

Propuestas para el desarrollo municipal

COMPOSICIÓN DE LA AGENDA PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL

La visión plasmada en los capítulos anteriores permite afirmar que la evolución del municipio mexicano es innegable por una parte; pero por la otra, no se puede declarar que los viejos problemas y demandas inherentes a la vida municipal están superados del todo.

Por esta razón, el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado, fundamentado sobre la experiencia que representa la importante investigación denominada "Agenda para la reforma municipal", ha tenido a bien considerar a tan valioso documento, el cual integra diversas propuestas de reforma, como la base para formular una toma de decisiones verdaderamente aproximada al sentir de aquellos grupos y actores que las han formulado.

Al abordar el tema de propuestas, es importante considerar el pensamiento de los distintos actores que durante largo tiempo han levantado su voz para expresar sus inquietudes, respecto a la forma en que se han ejercido la administración pública y la política en la vida municipal.

Por tal motivo, la Agenda es importante, pues en ella existe una amplia gama de posturas de distintas personalidades, centros de investigación, agrupaciones sociales, asociaciones civiles y partidos políticos interesados en la modernización del municipio, además de muchos otros actores que con sus aportaciones plasman, en su conjunto, el sentir de la sociedad mexicana sobre cómo deben llevarse a cabo realmente las políticas en el ámbito municipal.

La Agenda en cuestión estuvo auspiciada por la Asociación de Municipios de México, A.C. (AMMAC), bajo la coordinación general de Tonatiuh Guillén López, investigador de El Colegio de la Frontera Norte (COLEF), abarcando un lapso de seis años, entre 1992 y 1998, en un sinnúmero de revisiones documentales, bibliográficas, memorias de foros regionales y entrevistas con diversos actores sociales que han incidido en el debate, por lo que fue posible esquematizar y compendiar 2,936 propuestas de reforma, clasificadas en 4 secciones, 31 temas y 145 subtemas específicos o tópicos.

En su conjunto y por sí mismas, las propuestas de reforma constituyen el más importante esfuerzo realizado hasta ahora por integrar tal variedad de visiones y opiniones, muchas veces coincidentes y otras encontradas; provenientes de la participación de la mayoría de actores representativos del México actual.⁶¹

Así que con el apoyo que nos otorga la Agenda, nos abocamos a la tarea de sintetizar, en lo posible, las principales demandas contenidas en las propuestas de reforma. Al mismo tiempo nos hemos auxiliado de cinco cuadros con sus respectivas gráficas, para conmensurar la intensidad de los problemas que se presentan como prioritarios.

En este sentido, el Congreso de la Unión tiene la posibilidad de efectuar un diagnóstico amplio, plural y sintetizado pero profundo, lo cual permite evaluar una toma de decisiones legislativa oportuna y racional, en el sentido de atacar en su origen la problemática municipal, al tiempo de resolver problemas vitales que han frenado la práctica de un auténtico federalismo renovado.

Ahora bien, cabe decir que la presente investigación no pretende reproducir las propuestas recopiladas en la Agenda, pero sí plasma las principales líneas sobre las que sería interesante debatir y argumentar en el sentido de revitalizar la vida municipal.

Por lo mismo y para tal fin, hemos tomado como plantilla el orden de la Agenda, a fin de sintetizar dichos lineamientos. Por lo tanto, se encuentra integrada por las siguientes secciones:

1. Estructura financiera del ayuntamiento y coordinación fiscal.
2. Integración política del ayuntamiento y participación ciudadana.
3. Organización y gestión de la administración pública municipal.
4. Competencias y coordinación intergubernamentales.

⁶¹A fin de satisfacer cualquier necesidad de consulta, puede obtenerse un ejemplar de la Agenda para la reforma municipal, directamente en las oficinas de la Asociación de Municipios de México, A.C.

El cuadro siguiente contiene los lineamientos enunciados y en él se puede apreciar que la sección 4, referida a las competencias y coordinación intergubernamental ocupa el mayor espacio dentro de la Agenda.

En segundo lugar, la sección 2 reafirma una situación que ha cobrado preponderancia en la vida política nacional: la reafirmación de la participación ciudadana en la toma de decisiones gubernamental.

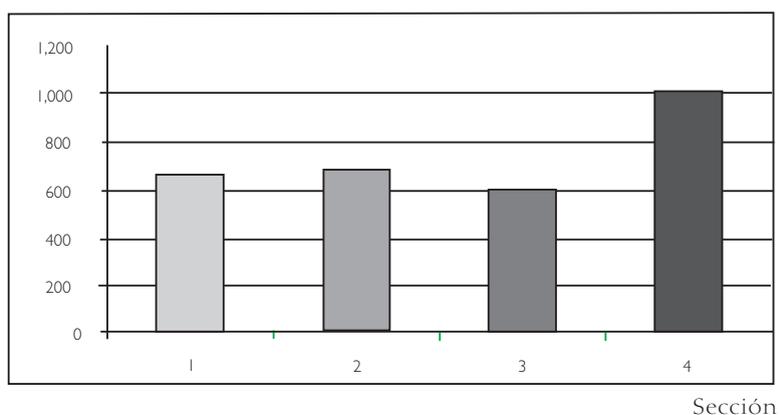
Casi al mismo nivel en la gráfica, la sección 1 muestra la preocupación por el estado financiero y fiscal de los municipios.

Finalmente, la sección 3, pese a ser la que ocupa menor espacio, revela que las preocupaciones sobre la gestión y administración pública municipal ha comenzado a ser una fuente de creciente inquietud. Tales señalamientos se ampliarán en los apartados siguientes.

Propuestas de reforma municipal Integración por secciones

SECCIÓN	CONCEPTO	NÚMERO DE PROPUESTAS
1	Estructura financiera del ayuntamiento y coordinación fiscal	652
2	Integración política del ayuntamiento y participación ciudadana	681
3	Organización y gestión de la administración pública municipal	588
4	Competencias y coordinación intergubernamentales	1015
	Total	2936

Propuestas



La estructura de la Agenda para la reforma municipal está organizada de manera que la consulta a la misma pueda facilitarse. Por esa razón se ha dividido en tres grandes categorías que son las siguientes:

a) *Integración por secciones*: Para facilitar el acceso a este compendio de propuestas, fue necesario dividirlo en cuatro grandes apartados o secciones.

b) *Integración por temas*: Cada una de las secciones fue subdividida por temas, que en su momento se estimó necesario abrir, tratando de homologar los conceptos más comunes dentro de la gran diversidad de propuestas.

Así que en cada una de las secciones se pueden precisar las temáticas que han despertado inquietudes y reclamos de la sociedad. Por lo mismo, se ofrecen cuatro cuadros, correspondiendo cada uno a las diferentes secciones con la integración de los temas, así como sus respectivas gráficas, los cuales permitirán apreciar las mayores incidencias de cada caso en particular.

c) *Integración por subtemas o tópicos*: Finalmente y a efecto de tener una mayor visión de las principales inquietudes derivadas del debate nacional en esta búsqueda de fortalecer al municipio, se han integrado propuestas concretas desglosadas por subtemas o tópicos, abarcando las diferentes temáticas que componen los cuatro grandes apartados, logrando con ello llegar a un mayor detalle dentro de esta amplia gama de propuestas. La Agenda para la reforma municipal,⁶² por su amplitud no permite abordar en detalle las reformas que sería más pertinente analizar. Por ello, a continuación se proporciona, de manera sucinta y siguiendo los lineamientos del cuadro anterior, una síntesis de las propuestas más reiteradas en la Agenda y que, al parecer, son las que ocupan hoy un lugar preponderante en el debate sobre la vida municipal.

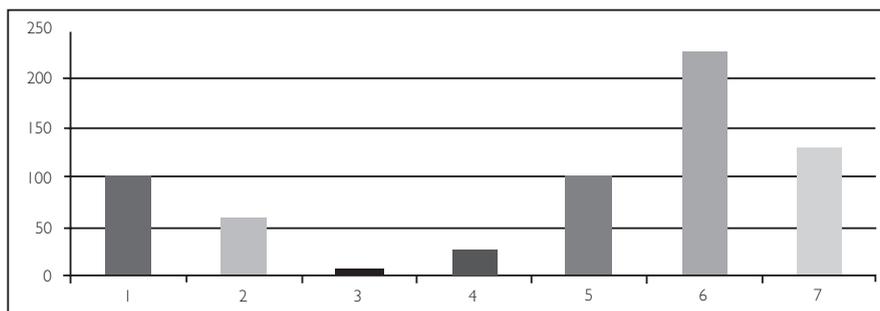
Asimismo, cada uno de los lineamientos se desarrolla en un cuadro con su respectiva gráfica; en ellos se explica el contenido de las propuestas y su nivel de importancia.

⁶²La Agenda para la reforma municipal, *op. cit.*

Propuestas de reforma municipal
 Sección 1: Estructura financiera del ayuntamiento
 y coordinación fiscal, integración de temas

NÚMERO	CONCEPTO	NÚMERO	
		subtemas	propuestas
1	Presupuesto federación ramo 28	5	105
2	Presupuesto federación ramo 26	5	59
3	Presupuesto federación ramo 33	1	6
4	Información fiscal y municipios	3	25
5	Potestades tributarias municipales	7	102
6	Sistemas de coordinación fiscal	4	226
7	Estrategias financieras municipales	4	129
	Total	29	652

Propuestas



Temas

SECCIÓN I: ESTRUCTURA FINANCIERA DEL AYUNTAMIENTO Y COORDINACIÓN FISCAL

Del conjunto de propuestas contenidas en la agenda para la reforma municipal en el rubro sobre cambios en los montos participables sobresalen las siguientes:

Se plantea una *reforma profunda al Sistema de Coordinación Fiscal* en donde la mayoría de las opiniones vertidas al respecto se orientan a *destinar mayores recursos a los municipios*; en este sentido, en el actual esquema de distribución se reconsideraría el monto de las participaciones federales para quedar distribuida de la manera siguiente: Federación 60 por ciento de los recursos; estados, 20 por ciento de los recursos y a los municipios el restante 20 por ciento.

En cuanto a la transferencia de recursos, es pertinente *promover fórmulas y mecanismos para distribuirlos a través de la simplificación administrativa y mediante la creación de fideicomisos estatales o municipales*, dado que se presume que los esquemas usados actualmente son complejos y obsoletos. Además *debería eliminarse la práctica de asignar discrecionalmente los recursos a partir de criterios centralistas desde la Federación o los estados*.

Como mecanismo de agilización para la asignación de los recursos, se propone *que las transferencias federales especiales contemplen la creación de un Fondo Especial de Contingencia para auxiliar a los municipios y entidades que sufran catástrofes naturales*.

Sobre los canales y la forma de transferencias de recursos se plantea una simplificación de los mismos y eliminar la práctica de aplicar los recursos de manera discrecional, debiendo el gobierno federal llevar a cabo un análisis financiero de los municipios que están en situación de insolvencia, con la finalidad de que la federación los apoye en el saneamiento de sus finanzas.

Sería conveniente *erradicar la discrecionalidad de la Federación en el ámbito de la coordinación fiscal, por lo que ésta debería ser desarrollada por un organismo independiente de la Secretaría de Hacienda*.

En el ámbito de potestades tributarias se plantea la necesidad de *acrecitar las facultades del municipio para captar impuestos*. En tal sentido, una fórmula sería *destinar el 100 por ciento del impuesto sobre la renta derivado de las operaciones inmobiliarias al municipio*. Otro mecanismo sería *el traslado de facultades de la Federación y/o los estados hacia el municipio, así como facultar a los ayuntamientos para diseñar programas de captación de impuestos y evitar la evasión fiscal*. En el mismo tenor de captación se buscarían fórmulas para *que a los municipios, a nivel nacional, les sea reconocida su atribución respecto a captar impuestos relativos a catastro, predial y asignación de bienes*.

En el área de contribuciones estatales y federales deberían *eliminarse las exenciones injustificadas a organismos descentralizados y empresas concesionarias de comunicación y transporte, termoeléctricas, geotérmicas, oficinas federales o estatales radicadas en territorio de los municipios, etcétera*.

Sobre la competencia recaudatoria, deberían *modificarse los instrumentos jurídicos y administrativos que permitan definir la competencia de los municipios para incrementar sus ingresos y participar en la toma de decisiones de asignación de recursos provenientes de la Federación o los gobiernos estatales dentro de su competencia*. Un aspecto concreto sería delegar las facultades recaudatorias a los municipios en impuestos como el ISR o el IVA.

El presupuesto de egresos de la Federación para 1998, junto a la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal realizada en 1996, se tradujo en una readecuación de las fórmulas estatales para asignar los recursos; esta situación está generando en la actualidad diversos problemas dada la ausencia de una normatividad integral, y el ejemplo más claro se encuentra en la denominada Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla, la cual acentuó el carácter centralizador de asignación de recursos del Estado hacia los municipios, a tal grado que el Partido Acción Nacional inició un proceso de controversia constitucional al respecto.

Problemas como este constituyen un ejemplo claro de que la normatividad sobre la asignación y distribución de recursos fiscales a los municipios, es susceptible de errores o interpretaciones particulares, por lo que debería establecerse con claridad en la legislación vigente el papel verdadero del municipio en la libre administración de su hacienda.

Entre otras propuestas relativas a la administración de recursos también destacan aquellas que buscan integrar a la sociedad, instituciones municipales y autoridades competentes, en los planes de trabajo hacia los que se destinan los recursos del Ramo 33.

Por lo mismo, las autoridades municipales deberán contar con una capacitación previa a la distribución de los recursos, con el fin de administrarlos correctamente; un apoyo más en esta área sería establecer mecanismos de control y seguimiento de resultados sobre los programas implantados, que son el destino de los recursos fiscales.

En el área de información de la Federación sobre coordinación fiscal se propone hacer públicos los montos correspondientes a estados y municipios y la obligación de las autoridades de hacienda para proporcionar la información relacionada con los montos de recaudación y distribución de los recursos en los niveles municipal, estatal y federal.

En el ámbito de las capacidades legislativas en materia fiscal, debería facultarse a los municipios para participar dadas sus atribuciones de autonomía, para determinar las bases y tasas de contribución, reconociendo su jurisdicción y facultades para establecer y fijar impuestos.

Respecto al Sistema de Coordinación Fiscal en general, sería necesario sustituirlo por un nuevo sistema de competencias, concurrencias y complementariedades. Para tal efecto, la creación de un organismo que institucionalizara el reconocimiento a la participación de representantes de los ayuntamientos en todas las instancias fiscales de la federación o los órganos de coordinación fiscal, sería fundamental. Con este organismo se buscaría que las participaciones federales se conformaran a partir de la recaudación propia de las entidades federativas en el ámbito de su propio territorio, promoviendo la uniformidad en la utilización de instru-

mentos jurídicos para establecer los montos correspondientes a cada municipio, alcanzando con ello también, una mayor equidad.

En el ramo de estrategias financieras municipales, las propuestas giran en torno a *buscar fórmulas y fuentes de ingreso alternativas para mejorar la captación y distribución de recursos y las estructuras administrativas*; en este sentido, se busca *recuperar créditos municipales vencidos; fomentar el financiamiento privado en áreas definidas como la prestación de algunos servicios; mejorar la recaudación tributaria, o bien, crear mecanismos y fuentes alternativas de ingreso, como la creación de fondos comunitarios; empresas públicas municipales y la revalorización de los ciudadanos y la sociedad civil en la realización de obras públicas.*

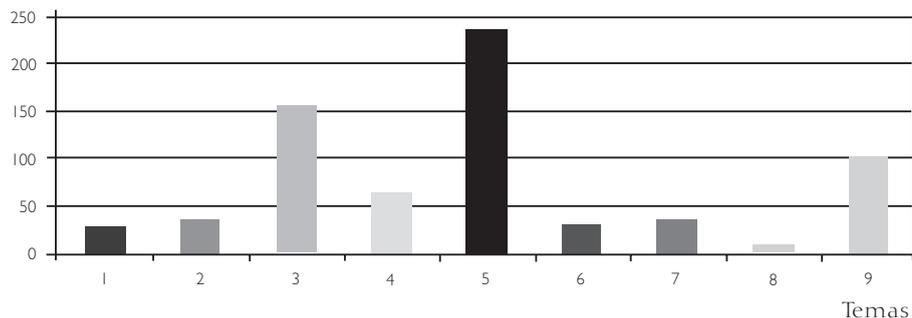
En lo relativo al gasto, se plantea *evaluar los programas de asignación y supervisión de recursos en la creación de infraestructura y obras públicas.* En los planos estatal y federal se está demandando *que los municipios tengan una participación activa en los procesos de diseño, programación y aplicación de planes de desarrollo regionales o municipales, y en aquellos procesos de planeación para la distribución de los ingresos federales.* Como complemento se busca *integrar una mayor captación de recursos a través de la eficiencia en los mecanismos de captación, depurando y actualizando los registros catastrales y modernizando los sistemas de cómputo, además de instaurar programas de simplificación administrativa.*

Propuestas de reforma municipal

Sección 2: Integración política del ayuntamiento y participación ciudadana, integración de temas

NÚMERO	TEMA	TEMA	
		SUBTEMAS	PROPUESTAS
1	Democracia municipal	4	28
2	Pluralidad y proporcionalidad en el cabildo	4	34
3	Sistemas electorales municipales	6	154
4	Autoridades auxiliares	4	63
5	Participación ciudadana	5	235
6	Comunicación, social municipal	3	28
7	Contraloría social municipal	4	33
8	Identidad y cultura municipales	1	7
9	Regidores, sindicatos y facultades del cabildo	4	99
	Total	35	681

Propuestas



SECCIÓN 2: INTEGRACIÓN POLÍTICA DEL AYUNTAMIENTO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En este apartado se comprimen las principales propuestas y demandas para transformar las actuales prácticas políticas en los municipios; resultan trascendentes, por su relevancia, aquellas que urgen a revisar los mecanismos y fórmulas de elección de autoridades generales y auxiliares, además de las que reviran sobre la creación de una nueva cultura en el ámbito local, frente a los procesos de apertura, participación y competencia electoral, el impulso al pluralismo, alternancia y la coexistencia de diversas fuerzas partidistas o sociales. Entre las más importantes se encuentran las siguientes:

Para lograr la democratización de la vida municipal se requiere *desprivatizar los asuntos públicos y construir un espacio público congruente con las nuevas formas organizativas de la sociedad civil*; es urgente que los ayuntamientos sean reconocidos como un conjunto representativo de voluntades e intereses con la comunidad y para ello *debe descentralizarse el poder, incluyendo el municipal y comunal*. Es condición previa para lograrlo, *el establecimiento de una nueva relación entre municipio y política, donde la alternancia del poder, la pluralidad, el consenso y la coexistencia de las distintas fuerzas políticas sean una práctica cotidiana que promueva con su acción la tolerancia entre la ciudadanía y la participación de ésta con el poder*.

La pluralidad debe localizarse y medirse en la integración de los ayuntamientos y la toma de decisiones de los gobiernos municipales; para ello deben diferenciarse las funciones ejecutiva, legislativa y judicial en los municipios y establecer controles a cada una de ellas; pero también debe cuidarse que los ayuntamientos tengan una composición más

plural, a través de la representación proporcional y mediante la limitación de las sobrerrepresentaciones; deben cuidarse, por otra parte, las fórmulas que garanticen la gobernabilidad para no impedir la administración gubernamental por demasiadas diferencias en los programas de trabajo de los municipios. Un aspecto más de la pluralidad debe darse en el funcionamiento del ayuntamiento como órgano colegiado; se debe diferenciar y precisar entre las decisiones que este órgano debe tomar como mayoría simple o mayoría calificada. Pero una composición plural en los ayuntamientos es correspondiente a una práctica democrática que ha perfeccionado las fórmulas de elección y la oportunidad de que la sociedad participe postulando candidatos ajenos a los partidos políticos que dominan la escena; hay la necesidad de diversificar las oportunidades para que no sólo los actores grandes, como lo son los partidos nacionales, puedan participar en la vida política interna de los municipios; por ello se plantea que los requisitos para registro de partidos regionales y aún municipales, sean mínimos, además de abrir la posibilidad a organizaciones cívicas o sociales para participar en las contiendas.

Un señalamiento bastante relevante de las propuestas consiste en revisar el periodo de duración del mandato de los presidentes municipales; se argumenta que la celebración de elecciones por trienio es costosa y no permite la continuidad de programas; por tanto, las propuestas giran sobre considerar la reelección inmediata de los poderes del ayuntamiento y la ampliación de tres a cuatro años del periodo de gobierno. Congruente a esta práctica se deberían de modificar los actuales mecanismos de elección de candidatos a ocupar puestos públicos en los municipios; como alternativas se propone eliminar el sistema de planillas e instaurar el sufragio universal secreto, mediante boletas diferenciadas para presidente municipal, síndicos y regidores. Como requisito para desempeñar un cargo de autoridad municipal se debería considerar la conveniencia de que los candidatos cuenten con los conocimientos técnicos y educativos mínimos, a efecto de desempeñar eficientemente sus funciones.

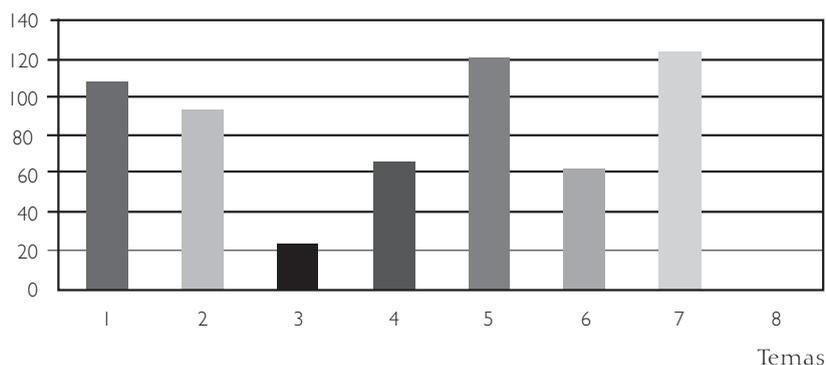
Un elemento más para modernizar la vida democrática municipal es incorporar de lleno a la sociedad civil en la definición de las políticas diseñadas por el municipio. En este sentido, los gobernantes deberían permitir y promover la participación popular, más allá de la acción partidaria; mediante la celebración de consultas públicas, plebiscitos, referéndums o sesiones de cabildo abierto.

Concordando con lo anterior, las autoridades deberían estar sujetas a responsabilidad durante el ejercicio del cargo que ostentan y a responder ante la ciudadanía sobre el seguimiento de su gestión y administración.

Propuesta de reforma municipal
 Sección 3: Organización y gestión de
 la administración pública municipal

NÚMERO	TEMA	NÚMERO	
		SUBTEMAS	PROPUESTAS
1	Profesionalización de la gestión municipal	7	107
2	Servicios públicos municipales	8	92
3	Modernización de la gestión municipal	7	22
4	Sistemas de planeación municipal	5	65
5	Desarrollo regional y municipal	7	120
6	Desarrollo urbano y vivienda	4	61
7	Reglamentación y justicia municipal	5	122
	Total	36	589

Propuestas



SECCIÓN 3: ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

La mayoría de las observaciones planteadas en esta sección coinciden en la necesidad de incrementar la calidad de los servicios y el desempeño de los servidores públicos.

Se ha detectado que durante muchos años los municipios han padecido la falta de preparación en sus cuadros administrativos, debido entre otras cosas, a la ausencia de requisitos para que los cargos municipales se profesionalicen y la inexistencia de un servicio profesional de carrera en el servicio público municipal.

La situación prevaleciente ha demostrado que muchos de los problemas locales se deben precisamente a la falta de capacidad de respuesta de las autoridades, motivada por una ausencia de preparación y profesionalización; las estadísticas del Cedemun en este sentido son realmente preocupantes: la investigación vigente para 1998 demuestra que más del 60 por ciento de los presidentes municipales apenas contaban con la educación secundaria; y aunque no hay estadísticas sobre el nivel educativo en las personas que integran los ayuntamientos, es presumible que se repita la incidencia en la carencia de preparación.

Por tanto, muchas de las propuestas y demandas ciudadanas originadas en este rubro, coinciden en la necesidad de incrementar la calidad profesional de los servidores públicos, aclarando que para hacerlo posible, se requiere de un buen desempeño escolar.

Para alcanzar un nivel de respuesta congruente al ingreso de demandas al sistema municipal se requieren, entre otras reformas; responsabilizar a los partidos políticos de capacitar a sus candidatos que aspiran a ocupar puestos de elección popular; crear un servicio profesional de carrera para los servidores públicos municipales; establecer mecanismos de continuidad de patrones en los planes de desarrollo municipal; otorgar capacitación a funcionarios que realicen actividades importantes tales como: recaudación de impuestos, control y aplicación de servicios públicos, etcétera.

Como un apoyo a las actividades administrativas, los municipios deberían contar con un equipo de asesoría teórico-política y técnica, en los diversos aspectos que intervienen en la creación de políticas aplicadas a su entorno, y sobre el diseño más pertinente de su estructura administrativa; entre otras responsabilidades, los asesores tendrían a su cargo la identificación de problemas reales e inmediatos del municipio, el diseño de proyectos, la formulación de políticas y evaluación socioeconómica; la formación de administradores municipales en finanzas públicas o fomento económico; y el fortalecimiento administrativo y financiero de los gobiernos locales.

Un aspecto que profundizaría los beneficios a la sociedad y eficientaría el desempeño administrativo de los gobiernos municipales, consiste en la necesidad de elevar la calidad en la prestación de servicios mediante la refuncionalización de la administración pública; actualmente existen numerosas experiencias del sector gubernamental estadounidense en el sentido de infundir al gobierno un sentido empresarial y hacer competitivas a las empresas y administración bajo su responsabilidad; en este sentido, en vez de utilizar la fórmula de concesiones a la iniciativa privada, debe invertirse en la capacitación laboral y capital gubernamental, e integrar a la sociedad en el manejo de sus propias empresas locales; a

través de mecanismos semejantes se puede abatir el desempleo y fundar fuentes alternativas de ingreso al erario municipal.

Por otra parte, es urgente *legislar sobre nuevos problemas que afectan a diversos municipios en creciente expansión; entre ellos, los problemas de la basura, contaminación ambiental, transporte conurbado a zonas metropolitanas, preservación de la ecología, reglamentación de empresas en suelo municipal* y otros más. Al respecto, cabe señalar que actualmente existen numerosas agrupaciones de municipios que ya están aplicando fórmulas de colaboración para atacar la problemática común a la que están inmersos; sin embargo, tampoco en esta área existen procedimientos jurídicos explícitos que reconozcan la coordinación e intercambio de experiencias intermunicipales.

Un problema más en el ámbito de la micropolítica, es la *continuidad de obras públicas y programas de desarrollo a largo plazo* en regiones específicas; es común que el cambio de administración deje incompletas numerosas obras que se había planeado terminar en un principio. Entre las causas que generan este problema están lo efímero del periodo de gobierno, pero también la falta de una normatividad que obligue a los gobiernos, saliente y entrante, a signar acuerdos de continuidad en aquellos planes de desarrollo para la comunidad, independientemente de su filiación política e intereses a corto plazo.

Quizá, como complemento a las sugerencias enunciadas, vale la pena reconocer que muchos de los mecanismos de coordinación intergubernamental entre municipios, estados y federación están actualmente en desuso. Por ello se requiere *generar una dinámica que interaccione más allá de la filiación partidista para establecer un federalismo cooperativo, sustentado en el pluralismo y el reconocimiento de gobiernos emanados de la diversidad política*. Por esta razón se deben explorar mecanismos y procedimientos en el diseño de políticas de estados y Federación hacia los municipios, que incluyan la descentralización de decisiones a partir de criterios más allá de periodos de gobierno trianuales. En este sentido, la planeación municipal debe reorientarse y evaluarse de acuerdo a referencias económicas, sociales y territoriales que tomen en cuenta la particularidad de cada municipio y el entorno regional, nacional e internacional.

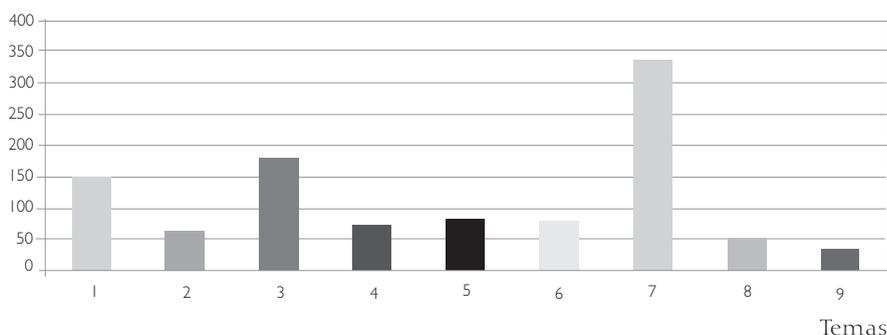
Finalmente, debe efectuarse una *planeación económica, social y territorial en el nivel municipal, para dejar atrás las políticas de planeación normativa impuestas durante los años ochenta y pasar a la planeación estratégica y participativa de la sociedad*. Para tal efecto debe realizarse una evaluación de la eficiencia, eficacia y capacidad de la gestión municipal para establecer estrategias de seguimiento y evaluación de los planes municipales; en colaboración

con las comunidades, barrios, colonias, agencias y rancherías y los organismos estatales y federales. Se debe *definir y consolidar un proceso de planeación que estimule la participación comunitaria del desarrollo, así como la formulación técnica de planes de desarrollo microrregional, integrando a instituciones educativas y centros de investigación en las diversas áreas de planeación del desarrollo como la agrícola e industrial, aprovechando las ventajas comparativas de regiones y municipios.*

Propuestas de reforma municipal
Sección 4: Competencias y coordinación
intergubernamentales, Integración de temas

NÚMERO	TEMA	NÚMERO	
		SUBTEMAS	PROPUESTAS
1	Descentralización y facultades gubernamentales	3	144
2	Relaciones entre Estados y municipios	5	60
3	Autonomía municipal y federalismo	6	176
4	Coordinación intergubernamental múltiple	3	68
5	Relaciones intermunicipales	3	78
6	Legislaturas estatales y municipales	3	75
7	Municipios y pueblos indígenas	7	334
8	Relaciones entre federación y municipios	3	48
9	Conceptos sobre el municipio	3	32
	Total	36	1015

Propuestas



SECCIÓN 4: COMPETENCIAS Y COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTALES

En esta sección se habla generalmente de los procesos de redistribución de facultades y competencias de la Federación y los estados hacia los gobiernos municipales. Entre las principales demandas se encuentran aquellas que señalan la permanencia de la centralización y las limitaciones de los planes de desarrollo en alcance y cobertura regional, estatal o federal. Por esta razón se plantean las siguientes propuestas:

La descentralización política, económica y administrativa del Estado debe abarcar todas las instancias y espacios mediante los que se ejerce el poder local. Las políticas de descentralización, más allá de los recursos, deben efectuar una desconcentración del poder, fragmentarlo y acercarlo a la población. En este sentido, sería oportuno delimitar constitucionalmente los derechos y obligaciones de los tres niveles de gobierno a favor del municipio, a través de una redistribución de competencias constitucionales concretas, definiendo los contenidos normativos de las relaciones intergubernamentales como la implantación de programas de empleo municipal; el diseño de proyectos comunitarios o privados de alcance local o regional; programas de combate a la pobreza, la distribución equitativa del ingreso, etcétera.

En el área de relaciones entre estados y municipios deben renovarse las condiciones actuales, normas y procedimientos de convivencia y cooperación. Dos demandas concretas son *eliminar todas las autoridades intermedias entre los estados y municipios y otorgar a las autoridades municipales de las capitales de los estados el control de las fuerzas de seguridad pública.*

Entre otros deberes, *los congresos de los estados deberían realizar consultas periódicas a los ayuntamientos para conocer las problemáticas concretas que enfrentan y diseñar soluciones conjuntas.* Como complemento y dada la coexistencia de gobiernos correspondientes a diversas ideologías y fuerzas políticas, sería un requisito elevar a rango constitucional la coordinación entre estados y municipios, para que los gobernadores no privilegien a los municipios que son de su propio partido.

Un aspecto clave en esta sección es la demanda creciente para *definir el concepto de autonomía municipal.* Este concepto se encuentra en un profundo proceso de redefinición, dada su relación con el movimiento indigenista que está formulando debates de alcance nacional sobre el sentido constitucional de su significación política. De hecho, este concepto debe considerarse a la luz de la más pura teoría política, ligada incluso con las definiciones de soberanía y Estado nacional.

Entre las propuestas sobresalen aquellas para *reformular el artículo 41 constitucional, para reconocer al municipio como parte de la soberanía nacional en el mismo nivel y trato de los Poderes de la Unión y los estados*; se intenta reconocer el principio de autonomía de los gobiernos municipales, tanto en la Constitución como en las leyes generales y federales para tratar asuntos de competencia local, expresando las atribuciones, derechos y deberes de los municipios para regular y manejar los asuntos públicos bajo su responsabilidad y en función del interés local.

Como complemento a la definición de autonomía municipal, se debe *revisar integralmente el marco jurídico constitucional federal y estatal que define a los ayuntamientos; y crear una ley reglamentaria del artículo 115 constitucional* que detalle las líneas básicas de la Constitución, en cuanto a los órganos municipales y sus competencias. Dentro de este ámbito quedaría la obligatoriedad de los congresos estatales para consultar formalmente a los ayuntamientos respecto a la aprobación de leyes u otras disposiciones jurídicas que afecten a los gobiernos municipales.

En esta sección el ámbito más puntilloso es el *establecimiento de una relación positiva entre la autonomía municipal y el Sistema Federal de Gobierno*; por tanto, debe reconocerse la preponderancia y vigencia del municipio libre y soberano en su régimen interior, como parte constituyente de la república federal que debe fundarse, además de los estados, en los municipios. De nueva cuenta este ámbito, visto frente al problema indígena, urge a *definir los mecanismos jurídicos, políticos e institucionales para lograr una mayor inclusión de los pueblos indígenas en la vida política y económica del país*. El ámbito municipal es el espacio privilegiado que articula al Estado mexicano con aquellas reivindicaciones de autonomía, representación y reconocimiento político y social de los pueblos indígenas.

Es fundamental reconocer que los pueblos indígenas actualmente están jugando un papel fundamental en el desarrollo y construcción del nuevo perfil del Estado nacional de cara al siglo XXI. Efectuando un análisis somero de las actuaciones de los pueblos indios, es evidente que a partir de 1994 comienzan a integrarse y a participar como actores definitorios en el diseño de las políticas gubernamentales. Por tanto, se deben *revisar a fondo todas aquellas formas organizativas y culturales de este sector social, junto con las fórmulas que permitan incorporarlo dignamente al desarrollo nacional*. Un ejemplo de esta situación está en la práctica de usos y costumbres para designar autoridades municipales en regiones indígenas; actualmente no existe una legislación al respecto, por lo que no se contemplan garantías y espacios de participación en un sistema semejante.

INICIATIVAS DE LEY EN MATERIA DE REFORMA MUNICIPAL

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en su artículo 71, fracción II; que los diputados y senadores del Congreso de la Unión, tienen derecho para formular y promover Iniciativas de Ley o Decretos. Partiendo de este hecho, es común que, tanto la Cámara de Diputados, como la de Senadores, presenten una acumulación constante de iniciativas tendientes a reformar la Constitución.

En el caso particular de propuestas para reformar al artículo 115 constitucional en el ámbito municipal, se han generado múltiples iniciativas, siendo formuladas por los diversos partidos representados en las cámaras, dada la plural integración y composición del Poder Legislativo Mexicano. Por lo mismo, es frecuente que se exhiban distintos puntos de vista sobre los aspectos particulares a reformar, pues las iniciativas se generan a partir de visiones ideológicas y proyectos específicos muchas veces coincidentes, pero otras encontrados (véase cuadro).

Principales iniciativas

FECHA DE EMISIÓN	DIPUTADO Y PARTIDO	CONTENIDO DE LA INICIATIVA
Octubre de 1997	Alejandro GonzálezYañez Partido del Trabajo.	Propone incrementar la facultad de los municipios para ejercer el cobro del impuesto predial a los organismos de los gobiernos, estatal y federal radicados en territorio de los municipios. <i>(Cumplida parcialmente en la reforma de 1999, donde se autoriza únicamente el cobro del impuesto predial a los organismos de la administración pública descentralizada federal.)</i>
Noviembre de 1997	Ricardo Cantú Garza Partido del Trabajo.	Propone el derecho de los habitantes del municipio a participar en la toma de decisiones municipales, a través de mecanismos de democracia semi-directa como: plebiscito, referéndum o derecho a iniciar leyes desde los ciudadanos. <i>(No se ha logrado el consenso para elevar a rango constitucional semejante medida, aunque algunos estados de la federación y el propio Distrito Federal mantienen estas prácticas entre la ciudadanía.)</i>
Noviembre de 1997	Américo A. Ramírez Partido Acción Nacional.	Propone la derogación del texto de la fracción VII del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Principales iniciativas (continuación)

FECHA DE EMISIÓN	DIPUTADO Y PARTIDO	CONTENIDO DE LA INICIATIVA
		<i>(No existen suficientes argumentos para la derogación del citado artículo.)</i>
Diciembre de 1997	Alejandro GonzálezYañez Partido del Trabajo.	Propone adicionar un párrafo séptimo al artículo 21 del texto constitucional, para establecer mecanismos de coordinación entre los tres niveles de gobierno (Federación, estados y municipio), para optimizar un sistema de protección civil en caso de desastres. <i>(Sin necesidad de reformar la Constitución, esta medida se logró mediante la firma de convenios intergubernamentales entre los tres niveles de gobierno.)</i>
Marzo de 1998	Juan Marcos Gutiérrez G. Partido Acción Nacional.	Propone introducir el término de "autonomía", como parte de los atributos del municipio, para hacer efectiva la potestad del mismo, lo cual le permitiría regir plenamente su vida interna. <i>(Aun no se logra el consenso necesario para implementar esta reforma.)</i>
1998*	María de la Luz Nuñez R. Partido de la Revolución Democrática.	Propone una nueva categorización para distribuir el poder de la federación y una definición constitucional de ayuntamiento, enumerando una serie de facultades de competencia propia de los municipios. También propone mecanismos de perfeccionamiento democrático en cuanto a elección de presidentes municipales y cabildos, así como la creación de un Poder Legislativo Municipal. <i>(Atendida en las discusiones de 1999 y parcialmente cumplida.)</i>
1998*	Bernardo Bátiz Vázquez Partido de la Revolución Democrática.	Adiciona un párrafo al artículo 40 del texto constitucional, para explicitar el ejercicio democrático, no sólo basado en un método electivo de los poderes públicos, sino también y sobre todo, representativo e inclusivo. <i>(La solución presentada a esta iniciativa fue el cambio del término "administrar" por "gobernar" en el artículo 115 constitucional.)</i>
12 de marzo de 1999	Partido Revolucionario Institucional.	Sustituye diversos términos, e introduce algunas materias de competencia municipal que refuerzan el sentido legislativo de los ayuntamientos; establece diversos derechos a los ayuntamientos en materia

ecológica de su competencia y refuerza el poder de los presidentes municipales para disponer de la policía municipal.

(Se cumplió parcialmente en las reformas de 1999; ahora el municipio tiene facultades amplias en materia ecológica y la policía municipal quedó bajo control directo de los presidente municipales.)

26 de mayo de 1999	Partido Revolucionario Institucional.	Adiciona la fracción IX del artículo 115 constitucional, con el objeto de crear la figura del consejo municipal de concertación, el cual será presidido por el presidente municipal, con el objeto de mantener la congruencia con los planes estatal y nacional de desarrollo y los programas derivados de los mismos. Entre sus atribuciones está participar en el diseño de las políticas públicas del desarrollo municipal y los propios programas federales y locales, en sus respectivas áreas de jurisdicción. <i>(Sin necesidad de reformar el texto constitucional, la coordinación propuesta se logró mediante la creación de los Comités de Desarrollo Municipal COPLDEMUN y sus equivalentes estatales, ligados a la federación.)</i>
--------------------	---------------------------------------	---

Elaboración propia con base en las iniciativas de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados.

* La iniciativa no contiene el mes de su presentación a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

** La mayoría de dichas iniciativas tuvieron eco en los cambios que se realizaron al artículo 115 durante noviembre de 1999, por lo que sólo se mencionan como referente y no como demandas pendientes.

PROPUESTAS FUNDAMENTALES DE LAS INICIATIVAS

Derivadas de las iniciativas anteriores que los partidos políticos representados en el Congreso han presentado para su análisis, dictaminación y discusión, se desprenden algunas ideas fundamentales que en esta obra se toman como propuestas concretas.

A ellas se añaden las ideas fundamentales de una iniciativa de ley en materia indígena, presentada por el Presidente de la República con motivo del proceso que se vive en Chiapas; el contenido de este último documento se incluye porque contempla algunas modificaciones en el ámbito municipal.



1. Introducir el término: *autonomía*, como parte de los atributos del municipio para hacer efectiva la potestad del mismo, lo cual le permitiría regir plenamente su vida interna. *Que los municipios, investidos de personalidad jurídica, manejen su patrimonio y su vida interna; que ejerzan de manera directa y exclusiva los recursos de su hacienda, bajo la aprobación, supervisión y revisión de las legislaturas locales, así como de sus cuentas públicas. Las legislaturas locales se limitarían a expedir las bases normativas anteriores sin constituirse en un órgano que esté por encima de la autonomía de los municipios.*



2. Que los habitantes de los municipios tengan derecho a participar en la toma de decisiones municipales a través de mecanismos de *democracia semidirecta* como: plebiscito; referéndum; asamblea popular; consulta pública; iniciativa popular y revocación de cargos públicos. Propone asimismo, que exista una *definición constitucional de los atributos de los ayuntamientos*; que exista la *reelección de los miembros del ayuntamiento* para el periodo inmediato de gobierno; *que los ayuntamientos administren plantas de tratamiento de agua y desperdicios sólidos y una nueva categorización para distribuir el poder de la Federación.*



3. La existencia de un Consejo Municipal de Concertación integrado por gobierno, iniciativa privada y sociedad en cada municipio; se encargarían de diseñar políticas públicas, programas y planes federales o locales de desarrollo. También se ha propuesto *una intervención directa de los municipios en los núcleos agrarios*, mediante aportación de recursos mediante estímulos, capacitación y creación de infraestructura agropecuaria. Se busca facultar asimismo a los municipios, para *regular los servicios de su competencia* y asegurar la participación ciudadana. Finalmente, se permitiría *la coordinación y asociación entre municipios* para prestación de servicios.



4. Incrementar la facultad de los municipios para ejercer el cobro del impuesto predial a los organismos de los gobiernos, estatal, federal o del dominio público, radicados sus respectivos territorios.



5. Los municipios, con el concurso de las autoridades indígenas, promoverán su desarrollo equitativo y sustentable, educación bilingüe y el respeto de la diversidad cultural combatiendo la discriminación. Así, los municipios formularán y administrarán la zonificación, planes y programas de desarrollo urbano y municipal, creando y administrando reservas territoriales. Las comunidades o municipios con mayoría de población indígena podrán asociarse libremente a fin de coordinar sus acciones para promover su desarrollo; en ellos, la legislación local establecerá bases y modalidades para asegurar su participación en la vida política y social.

Entre la multiplicidad de iniciativas presentadas para considerar reformas profundas al artículo 115 constitucional, existen diversas coincidencias que pudieran acotar los trabajos legislativos; por tal motivo, enseguida se presentan estos puntos comunes, a fin de proporcionar a los legisladores elementos que permitan considerarlos como puntos de posible acuerdo.

INSTITUCIONES

COINCIDENCIAS

Partido del Trabajo/Partido de la Revolución Democrática.

Incrementar la facultad de los municipios para que tengan el derecho de participar en la toma de decisiones municipales a través de mecanismos de democracia semidirecta. (Plebiscito, referéndum, asamblea popular; etcétera.)

Partido Revolucionario Institucional/Partido del Trabajo.

Establecer mecanismos de coordinación entre los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) para optimizar un sistema de protección civil en caso de desastre.

Partido Revolucionario Institucional/Partido de la Revolución Democrática.

Crear mecanismos de perfeccionamiento democrático en cuanto a forma de elección de presidentes municipales y cabildos. Asimismo, coinciden en la necesidad de que las policías municipales estén bajo supervisión directa de los presidentes municipales.
