, resulta un ejercicio sí complejo pero necesario, sano. Casos de éxitos bajo este modelo hay muchos y mecanismos de operación, también, con distintas metodologías en su implementación, pero con un mismo principio: que la gente decida.

Para esto es necesario reforzar la participación de los habitantes mediante una Ley de Participación Ciudadana, que esté por encima de los ordenamientos estatales, es decir que la federación regule y que vaya más allá de un mecanismo de mera consulta popular y que reglamente los instrumentos de plebiscito, referéndum, consulta popular e iniciativa popular con miras a un involucramiento eficaz de la ciudadanía en las políticas públicas que les afecten, en donde incluso los insumos generados puedan ser vinculantes.

Tenemos que eliminar el cáncer de la apatía y desprecio hacia nuestros municipios, es mucho lo que hay que hacer por ellos y el primer paso es reconocer en los municipios a los primeros agentes de cambio, son ellos el núcleo de nuestras células institucionales, sin los cuales el Estado colapsa, pero también si se cuenta con el fortalecimiento de los mismos, el ciudadano tendrá garantizado su bienestar por medio del estado, por que como dijo Carl Jung: *“Quien mira hacia afuera duerme, y quien mira hacia adentro despierta...”*

8. BIBLIOGRAFÍA

- González Uribe, Héctor; *Teoría Política*, México, Porrúa, 1999, p.403
- De la redacción, Distrito Federal, la capital de 190 años, [en línea], México, Publimetro 2014, Dirección URL:
<https://www.publimetro.com.mx/mx/ciudad/2014/11/18/fotos-distrito-federal-capital-190-anos.html>
- Lee Benson, Nettie, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, El colegio de México, 1955, p. 121.
- Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, Oxford University Press, 1998, pp.572
- Isidro Antonio Montiel y Duarte, “Preámbulo del Acta Constitucional, de fecha 19 de noviembre de 1823”, *Derecho público mexicano*, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1871, pp. 1-4
- María Eugenia Martínez Lira, Ricardo Martínez González, *Federalismo y Centralismo*, Portal Académico CCH [En línea] Universidad Nacional Autónoma de México, Agosto 2012, Dirección URL:
<https://portalacademico.cch.unam.mx/alumno/historiademexico1/unidad4/estadoNacionMexicano/federalismoCentralismo>
- Marco Ibarra, *República Centralista (México): Antecedentes, Gobernantes, Liferder*, 2017, Dirección URL: <https://www.liferder.com/republica-centralista-mexico/>
- Rosa Elvira Vargas, Avance de 46.9% en ejecución de fondos para damnificados de sismos, *La Jornada* [En línea] 5 de septiembre de 2018, Dirección URL:
<https://www.jornada.com.mx/2018/09/05/politica/017n3pol>
- Aguirre Rojas Carlos, *Independencia y Soberanía*, Revista Examen N.175, septiembre 2009, p.14
- Strauss, L., *¿Qué es filosofía política?*, Ediciones Guadarrama, Madrid 1970, p. 11.
- *Sistema Jurídico Mexicano*; 75 . Ed.; México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.
- Eduardo Andrade Sánchez, *Derecho Municipal*, 1ª Ed., México, Oxford 2006, p.104
- Miguel De la Madrid, *Iniciativa de Reformas y Adiciones al artículo 115 Constitucional*, posicionamiento, Senado de la República.
- Carlos F. Quintana Roldan, *Derecho municipal 3a.ed.*, México, Porrúa, 1999, p.47
- Jorge Fernández Ruíz, *El origen del municipio* [en línea] pp42, Dirección URL:
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1442/5.pdf>
- Manuel Espinoza, *El origen del municipio*, La Prensa, 2000, Dirección URL:
<https://www.laprensa.com.ni/2000/09/12/editorial/781196-el-origen-del-municipio>
- Segob, Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, Dirección URL:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4794121&fecha=03/02/1983

- Germán Rocha Rodríguez; Jorge Madrazo México, Presidente Municipal en México, Enciclopedia Jurídica Online, 2014, Dirección URL: <https://mexico.leyderecho.org/presidente-municipal/>
- Francisco Madero Preciado, “¿Reelección 2018? estados donde alcaldes y Congresos se podrán reelegir”, plataforma digital Excélsior, 2018, Dirección URL: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/reeleccion-2018-estados-donde-alcaldes-y-congresos-se-podran-reelegir/1230032>
- OCD, Resumen Estadístico 2016.
- Andrés Lira, “Aspecto fiscal de Nueva España en la segunda mitad del siglo XVIII”, vol. XVII, núm. 3, México 1968, pág. 361
- Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. México. Editorial Porrúa, 1981
- Carlos Betancourt Cid, La nacionalización de los bienes eclesiásticos, tarea de gigantes, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México. Dirección URL: [https://inehrm.gob.mx/en/inehrm/La nacionalizacion de los bienes eclesiasticos tarea de gigantes](https://inehrm.gob.mx/en/inehrm/La_nacionalizacion_de_los_bienes_eclesiasticos_tarea_de_gigantes)
- Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Artículo 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- T. Marshall, citado por Silva-Herzog Márquez Jesús, Esferas de la democracia, Instituto Federal Electoral, México, 1996, p. 19.
- Ricardo Uvalle Berrones Ricardo, "La calidad de la administración pública moderna", Universidad Autónoma de México, Estudios Políticos, No. 2, 1994, p. 101.
- Antonio Argüelles; José Antonio Gómez Mandujano, La desconcentración en el proceso de modernización económica de México. El caso SECOFI, Miguel Ángel Porrúa, México, 1993, pp. 9 y 10.
- Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, L Legislatura, Los derechos del pueblo mexicano, México a través de sus Constituciones, 2a. ed., México, Manuel Porrúa, 1978, t. VIII, p. 309.
- Controversia Constitucional entre el Ayuntamiento de Teziutlán y la Legislatura del Estado de Puebla, 29 de marzo de 1919, tomo IV, p. 729, quinta época. Guerrero Lara, Ezequiel y Guadarrama López, Enrique (comps.), La interpretación judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, UNAM, 1984, t. I, pp. 80 y 81.
- Controversia constitucional 2/35, tomo XLV, p. 3577, quinta época. Guerrero y Guadarrama, p. 650.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 115, fracciones III, IV y X.
- Luis F. Aguilar Villanueva, *El Estudio de la Políticas Públicas*, México 2007, Editorial Miguel Ángel, Porrúa.
- Gustavo Emmerich, Las elecciones de la Ciudad de México, 1376-2003, México, Instituto Electoral del Distrito Federal-UAM, 2005, pp. 241

- Fausto Delgadillo Rodríguez, “La democratización del Distrito Federal: proceso inacabado”, Estudios Políticos, México, UNAM, septiembre 2001, p. 117
- Amado Treviño Abate, “Pasado, presente y futuro de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal”, Quorum, México 1997, p. 33.
- Mauricio López Velázquez, “Esfuerzos precedentes: intentos fallidos para una Constitución en el DF”, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, agosto 2016, p.46
- Soledad Loaeza, “Perspectivas para una historia política del Distrito federal en el siglo XX”, El Colegio de México, vol. XLV, 1995, p. 99.
- Denis Requier, Alternativas de desarrollo local para el combate de la pobreza y de la exclusión social, Université de Versailles St. Quentin, 2007, pág.56
- Enrique Gallicchio, “El desarrollo local en América Latina”, ponencia presentada en el Seminario "Desarrollo con inclusión y equidad: sus implicancias desde lo Local", Estrategia política basada en la construcción de capital social, Programa de Desarrollo Local, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) Uruguay, realizado por SEHAS en la ciudad de Córdoba, Argentina, 2004
- T. Marshall, citado por Silvia-Herzog Márquez, Jesús J. *Esferas de la democracia*, Instituto Federal Electoral, México, 1996, p. 19.
- Ricardo Uvalle Berrones, “*La calidad de la administración pública moderna*”, Estudios Políticos, No. 2, 1994, p. 101.
- Antonio Arguelles, José Antonio Gómez, *La desconcentración en el proceso de modernización económica de México, El caso SECOFI*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1993, pp. 9 y 10.
- Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Instituto Nacional de Administración Pública, *La planeación del desarrollo municipal*, 3a. ed., México, Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública, 1995, p. 13
- L. Aguilar Villanueva, “*Federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes*”, Revista Mexicana de Sociología 1996, Vol. 58 No 3