

CAPÍTULO I

EL GOBIERNO MUNICIPAL

I.1.	La administración municipal	15
	Homologación vs. Disparidad	17
	Ámbito de competencia con nuevas y crecientes demandas	21
	Regionalización y conurbaciones	22
	Nuevas formas de gestión	23
	Organización ciudadana	24
	Administración "subterránea"	25
I. 2.	Gobernabilidad sustentable	26
	Marco jurídico dinámico	26
	Políticas públicas y programas realistas	28
	Gestión eficiente	29
	Suficiencia financiera	30
	Transparencia y rendición de cuentas	31

CAPÍTULO I

EL GOBIERNO MUNICIPAL

I.1. La administración municipal

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Artículo 115) postula al municipio libre como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados federados. Mantiene así esta institución política que aparece en el país desde la época de la Colonia y que ha prevalecido como la institución gubernamental más sólida a lo largo de nuestro devenir histórico.

Esas circunscripciones territoriales administradas por un gobierno local, en nuestro caso los ayuntamientos, siguen considerándose en el presente como una unidad política básica para los sistemas democráticos, independientemente de la forma de organización política de los Estados nacionales que conforman. Así son considerados también por los entes supranacionales que comienzan a tener vigencia en el mundo actual; baste mencionar, por ejemplo, las normativas y los amplios programas de apoyo a los gobiernos locales (municipales) promovidos y gestionados por la Unión Europea en favor de esas entidades en sus Estados miembros.

La prevalencia y la proyección de los gobiernos locales se explican, fundamentalmente, en razón de ser la institución gubernamental más cercana a la población y, consecuentemente, la que está en mejor condición de conocer de manera directa y sin intermediación las aspiraciones y demandas de la sociedad para la realización de su vida cotidiana, en aquellas actividades que claramente percibe como responsabilidad esencial del gobierno, esto es, los servicios públicos fundamentales como el agua y la sanidad, la seguridad pública, las facilidades para el tránsito de personas y vehículos o el abasto y suministro de bienes; o en el ordenamiento y la disciplina colectivas para la vida en común en una demarcación territorial determinada.

La Constitución Política de la República establece las bases de gobierno de los municipios a cargo de ayuntamientos de elección popular directa y con la prevención de que entre éstos y el gobierno del estado no exista intermediación alguna. Les otorga personalidad jurídica y libertad para el manejo de su patrimonio; los faculta para expedir normas en materia administrativa de observancia obligatoria dentro de sus jurisdicciones; postula la libre administración de su Hacienda y define los elementos que la integran; y señala en términos generales su ámbito competencial en materia de servicios públicos. Sujetando todo ello, desde luego, a los dictados de las leyes particularmente las que compete expedir a las legislaturas de las entidades federativas.

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

La gestión de los ayuntamientos, en lo general, continúa caracterizándose por la falta de capacidad para dar la respuesta que la población espera a sus demandas. Enfrentan limitantes reales a su autonomía o a la libertad en el manejo de su hacienda pública e insuficiencia financiera derivada de un sistema nacional de coordinación fiscal que restringe sus fuentes impositivas naturales sin una debida compensación en el otorgamiento de participaciones en la recaudación federal y estatal.

Un intento de explicación a esta problemática pudiera encontrarse en la desvinculación del régimen jurídico e institucional y del discurso y las políticas públicas con la realidad actual de la vida municipal y de la gestión de los ayuntamientos. Podría decirse que algunos elementos del régimen constitucional y de la legislación secundaria en relación con la actividad municipal, se han convertido en meros planteamientos teóricos de difícil aplicación. Por el contrario algunos requerimientos reales de la gestión municipal no tienen sustento jurídico adecuado. Puede decirse también que el discurso público de fortalecimiento municipal es, en muchas de sus expresiones un planteamiento declarativo de deseos, más que un postulado programático que derive acciones concretas de efectiva aplicación.

Homologación vs. Disparidad

Una primera contradicción se da en el hecho de que el andamiaje jurídico presupone, en la mayoría de los casos, que todos los ayuntamientos son entidades con las mismas capacidades y potencialidades y que todos los municipios son circunscripciones similares sin distinguir la enorme disparidad que presentan en: número de habitantes, extensión territorial o capacidad contributiva, por señalar algunos elementos objetivos, o en la variedad de usos y costumbres y de cultura política que también los distinguen.

Estas diferencias no siempre se reconocen en las iniciativas y en la legislación que de ellas deriva o en los programas o proyectos de distinta naturaleza que con relación a los ayuntamientos promueven los gobiernos estatales y federales. Quizá porque sus autores suponen que distinguir implica discriminar o cuando menos calificar y no desean asumir el costo político que ello pudiera implicarles.

Así por ejemplo, es frecuente escuchar en un programa de fortalecimiento municipal la intención de transferir a los ayuntamientos funciones y acciones en materia de salud pública, mencionando en el discurso que con ello le dan la posibilidad de servir mejor a sus ciudadanos, pero ignorando que por razones de escala muchos de estos servicios debieran prestarse con un alcance regional para dotarlos de eficiencia, o el que no puedan dar la misma respuesta los ayuntamientos urbanos con capacidad administrativa y financiera que los ayuntamientos de pequeños municipios suburbanos o rurales.

Baste mencionar que en la estructura de los municipios por número de habitantes, más del 29% tienen menos de 5 mil, frente a un 19.8% que los tiene entre 20 mil y 50 mil, y un 6.9% en más de 100 mil. El municipio con menor población que es el

de San Javier, Sonora, tiene 377 habitantes, mientras que el de Guadalajara, Jalisco, que es el de mayor población tiene 1'650,205.

COMPOSICIÓN MUNICIPAL POR ESTADO
SEGUN NÚMERO DE HABITANTES

ENTIDAD FEDERATIVA	Total Municipios	Menos de 5,000		De 5,000 a 10,000		De 10,001 a 20,000		De 20,001 a 50,000		De 50,000 a 100,000		De 100,001 a 500,000		Más de 500,000	
		%	N*	%	N*	%	N*	%	N*	%	N*	%	N*	%	N*
AGUAS CALIENTES	11			9.1	1	27.3	3	36.4	3	18.2	2			9.1	1
BAJA CALIFORNIA	5									40.0	2	20.0	1	40.0	2
BAJA CALIFORNIA SUR	5					20.0	1	20.0	1	20.0	1	40.0	2		
CAMPECHE	11			18.2	2			45.5	5	18.2	2	18.2	2		
COAHUILA	38	23.7	9	13.2	5	15.8	6	21.1	8	13.2	5	7.9	3	5.3	2
COLIMA	10			20.0	2	20.0	2	20.0	2	20.0	2	20.0	2		
CHIAPAS	118	8.5	10	19.5	23	19.5	23	35.6	42	12.7	15	4.2	5		
CHIHUAHUA	67	28.4	19	26.9	18	16.4	11	19.4	13	1.5	1	4.5	3	3.0	2
DISTRITO FEDERAL	16									6.3	1	56.3	9	37.5	6
DURANGO	39	15.4	6	15.4	6	33.3	13	28.2	11			7.7	3		
GUANAJUATO	46	2.2	1	4.3	2	17.4	8	19.6	9	30.4	14	23.9	11	2.2	1
GUERRERO	76			14.5	11	30.3	23	38.2	29	10.5	8	5.3	4	1.3	1
HIDALGO	84	2.4	2	14.3	12	40.5	34	35.7	30	3.6	3	3.6	3		
JALISCO	124	12.1	15	22.6	28	26.6	33	23.4	29	8.9	11	4.8	6	1.6	2
MÉXICO	122	2.5	3	12.3	15	16.4	20	30.3	37	19.7	24	14.8	18	4.1	5
MICHOACÁN	113	1.8	2	12.4	14	40.7	46	31.0	35	8.0	9	5.3	6	0.9	1
MORELOS	33			18.2	6	27.3	9	27.3	9	18.2	6	9.1	3		
NAYARIT	20			5.0	1	25.0	5	50.0	10	15.0	3	5.0	1		
NUEVO LEÓN	51	31.4	16	19.6	10	15.7	8	11.8	6	7.8	4	9.8	5	3.9	2
OAXACA	570	73.7	420	13.9	79	7.0	40	4.2	24	0.9	5	0.4	2		
PUEBLA	217	24.9	54	26.7	58	26.7	58	14.7	32	5.1	11	1.4	3	0.5	1
QUERÉTARO	18			5.6	1	16.7	3	44.4	8	22.2	4	5.6	1	5.6	1
QUINTANA ROO	8					12.5	1	25.0	2	37.5	3	25.0	2		
SAN LUIS POTOSÍ	58	3.4	2	13.8	8	39.7	23	32.8	19	5.2	3	3.4	2	1.7	1
SINALOA	18					5.6	1	38.9	7	27.8	5	22.2	4	5.6	1
SONORA	72	54.2	39	16.7	12	5.6	4	9.7	7	5.6	4	6.9	5	1.4	1
TABASCO	17							29.4	5	35.3	6	29.4	5	5.9	1
TAMAULIPAS	43	18.6	8	20.9	9	18.6	8	16.3	7	4.7	2	20.9	9		
TLAXCALA	60	25.0	15	23.3	14	26.7	16	16.7	10	8.3	5				
VERACRUZ	210	10.5	22	15.2	32	31.9	67	27.6	58	8.6	18	6.2	13		
YUCATÁN	106	54.7	58	22.6	24	9.4	10	10.4	11	1.9	2			0.9	1
ZACATECAS	57	17.5	10	22.8	13	24.6	14	22.8	13	7.0	4	5.3	3		
TOTAL NACIONAL	2,443	29.1	711	16.6	406	20.1	400	19.8	463	7.6	185	5.6	136	1.3	32

Fuente: Sistema Municipal de Base de Datos (SIMBAD), INEGI. Datos para 2000
Para el Distrito Federal se consideran Delegaciones

Desde el punto de vista de extensión territorial un 19% de municipios tiene menos de 100 km²; mientras que un 22% tiene más de 1,000 Km².

El municipio de menor extensión, Mazatecochco, Tlaxcala, asienta a su población en 6 Km², con una densidad de población de 1,071 habitantes por km², mientras que el de mayor extensión que es el de Ensenada, Baja California, asienta a su población en 51,952 Km², con una densidad de 5 habitantes por kilómetro cuadrado. Los municipios de Ocampo, Coahuila y Coyame, Chihuahua, tienen una densidad de población menor de 1 habitante por Km², frente a municipios como Nezahualcóyotl con una densidad poblacional de 20,260 habitantes por Km² y

Ecatepec que tiene 9,655 ambos del Estado de México, o Cholula, Puebla, con una densidad de población de 15,327 habitantes por Km².

JERARQUIZACIÓN DE LOS MUNICIPIOS POR EXTENSIÓN TERRITORIAL Y POR DENSIDAD DE POBLACIÓN

Extensión en Km ²	%
Menos de 100	18.8
Entre 100 y 500	41.5
Entre 500 y 1,000	16.7
Entre 1,000 y 10,000	21.8
Más de 10,000	1.0
Habitantes por Km ²	%
Menos de 50	49.7
Entre 50 y 100	22.5
Entre 100 y 200	14.5
Entre 200 y 500	7.3
Más de 500	6.0

Fuente: INEGI.- XI Censo General de Población y Vivienda, 1990.
De 1849 municipios y 16 Delegaciones del Distrito Federal.

Desde el punto de vista del rezago social, medido según los índices utilizados por el INEGI en el levantamiento general del censo de población que considera niveles educativos, características de la vivienda y disponibilidad de servicios públicos, entre otros, las diferencias entre los municipios son también notables. Así por ejemplo, con información del Censo de 1990, el municipio de Mixtla de Altamirano, Veracruz, señaló el índice de mayor rezago social: 86.0; mientras que San Nicolás de los Garza en Nuevo León, mostró el menor: 4.2.

JERARQUIZACIÓN DE LOS MUNICIPIOS SEGÚN ÍNDICE DE REZAGO SOCIAL, 1990

JERARQUIZACIÓN DE MAYOR A MENOR REZAGO SOCIAL	PARTICIPACIÓN PORCENTUAL	TOTAL
Más de 80	0.6	12
De 70 a 80	2.7	51
De 60 a 70	6.1	114
De 50 a 60	10.4	193
De 40 a 50	16.9	315
De 30 a 40	20.0	373
De 20 a 30	23.2	432
De 10 a 20	16.7	311
Menos de 10	3.4	64
	100.0	1,865

Fuente: INEGI.- XI Censo General de Población y Vivienda, 1990.
De 1849 municipios y 16 Delegaciones del Distrito Federal.

Desde el punto de vista de la disponibilidad de recursos para gasto público, las diferencias son también notables. Con base en los presupuestos de 1999 un 35.4% de los municipios del país, ejercían anualmente un presupuesto *per cápita* menor a \$500, mientras que un 3% disponía de más de \$2,500 *per cápita*.

ESTRUCTURA MUNICIPAL POR ESTADO
SEGÚN GASTO PÚBLICO PER CÁPITA

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1999 / POBLACIÓN													
GASTO PÚBLICO PERCÁPITA	Menos de: \$ 500		De: \$ 501 A: \$ 1,000		De: \$ 1001 A: \$ 1,500		De: \$ 1,501 A: \$ 2,000		De: \$ 2,001 A: \$ 2,500		Más de: \$ 2,500		
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	
TOTAL ESTADOS													
AGUAS CALIENTES	1	9.1	4	36.4	5	45.5	1	9.1					
BAJA CALIFORNIA			2	40.0			2	40.0					
BAJA CALIFORNIA SUR					2	40.0			2	40.0	1	20.0	
CAMPECHE			2	18.2	7	63.6					2	18.2	
COAHUILA	7	18.4	15	39.5	7	18.4	2	5.3	2	5.3	5	13.2	
COLUMA			2	20.0	6	60.0	1	10.0			1	10.0	
CHIAPAS	88	74.6	27	22.9	2	1.7	1	0.8					
CHIHUAHUA			6	9.0	21	31.3	17	25.4	14	20.9	9	13.4	
DURANGO			27	69.2	12	30.8							
GUANAJUATO	1	2.2	26	56.5	9	19.6	2	4.3	2	4.3	6	13.0	
GUERRERO	46	60.5	24	31.6	5	6.6	1	1.3					
HIDALGO	1	1.2	51	60.7	27	32.1	3	3.6	1	1.2	1	1.2	
JALISCO	1	0.8	54	43.5	47	37.9	17	13.7	4	3.2	1	0.8	
MÉXICO	5	4.1	77	63.1	29	23.8	10	8.2	1	0.8			
MICHOACÁN	7	8.2	79	89.9	21	18.6	5	4.4			1	0.9	
MORELOS	5	15.2	21	63.6	6	18.2	1	3.0					
NUEVO LEÓN	2	10.0	13	65.0	3	15.0	1	5.0			1	5.0	
NAYARIT			12	23.5	13	25.5	7	13.7	8	15.7	11	21.6	
OAXACA	341	59.8	139	24.4	59	10.4	12	2.1	10	1.8	9	1.6	
PUEBLA	145	66.8	50	23.0	14	6.5	1	0.5	4	1.8	3	1.4	
QUERÉTARO			6	33.3	5	27.8	5	27.8	1	5.6	1	5.6	
QUINTANA ROO			1	12.5	2	25.0	3	37.5	1	12.5	1	12.5	
SAN LUIS POTOSÍ	5	8.6	41	70.7	12	20.7							
SINALOA			14	77.8	4	22.2							
SONORA			17	23.6	23	31.9	14	19.4	8	11.1	10	13.9	
TABASCO					8	47.1	2	11.8	4	23.5	3	17.6	
TAMAULIPAS			32	74.4	9	20.9	1	2.3	1	2.3			
TLAXCALA			47	78.3	12	20.0	1	1.7					
VERACRUZ	157	74.8	44	21.0	8	3.8			1	0.5			
YUCATÁN	45	42.5	54	50.9	6	5.7	1	0.9					
ZACATECAS	1	1.8	11	19.3	24	42.1	10	17.5	4	7.0	7	12.3	
TOTAL	856	35.4	898	37.0	410	16.9	120	4.9	88	2.8	73	3.0	

Fuentes: Cálculos propios utilizando datos de INEGI (Censo de Población y Vivienda, 2000 y SIMBAD)

Notas: Chiapas, Oaxaca y Veracruz tienen 4, 3 y 1 municipios con menos de \$100 respectivamente; y, Guerrero, Oaxaca, Veracruz y Yucatán tienen 42, 52, 16 y 20 municipios que no presentan egresos. Los datos de población son de 2000 y los de egresos de 1999.

Ámbito de competencia con nuevas y crecientes demandas

La Constitución de la República señala que “los municipios, con el concurso de los estados cuando así fuera necesario y lo determinen las leyes, tienen a su cargo los siguientes servicios públicos: agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles y jardines; seguridad pública y tránsito, y los demás que las legislaturas locales determinen”. Este régimen competencial se ha visto rebasado por nuevas y crecientes demandas de la población, que en algunos casos los ayuntamientos se ven obligados a atender por corresponder a nuevas necesidades o por su desatención por otros órdenes de gobierno que originalmente las tenían asignadas de manera directa o concurrente. Tal es el caso, por ejemplo, de servicios asistenciales a sectores vulnerables de la población, de servicios educativos o, cuando menos, del mantenimiento de espacios escolares, la promoción y sostenimiento de espacios para actividades deportivas y recreativas, y acciones de promoción y control con relación al medio ambiente, entre otras.

En otra vertiente, por disposición legal o por acuerdos, las administraciones federales y estatales han transferido a los ayuntamientos competencias y responsabilidades en distintas materias y campos que si bien repercuten benéficamente en la población e incorporan elementos de eficiencia en la gestión, implican nuevas cargas administrativas y financieras para los gobiernos locales, sin que se les dote de los recursos suficientes para satisfacerlos, tal el caso, por ejemplo, de su participación en programas sociales como en el pasado reciente los de PROGRESA, los de lecherías de LICONSA, los de tiendas populares de CONASUPO o los de registro o supervisión y control de apoyos al campo o a las microempresas.

Por su impacto particularmente significativo en las finanzas municipales y en la gestión administrativa de los ayuntamientos deben evaluarse, tanto en aspectos conceptuales como procesales, los denominados “Programas Bipartitas o Tripartitas” que conjuntan inversión pública de las administraciones estatales o federales con la asignada por los ayuntamientos para la ejecución de proyectos de infraestructura en el territorio municipal. Si bien es cierto que esos mecanismos presuponen la canalización de recursos estatales o federales en obras de beneficio colectivo, también lo es que éstas no siempre responden a las prioridades definidas por la propia población de esa localidad, o el que, comprometiendo al ayuntamiento a asignar recursos para su ejecución dentro de un marco financiero generalmente insuficiente, obliga a la desatención de otras cuestiones estrictamente municipales igualmente importantes. Es práctica común por otra parte, que la definición de esos programas bipartitas o tripartitas se realice por el gobierno federal o estatal

sin previa consulta a los ayuntamientos involucrados o sin tomar en cuenta las iniciativas de éstos.

Regionalización y conurbación

Los procesos de urbanización y la concentración de la actividad económica en determinadas zonas del país, obligan, bajo criterios de eficiencia y eficacia, a programar el desarrollo de la infraestructura física y la prestación de ciertos servicios públicos con un enfoque de carácter regional.

Ello implica la adopción de normativas supra-municipales, de mecanismos de asociación y cooperación entre ayuntamientos e incluso de nuevas formas de gestión y de gobierno también supra-municipal. El marco constitucional vigente prevé la coordinación y asociación de ayuntamientos para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda en el caso de municipios de un mismo estado y con sujeción a la ley de carácter local que les rija. No prevé sin embargo, la libre asociación de ayuntamientos de distintas entidades federativas aún en el caso de que sean limítrofes y, si en cambio, considera la intervención de la federación y de las entidades federativas conjuntamente con la de los municipios respectivos para la planeación y coordinación de manera conjunta y coordinada del desarrollo de los centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas cuando forman o tienden a formar una continuidad demográfica. Las Constituciones particulares de las entidades federativas prevén por su parte, la intervención del gobierno estatal para la realización de acuerdos o convenios entre municipios, particularmente cuando deban celebrarse con las de otras entidades federativas. Algunas inclusive prevén la forzosa intervención de la autoridad estatal en cualquier relación del gobierno municipal con las dependencias del gobierno federal.¹ Estas limitantes jurídicas que no parecen corresponder a las exigencias de la realidad actual, nulifican la posibilidad de ejecución de programas de alcance regional a que pudieran concurrir los ayuntamientos de los municipios involucrados y les obligan a asumir costos incrementales en la prestación de servicios públicos vinculados a la ineficiencia resultante de circunscribirlas de manera forzosa a su alcance estrictamente "municipal" desaprovechando beneficios de escala.

Los municipios conurbados enfrentan, por otra parte, los efectos desfavorables de políticas públicas que los discriminan en materia de precios de algunos bienes y

¹ La Constitución Política del Estado de México consigna en su Artículo 17 que "El estado asume la representación jurídica del municipio en todos los asuntos que deban tratarse y resolverse fuera del territorio del mismo estado".

servicios, como el agua en bloque o la energía eléctrica que les proveen organismos del gobierno federal con costos superiores a los del resto de los municipios y con dificultades para repercutirlos a sus usuarios finales en las tarifas de los derechos correspondientes.

La asignación de transferencias federales o la distribución de las participaciones sobre la recaudación federal, no recogen de manera adecuada las condiciones particulares de las conurbaciones. Se presentan así, casos de ayuntamientos cuyos municipios en el entorno de la conurbación, constituyen lo que algunos llaman "ciudades dormitorio" con una alta concentración de vivienda y poca de actividad económica, frente a otros donde se observa la condición contraria, es decir, alta concentración económica y poca concentración de vivienda, generando con ello distinciones en sus niveles de ingreso y gasto público y ahondando los desequilibrios e inequidades en la suficiencia financiera entre unos y otros. Un caso ilustrativo para ejemplificarlo sería la conurbación de municipios del Estado de México con el Distrito Federal, donde las diferencias en capacidad financiera son significativas pero las exigencias cuantitativas y cualitativas de servicios son similares y cuya concurrencia al financiamiento de programas regionales como al de transporte colectivo "Metro" es exigido en igualdad de condiciones.

Nuevas formas de gestión

Los avances tecnológicos y las innovaciones en los métodos y procesos administrativos y sobre todo las nuevas concepciones sobre el papel de los órganos del estado y las formas del ejercicio de la función pública, han introducido nuevas formas de gestión en los servicios públicos no siempre adecuadamente reconocidas en los marcos jurídicos ni, principalmente, en las políticas de asignación de recursos y de financiación.

Frente a la administración directa de ciertos servicios públicos, a cargo de dependencias del propio ayuntamiento, es frecuente encontrar hoy formas de descentralización hacia entidades autónomas: organismos o empresas públicas, en áreas como el agua potable y el saneamiento, los mercados y las centrales de abasto o los paraderos y estacionamientos de vehículos. Se busca con ello incrementar su capacidad de generación de ingresos mediante una más factible aplicación de precios de mercado como contraprestación por los servicios en sustitución del pago de derechos de aplicación más relativa; transparentar el ejercicio del gasto; posibilitar la captación de recursos crediticios para el financiamiento de la infraestructura; e, incrementar la eficiencia operativa para lograr finalmente su autofinanciamiento.

En otros casos y bajo los mismos criterios de eficiencia operativa y liberación de requerimientos de financiamiento, la prestación de determinado tipo de servicios públicos que no constituyan un servicio público de prestación obligatoria por el ayuntamiento se concesiona a particulares, quienes asumen la obligación de su realización y el derecho a percibir el ingreso compensatorio correspondiente. La liberación del ejercicio de esas actividades permite someterlas a las reglas del mercado y de la competencia.

Es evidente que las condiciones actuales sugieren la adopción de estos criterios en ciertos casos y en ciertos municipios. Así, por ejemplo, el desarrollo de mercados públicos, es y puede ser una actividad cuya inversión de construcción y operación mediante arrendamiento a los locatarios esté a cargo de particulares en el caso de municipios urbanos donde la modernización de la actividad comercial y los mecanismos de competencia que demandan servicios de mayor especialización y calidad así lo sugieran. Mientras que pudiera no resultar costeable y, consecuentemente, no existir incentivo para la inversión privada, en municipios de otras características que demandan el funcionamiento de un "mercado" más precario.

Las distintas formas de gestión y la diversidad en su operación entre los municipios del país, establecen otro elemento de la realidad que los distingue y que no se encuentra cabalmente reconocida en los marcos jurídicos y de financiamiento. Así por ejemplo el sistema de coordinación fiscal no prevé diferentes valoraciones para la asignación de recursos por competencias que algunos municipios están obligados a asumir y otros pueden transferir a los particulares y tampoco prevé la posibilidad de la explotación de fuentes tributarias que pudieran aplicarse para la descentralización, concesionamiento o privatización de esas actividades o cuando menos, no da un marco claro para las decisiones que pudieran adoptar en la materia las legislaturas de los estados.

Organización ciudadana

Diversas formas de organización ciudadana para la prestación de servicios públicos se han desarrollado con una tendencia creciente. Agrupaciones de vecinos, asociaciones de colonos, comités de seguridad pública y grupos de promoción ecológica, son hoy instituciones actuantes en la administración municipal en muchas ciudades del país. Intervienen en el manejo del agua potable, en el sostenimiento y administración de servicios de vigilancia policíaca, en la creación y conservación de parques y jardines y en programas de limpieza y sanidad urbana, entre otros campos de servicio.

Constituyen expresiones claras de capital social. Incorporan iniciativa, financiamiento, trabajo personal y actividad gerencial que complementan y fortalecen la acción de los ayuntamientos.

Su operación plantea, sin embargo, algunos cuestionamientos. ¿Deben entenderse como subsidiarios de la acción municipal o como sustitutos en el ejercicio de ciertas responsabilidades? ¿Cuál debe ser la intervención de las autoridades en su funcionamiento? ¿Hasta dónde otorgarles autonomía? ¿En qué proporción y bajo qué reglas concurre la hacienda pública a su financiación? ¿Qué normatividad debe regularlas?

La resolución de estas cuestiones no puede intentarse con criterios de aplicación general, demanda de tratamientos específicos de acuerdo a sus características y ámbitos particulares; lo que en todo caso parece conveniente es alentarlas y fortalecerlas, pues representan un activo importante en la vida comunitaria. Será necesario para ello que el marco normativo general prevea con claridad y flexibilidad su posible existencia y los mecanismos para satisfacer sus programas y sus requerimientos.

Administración “subterránea”

La insuficiencia y la ineficiencia en la prestación de servicios públicos propicia la aparición de lo que podría llamarse “administración subterránea”. Esto es la presencia de agentes privados y la actuación informal de servidores públicos para proporcionarlos o facilitar su obtención bajo procedimientos en ocasiones ilegales. Tal es el caso, por ejemplo, de voluntarios en el servicio de recolección de basura que conjuntamente con personal oficial la realizan sólo si media el pago de una “gratificación” que se convierte en una contribución informal obligatoria; tal es el caso también de facilidades para el estacionamiento de vehículos en la vía pública, sólo es posible si se cubre un estipendio a un “vigilante” o “cuidador”, miembro o no del cuerpo del ayuntamiento que asume el control de la zona, en lugar del pago de un derecho municipal vinculado al funcionamiento de operativos de control como los estacionómetros. De la misma manera los pagos legales a servidores públicos o a gestores privados para acelerar la resolución y facilitar la tramitología en asuntos como conexiones de tomas de agua o drenaje.²

Destacan entre estos asuntos, por su importancia cuantitativa, los servicios de abastecimiento de agua potable y de electrificación en los casos donde no existe

² *Transparencia Mexicana*, publicó recientemente (Reformas 25.10.01) el resultado de su encuesta sobre corrupción, destacando la importancia cuantitativa en frecuencia y monto, de hechos como los descritos.

servicio regular o éste sea muy ineficiente. En ocasiones el abastecimiento de agua se realiza mediante distribución por “pipas” sujeto al pago de montos muy superiores del que cubren formalmente al ayuntamiento quienes disponen de él a través de redes de suministro. En materia de electrificación es frecuente la existencia de líneas de conducción instaladas y mantenidas ilegalmente por los usuarios que no disponen del servicio regular y, cuyos costos rebasan también el del servicio oficial.

Al margen de que varias de esas acciones implican actos de corrupción, representan para el usuario el pago de un impuesto oculto o que no percibe la autoridad municipal, no obstante que se utilicen equipos o recursos del ayuntamiento. *Transparencia Mexicana* acredita en el estudio citado, que en las ciudades de mayor incidencia, los pagos irregulares tienen en promedio una frecuencia semanal y que llegan a absorber el 14% del ingreso familiar en los sectores de menor capacidad económica. Puede estimarse que ese monto es superior al de las contribuciones formales que cubren las familias de esos sectores.

El combate a estas situaciones es asignatura pendiente, de relevante importancia en muchas administraciones municipales. Inciden en la responsabilidad y en ética públicas y en la hacienda municipal. Demanda para poder eliminarlas de acciones enérgicas de control, pero sobre todo de mejoras a la administración y de incremento en la cobertura de los servicios.

1.2. Gobernabilidad sustentable

Frente a su actual estadio de desarrollo, las condiciones en que se realiza y las realidades que enfrenta en un mundo cambiante, la agenda a resolver para el fortalecimiento municipal es, sin duda, cómo lograr su gobernabilidad sustentable. Diversos aspectos interrelacionados concurren a este propósito: a) un marco jurídico dinámico; b) políticas y programas públicos realistas; c) el ejercicio de una autonomía con solidaridad; d) gestión eficiente; e) suficiencia financiera; f) transparencia y rendición de cuentas para el ejercicio de la democracia.

Marco jurídico dinámico

El marco jurídico que regula el funcionamiento y la gestión de los ayuntamientos, incluidos los preceptos constitucionales básicos, debe ser revisado para adecuarlo a la realidad en que se desarrolla la vida municipal y la gestión de los gobiernos locales. La legislación secundaria de carácter federal y local en la materia, debe ser también objeto de una revisión a fondo que simplifique y le otorgue un carácter

promotor más que restrictivo, que permita desarrollar las capacidades y propósitos de los gobiernos locales y la participación democrática de la sociedad en la vida colectiva que se da al interior de su jurisdicción territorial.

Será indispensable que la legislación distinga la disparidad en las condiciones de los municipios definidas por tamaño y capacidad, así como por usos y costumbres y cultura política particulares. Este es el esquema más racional frente a aquellos que sugieren un replanteamiento global del mapa municipal para homologar a los ayuntamientos en una nueva distribución territorial que los equipare en población. Esquema este último impracticable en el caso mexicano donde el principio de identidad con fuerte vinculación al lugar de origen constituye, afortunadamente, una de las características socio-políticas del pueblo mexicano.

La legislación debe propiciar y facilitar la celebración de acuerdos o convenios entre los propios ayuntamientos para instrumentar acciones o mecanismos de gestión de carácter regional, especialmente en las conurbaciones.

La revisión del marco jurídico, por otra parte, debe resolver con eficacia problemas competenciales, circunscribiendo la concurrencia de órdenes de gobierno a los limitados casos que, en razón de eficiencia se justifiquen, para evitar duplicidades o la creación de vacíos por la elusión de responsabilidades que se comparten sin claridad en las sanciones por su no ejercicio. La definición competencial debe recoger la realidad de las preferencias y las demandas de la población, y debe sustentarse en la adecuada asignación de recursos, particularmente los financieros, para facilitar su atención sobre todo en el caso de las que se transfieren de un orden de gobierno a otro.

El marco jurídico debe establecer con propiedad las normas que permitan la sana aplicación de las nuevas modalidades de gestión a la luz de una clara redefinición de las actividades que de manera exclusiva deben ser atendidas por la administración pública municipal, de aquellas otras que puedan y deban ser atendidas por los particulares bajo la regulación correspondiente en un esquema de competencia de mercado que propicie la eficiencia operativa.

El marco jurídico debe actualizarse con el dinamismo necesario para adecuarse con oportunidad a los requerimientos de un mundo que cambia con celeridad y de una sociedad que ajusta sus aspiraciones y demandas a los ritmos de ese cambio.

Políticas públicas y programas realistas

La definición por la instancia federal de políticas públicas que atañen a la vida municipal y a la gestión de los ayuntamientos, sólo serán viables si recogen de manera adecuada las condiciones reales en que la actividad que buscan promover se da en la diversidad de tamaño, capacidad y cultura de los municipios del país o dentro de un estado en particular. Para alcanzarlo, es indispensable que los funcionarios de la administración pública federal tomen “conciencia y comprensión de la vida de las pequeñas comunidades”, experiencia que les es ajena porque en la mayoría de los casos, el desarrollo de sus carreras, estrictamente administrativas y ajenas a las “políticas reales”, se ha dado exclusivamente en la ciudad capital del país sin vivencias efectivas con el resto de la comunidad nacional.

Los ayuntamientos deberán disponer de mecanismos efectivos para una interlocución fluida con ciertas instancias del gobierno federal que tienen a su cargo la definición de importantes políticas públicas que incidan de manera significativa en el desarrollo de la vida municipal. En varios países existen y funcionan, instituciones que agrupan a los ayuntamientos para el estudio de su problemática, para la libre discusión de sus planteamientos y para su representación conjunta ante otros órdenes de gobierno, congresos o parlamentos y ante la sociedad en su conjunto. En el caso mexicano esta representación se asume por los gobiernos estatales, y éstos, propician el agrupamiento de los municipios de su entidad; este esquema que para algunos asuntos resulta efectivo, enfrenta, sin embargo, conflictos de intereses en otros, particularmente en aquellos en los que los puntos de vista del ejecutivo estatal distan sustancialmente de los de varios de sus municipios o, en los que enfrentan intereses teóricamente opuestos como frecuentemente resultan ser los de naturaleza fiscal. Nuevas formas de vinculación entre municipios y el gobierno federal deberán desarrollarse en el futuro inmediato.

En el ámbito estatal debe reforzarse igualmente la participación institucional de los ayuntamientos en la definición de políticas públicas que lo regulan y afectan para garantizar el reconocimiento de las realidades que los distinguen. Así, por ejemplo, en materia de transferencia de competencias convendría considerar, cosa que no sucede en la generalidad de los casos, la posibilidad de convenirlas de manera diferencial con los ayuntamientos que desean asumirlas bajo reglas específicas para cada caso en materia de oportunidades, alcance y financiamiento. Iguales prevenciones deben adoptarse en la definición e instrumentación de programas que pretendan conjuntar esfuerzos de los distintos órdenes de gobierno. Condicionar la asignación de recursos federales o estatales a la asignación de recursos municipales sólo debe ser válido cuando el programa se inscriba en las prioridades del propio

municipio y en las disponibilidades efectivas de gasto a la luz de la satisfacción de otras necesidades de atención impostergable. El destino de la inversión federal o estatal en infraestructura municipal debiera privilegiar los proyectos de carácter regional o los que por sus características pudieran rebasar la capacidad de los ayuntamientos para ejecutarlos o sugirieran mayor eficiencia estando a cargo de otros órdenes de gobierno.

Gestión eficiente

La población exige eficiencia a la administración pública municipal. No sólo es importante hacer las cosas, lo es también hacerlas bien. La eficiencia debe ser un elemento fundamental en las decisiones de planes y programas y en su ejecución; en los métodos y procedimientos de trabajo, en la prestación de los servicios públicos y en la atención ciudadana.

Conviene revisar la funcionalidad de los Cabildos municipales y su involucramiento en la administración. El carácter primigenio del Cabildo como órgano colegiado para la expedición de la normatividad que ordene la vida municipal y para la toma democrática de las decisiones sobre el quehacer del gobierno municipal y para el control de su comportamiento, se ha visto afectada desfavorablemente, incluso con la presencia de conflictos de interés, cuando la función de miembros del Cabildo se centra en la administración ejecutiva de los distintos aspectos de la administración. Este carácter ejecutivo diluye las responsabilidades, limita el ejercicio de la transparencia y el control y en muchos casos duplica los trabajos que están a cargo de servidores públicos en la administración.

Conviene analizar también la extensión del período de la gestión de los ayuntamientos, igualándolo quizá a los 6 años de las administraciones estatal y federal, para dar oportunidad a consolidar acciones y programas y para eliminar las ineficiencias derivadas de la frecuencia de los períodos de aprendizaje y entrega. Es frecuente escuchar la queja de autoridades municipales en el sentido de que sólo cuentan con un año efectivo de gestión porque el primero del trienio se ocupa en la planeación y el aprendizaje, y el último, en la preparación de la entrega y la transferencia de funciones. Adicionalmente deben considerarse en torno a este tema, los costos económico-administrativos y políticos vinculados a los procesos político-electorales y sobre todo, la dificultad de que la población finque compromisos reales con sus autoridades en una visión de mediano plazo.

Bajo criterios de eficiencia se debe integrar la administración financiera en un todo armónico que concilie el ingreso con el gasto, vigile los costos para adecuar el monto de las erogaciones a los de las disponibilidades provenientes de sus fuentes

naturales y revisar la explotación de éstas para potenciarlas y mejorar la calidad y cantidad en la oferta de los servicios.

La eficiencia y la eficacia debe ser la constante en el trabajo cotidiano de las distintas áreas de la administración, esto es, hacer las cosas de la mejor manera y con el óptimo aprovechamiento de los recursos asignados para su ejecución. Ello implica la innovación en métodos y procedimientos de trabajo y la capacitación y el desarrollo del personal que los atiende.

Suficiencia financiera

Un elemento fundamental para sustentar la gobernabilidad de los ayuntamientos es dotarlos de suficiencia financiera para el cumplimiento de sus responsabilidades. La suficiencia financiera puede definirse desde distintos ángulos o con diversos enfoques. Hay quienes la referirían al monto de recursos mínimos indispensables para la atención de las necesidades básicas. Otros, a la disponibilidad de recursos para financiar los más ambiciosos proyectos de desarrollo. Frente a los extremos, conviene determinarla bajo criterios de racionalidad. Esto es, la disponibilidad de recursos en los montos necesarios para cubrir los gastos de administración, en el ejercicio de sus competencias, bajo principios de equidad, eficiencia y eficacia.

Un análisis preliminar de la composición de los ingresos fiscales totales, parecería mostrar que en su conjunto, las administraciones municipales carecen de suficiencia financiera. Las cifras del ingreso fiscal de 1998 ³ señalan que los ingresos fiscales de los ayuntamientos equivalen al 2.4% de los ingresos fiscales totales, frente al 17% que absorben los estados y el gobierno del Distrito Federal y al 80.6% que corresponde al gobierno federal. Esa composición acusa un alto nivel de centralización en los ingresos fiscales en el gobierno federal.

La ponderación de las cifras de ingresos totales municipales en su distribución por municipios acusa severos desequilibrios en la suficiencia financiera entre municipios no sólo medido en la disponibilidad del ingreso *per cápita* que pudiera ser el indicador más objetivo, sino adicionalmente, en el monto absoluto de disponibilidad de recursos que en razón de escala haría a algunos de ellos, financieramente inviables.

³ Cifras tomadas de: Merino Gustavo.- "El Federalismo Fiscal": Diagnóstico y Propuestas. Una Agenda para las Finanzas Públicas de México. ITAM. 2001.

La suficiencia financiera no sólo es un problema de monto de recursos, fundamentalmente lo es de la relación de las disponibilidades con las exigibilidades por las demandas vinculadas con las competencias y responsabilidades asumidas. En esta relación parece que la insuficiencia financiera se ha venido ahondando en los últimos años, en razón como ya ha sido mencionado antes, de que los ayuntamientos constantemente han asumido nuevas competencias y responsabilidades sin la consecuente asignación retributiva de los recursos para sufragar las provenientes del orden de gobierno que antes les cubría y ejercía, y porque, por contra, las potestades tributarias propias, en razón de la coordinación fiscal, se han venido restringiendo sin una adecuada correspondencia en el incremento de las participaciones en la recaudación federal o estadual.

La suficiencia financiera de los ayuntamientos, en consecuencia, debe afrontarse mediante un amplio proceso de reforma al esquema de financiamiento, en sus vertientes de ingreso y gasto, que permita, en el más corto plazo, sentar las bases para fortalecer a las Haciendas públicas municipales. Simultáneamente y en función de esta suficiencia financiera parece conveniente intentar una revisión a fondo de las competencias y responsabilidades de los ayuntamientos y de las formas de gestión que produzcan disminución en los requerimientos de gasto o que generen en los esquemas de mercado, ingresos para su financiamiento.

Transparencia y rendición de cuentas

La gobernabilidad sustentable de los municipios, finalmente sólo tendrá sentido y viabilidad si descansa en el ejercicio de la democracia que garantice la efectiva participación de la comunidad no sólo en la elección de las autoridades municipales, sino también, durante el tiempo de su mandato, en la toma de decisiones sobre el quehacer de la administración y en el control de su ejercicio.

Un aspecto político que conviene analizar en este sentido, es la revisión del marco constitucional para hacer posible la reelección de las autoridades municipales, ésta puede ser el mayor incentivo para un ejercicio eficiente de la gestión gubernamental. La decisión de los votantes consideraría de manera objetiva el desempeño mostrado y la vigencia de las políticas que lo postularon mediante el mecanismo de su ratificación o su sustitución en los periodos correspondientes.

El proceso democrático, independientemente de su alcance estrictamente electoral, se sustenta en la transparencia de la gestión pública que permite que los ciudadanos conozcan con detalle intenciones, objetivos, programas, procedimientos y los demás elementos de la gestión pública para sancionarlos, orientarlos, sustentarlos y exigirlos. La transparencia en la gestión es el mejor método para incentivar la participación de la comunidad en el quehacer de su gobierno.

La rendición de cuentas oportuna, suficiente y competente (*accountability*) es el instrumento democrático mas efectivo para presionar a la gestión pública a optimizar el uso de los recursos (*escrutinio*) y para obtener la respuesta de los ciudadanos (*electores*) a sus ofertas políticas y de gestión es, sin duda, un elemento sustancial para la democracia.