

Características del municipio contemporáneo

CAPÍTULO 2

LA CENTRALIZACIÓN: CONSTANTE HISTÓRICA

Los cuadros anteriores plasman concepciones y nociones de sujetos y actores, particulares o colectivos, que en un momento dado contribuyeron a reafirmar la importancia del municipio en siglos pasados y durante el presente.

La Constitución actual, más allá del ordenamiento por excelencia que configura el ser del Estado y la sociedad, ha devenido en síntesis histórica de pugnas y proyectos de nación que confluyeron en su promulgación, el 5 de febrero de 1917.

En este sentido, el ideario político social de la Constitución es y ha sido correspondiente con las ideas formuladas por diversos sistemas de pensamiento y sus innovaciones teóricas experimentadas a lo largo de los años.

Como síntesis de sistemas de pensamiento, la Constitución de 1917 mantuvo un elemento fundamental y que, a su vez, resultó herencia inmediata de la experiencia histórica del fallido federalismo de 1857 y las visiones de poder anteriores al mismo.

Así, el texto de 1917 ensalzó la figura del Presidente de la República y, de forma indirecta, contribuyó a perpetuar un elemento que ha permanecido invariable a lo largo de los años: la centralización.

Esta forma de ejercer el poder se alimentaría también por las nuevas demandas que fueron surgiendo, a medida que la vida pública incrementaba en complejidad organizativa y relacional; por otro lado, el presidencialismo, mediante el ejercicio de sus facultades constitucionales, se transformó en el eje articulador, no sólo del poder, sino de la política y sus formas de practicarla.

Así, los regímenes posrevolucionarios se edificarían en torno a un modelo presidencial que funcionó como factor de unidad, cohesión y articulación de un sistema que comenzaba a edificar el ideario de años anteriores.

Si en el texto constitucional se implantó una forma de gobierno republicano y federal, en la práctica, la herencia de vicios y deformaciones generados por siglos de centralización continuaron existiendo y permeando todas las estructuras de la vida política y social.

Así, aunque el municipio se concibió originariamente en la teoría como el espacio de libertades públicas y cuna de la democracia deliberativa, donde figuras tan inmediatas como la asamblea popular florecerían sin censura; el trayecto del siglo pasado evidenció que el centralismo del poder político, prácticamente fue la condición necesaria para profundizar la construcción de un nacionalismo que aún está en proceso de ser completado; razón por la cual, el municipio estuvo sujeto a una serie de pretensiones y políticas impuestas por la tradición central.

A la luz de los hechos, no resulta extraño entonces comprender por qué, durante el siglo xx, surge una burocratización extensa de la administración pública; procesos ligados a un sinnúmero de políticas y programas horizontales que poco tenían que ver con el espíritu federal de la Constitución.

Pero la centralización dejó su ámbito natural radicado en el ejercicio del poder presidencial para, lenta, pero consistentemente, irse situando en todas las estructuras del Estado. Así, economía, cultura y la vida pública misma, se vieron determinadas, en cierta manera, a sujetarse al perfil que el propio curso histórico de los acontecimientos les había dado.

El argumento más sólido para asentar esta postura se encuentra en la constatación empírica emanada de los gobiernos latinoamericanos, de fuerte raigambre central. En este sentido, es ilustrativo que de los regímenes presidenciales centralistas, existentes en el mundo, una parte muy importante se encuentra, precisamente, en el continente americano.

DEFINICIÓN DE CENTRALIZACIÓN

Hasta esta parte se ha hablado constantemente de la centralización como un problema fundamental y fundacional; pero para comprender este fenómeno, necesitamos definir primeramente, qué es la centralización.

Bobbio la explica en oposición a la propia descentralización; y a estos procesos los define como:

La centralización y la descentralización en general (y en consecuencia también la centralización y descentralización administrativas) no son instituciones jurídicas unívocas, sino fórmulas que contienen principios y tendencias, modos de ser de un aparato político o administrativo. Son, por lo tanto, directivas de organización en sentido amplio, no conceptos inmediatamente operativos.

Además, si es cierto que representan dos tipos distintos y contrapuestos de ordenamientos jurídicos, también es cierto que se trata de figuras comparables en su totalidad solamente en teoría: en efecto, si por un lado la descentralización total conduce a fragmentar la propia noción del Estado, también es conocido por el otro el carácter utopista de una centralización total en el estado moderno, caracterizado por una gran cantidad de fines y de funciones.

Esto significa que todos los ordenamientos jurídicos positivos están en parte centralizados y en parte descentralizados, es decir, considerando la centralización y la descentralización como dos valores posibles, que no existe un sistema político administrativo que no esté exclusivamente orientado hacia la optimización del uno o del otro.

Por tanto, como consecuencia de la combinación de los dos principios, muy difícilmente, aún para sectores muy limitados de la organización de un estado, descentralización y centralización no están en estado puro, sino que aparecen como centralización y descentralización imperfectos. El problema de la centralización y la descentralización se plantea, en cuanto que ambos procesos se hallan presentes en la organización del estado; y se trata, por lo tanto, de valorar los instrumentos jurídicos a través de los cuales, el único camino para una transformación es, precisamente, el de un movimiento gradual y progresivo dirigido a mitigar aquellas tendencias, en un sentido y en otro, consideradas como ya no adecuadas a una realidad efectiva. Desde un punto de vista general hay un cambio entre centralización y descentralización, como consecuencia de un proceso de concentración y disgregación, generalmente gradual y lento, y otras veces más veloz, que se manifiesta en toda sociedad (...)

Puede aceptarse con fines descriptivos, el criterio del mínimo indispensable para que se pueda hablar de centralización. Existe centralización cuando la cantidad de los poderes de los entes locales y de los órganos periféricos está reducida al mínimo indispensable para que

éstos puedan colocarse como entidades subjetivas de administración; existe, en cambio, descentralización, cuando los órganos centrales del estado tienen el mínimo poder indispensable para desarrollar sus actividades.

Actualmente el valor fundamental de la descentralización está ampliamente reconocido, tanto en el interior de una única organización administrativa, como en referencia a las relaciones entre más estructuras, que forman parte de una organización más complejamente entendida.

Es una afirmación común por parte de los estudiosos de ciencias de la administración, de ciencias políticas y de derecho que el problema de la transferencia de funciones desde el "centro" hacia la "periferia" está ligado a la administración que supere ciertas dimensiones, comprendiendo, en consecuencia, no solamente la administración estatal sino también la de los entes públicos menores y las grandes empresas privadas. En particular, se ha aclarado desde hace tiempo la conexión entre la administración pública y el cambio de las estructuras sociales, y la consecuente necesidad de que el desarrollo de las estructuras administrativas se adecue a este cambio, activando una distribución de las tareas y de las funciones, según aquellos criterios que, a la luz de los cambios sociales producidos, permitan asignar a las transferencias operadas un real contenido y una real operatividad.

Bajo el perfil del derecho público, en particular, el problema de la subdivisión de las tareas y de las funciones no es un problema de organización, que se refiere solamente a las unidades administrativas centrales y los entes u órganos por éstas separados sino que es un fenómeno que comprende en su generalidad el modo de ser, las cualidades y los predicados de un determinado aparato, ya sea estatal o no, o la acción de un poder público.

En definitiva no es un problema de derecho administrativo interno que se vincule a la única colectividad estatal, sino que es un problema de derecho público general que puede comprender, cuando asume las características de la descentralización política, colectividades en el interior del estado.¹⁵

El problema de la descentralización no se plantea en todos lados en los mismos términos y es indispensable situarlo cada vez más en el ambiente social y en la época histórica en los que se encuentra y concreta la realización. Desde este último punto de vista podremos hablar de

¹⁵Norberto Bobbio, Nicola Matelucci y Gianfranco Pasquinno, *Diccionario de Ciencia Política*, México, Siglo XXI, 1991, pp. 471-477.

formas intermedias entre estado federal y estado más o menos descentralizado –y, por lo tanto, de descentralización regional, de descentralización por entes locales, de descentralización administrativa, en sentido estricto- pero existe una profunda diferencia entre la descentralización administrativa y la descentralización federal. Ésta se basa principalmente en el concepto de autonomía política y descentralización política”.

La definición anterior, que resulta la más completa para los intereses del presente trabajo, nos permite, junto con las ideas ya desarrolladas, asentar algunos principios generales:

La centralización es un proceso histórico que se debe ver siempre en oposición a la descentralización; la centralización impregna todos los niveles en los que se estructura una sociedad; a saber: política, cultura, economía y aún la psicología misma de los individuos.

La normatividad jurídica vigente a lo largo de los años en nuestro país, conforma una serie de intentos para adecuar, en los diversos momentos históricos, la descentralización como fórmula para solucionar desequilibrios generados por la centralización en aquellos momentos concretos. En la actualidad la descentralización, en el ámbito gubernamental, adquiere una importancia de primer nivel, dados los avances recientes en la ciencia política; sobre todo en áreas fundamentales como la gestión y administración pública, las relaciones intragubernamentales, y el cambio de visión en la manera de concebir al Estado.

Esta última consideración es realmente trascendente si se contempla a la luz de la reforma municipal realizada en 1983, pues a partir de aquel momento se dio un impulso fundamental al municipio, no sólo desde el marco jurídico, sino que comenzaron a realizarse distintas acciones, con el fin de asumir a la descentralización, no como una imposición central, sino como una práctica cotidiana de la vida, que emerge lentamente desde la sociedad y para ella.¹⁶

¹⁶“La descentralización, en este sentido, no es tan solo una categoría formal y lógica, sino un sistema de vida que permite que las instituciones de la sociedad y el Estado puedan articularse respetando ámbitos de competencia. Permite también que la relación de los gobernantes y los gobernados sea más amplia, directa y fluida. La descentralización como sistema de vida responde a principios básicos de civilidad política y social. En efecto, reconoce que la sociedad moderna es plural, activa y contestataria. Reconoce que la pluralidad da cabida a diversos centros de poder y decisión. Un aspecto clave de la descentralización es que constituye un modo para distribuir el poder. En efecto, lo que corresponde a los gobiernos locales es un punto neurálgico a considerar.” Ricardo Uvalle Berrones, “Descentralización política y federalismo: consideraciones sobre el caso de México”, *Gestión y Estrategia*, núm. 7, enero-junio de 1995, p. 18.

En los capítulos siguientes se verá con mayor detalle esta implicación; pero para efectos del presente análisis, es importante definir el concepto de municipio, con objeto de establecerlo como un elemento de valor analítico.

CONCEPTUALIZACIÓN DEL MUNICIPIO

Diseñar una definición de carácter general para connotar la significación del término “municipio”, implica un ejercicio bastante complejo, dados los diversos enfoques teóricos existentes para explicarlo.

En la actualidad existen diversas corrientes de pensamiento que definen al municipio desde las ópticas etimológica, sociológica, jurídica, administrativa entre otras. Sin embargo, existe un aspecto común en cada una de las corrientes, ya que abordan ciertos elementos en particular desde su propio campo de estudio, restándole importancia a los elementos explicados en los otros conceptos.

A continuación se efectúa una breve revisión de esos conceptos, con el fin de integrar los elementos más importantes para comprender al municipio en su dimensión actual y, a partir de dicho ejercicio, desarrollar un concepto tentativo desde una perspectiva eminentemente política.

Definiciones etimológicas: La palabra “municipio” se entiende de diversas maneras a partir de sus raíces etimológicas. Ochoa señala que procede de los vocablos latinos *particeps*, *munere cappingendo o municeps*, que en términos generales contienen significaciones de participación comunal, aplicación de derechos a los ciudadanos y lazos de vecindad.¹⁷ Según Larrainzar, existe otra corriente interpretativa de la cual se desprende la significación actual de municipio, a partir de las etimologías *manus* (cargo u oficio) y *cipio* (tomar o asir por la fuerza).¹⁸ No obstante, la definición de Campos nos parece la más apropiada: “Municipio viene del latín *municipium* y significa el desempeño de una función que se asume por sí propia y se complementa como institución”.¹⁹

Definiciones sociológicas: Desde la perspectiva de García del Castillo, el municipio se entiende como una institución propia del desarrollo y evolución cultural de las sociedades, y de la asociación de elementos afines

¹⁷ Moisés Ochoa Campos, *El municipio y su evolución institucional*, op. cit., p. 64.

¹⁸ Ricardo Yoldi Larrainzar, *Administración municipal en Colombia*, Bogotá, Gobierno de la República de Colombia, 1986.

¹⁹ Moisés Ochoa Campos, op. cit., p. 64.

entre los intereses de una determinada comunidad.²⁰ Por su parte, Calcáneo lo concibe como una unidad alrededor de la cual se crean las formas arcaicas del Estado y se basa en la familia como una organización social.²¹

Definición jurídica: Desde el punto de vista constitucional, el municipio se encuentra integrado por tres elementos:

Población: Es el conjunto de individuos que viven dentro del territorio del municipio, establecidos en asentamientos humanos de diversa magnitud y que conforman una comunidad viva con su compleja y propia red de relaciones sociales, económicas y culturales.

Territorio: Es el espacio físico determinado jurídicamente por los límites geográficos y constituye la base material del municipio. Es la porción del territorio de un estado que, de acuerdo a su división política, es ámbito natural para el desarrollo de la vida comunitaria.

Gobierno: El municipio emana democráticamente de la propia comunidad. El gobierno municipal se concreta en el ayuntamiento, su órgano principal y máximo que ejerce el poder municipal: el ayuntamiento se integra por el presidente municipal, que es el representante político y administrativo del mismo; el síndico o los síndicos, los cuales se encargan de la vigilancia de los aspectos financieros del ayuntamiento y de representarlo jurídicamente en los litigios en los que éste fuere parte; y los regidores, que tienen a su cargo diversas comisiones de la administración pública municipal, tales como obras públicas, desarrollo urbano, vigilancia entre otras.

De lo anterior, puede inferirse que el municipio se constituye por localidades que integran los domicilios de las familias asentadas sobre un territorio jurídicamente delimitado; se les reconoce el derecho de elegir un gobierno propio, representativo y popular y también es reconocido por el Estado, con base en su organización política y administrativa. Esta definición integra el elemento geográfico como el aspecto más importante para establecer la jurisdicción de las autoridades propias de este orden de gobierno.²²

²⁰Rodolfo García del Castillo, *op. cit.*, p. 41.

²¹Elvira Calcáneo Arbolea, "Análisis del municipio", en *Democratización integral: reforma municipal*, Memoria, t. XVI, México, Segob, 1983.

²²Mario Camacho Salas, "El municipio, definiciones y características", en *Gobierno y administración municipal en México*, México, Cedemun/Segob, 1993, p. 108.

Definición administrativa: Desde el punto de vista de la administración pública, al municipio se le define como un organismo descentralizado que ejecuta programas y acciones públicas tendientes a satisfacer necesidades concretas de los individuos alocados en su territorio.

Definición moderna del municipio mexicano: Según el Glosario de Administración Municipal,²³ "El municipio es la entidad política organizada comunalmente como base de la división territorial y la organización política de los estados de la federación en su régimen interior, por tanto, el municipio es la agrupación social fundamental en que el país se estructura territorialmente para su división política, según lo establecido en el artículo 115 constitucional. Es aquella comunidad territorial de carácter público con personalidad jurídica propia y, por ende, con capacidad política y administrativa; como realidad múltiple, jurídica, social, territorial y económica, es también una institución básica en la vida nacional, es el primer nivel de gobierno y el más cercano a la población."

Definición política: Es un orden de gobierno consagrado en el artículo 115 constitucional, el cual es la base de la división territorial y de la organización político-administrativa de las localidades que lo integran, así como de los Estados y la federación.

Tiene una personalidad jurídica propia; es libre para ejercer su gobierno y ejerce la administración pública dentro del marco jurídico correspondiente; es gobernado por un ayuntamiento (órgano colegiado y deliberante) que es el máximo órgano de gobierno, representado ejecutivamente por el presidente municipal.²⁴

El ayuntamiento se integra por un presidente municipal, síndicos y regidores, (según el caso) cuyo papel es generar acciones y políticas concretas que respondan satisfactoria y adecuadamente a las demandas de los gobernados.

Asimismo, es la entidad que actúa como la base de la organización social para constituirse en comunidad política, y se integra por una

²³Centro de Desarrollo Municipal, *Los municipios de México, información para el desarrollo*, 3a. ed., Cedemun/Segob, México, enero de 1998, Disco compacto.

²⁴Según el mismo documento, ayuntamiento es la derivación de término ayuntar que proviene del latín *ad: A*, y *juntar*, Unión. El término se emplea también como sinónimo de alcaldía, municipio, municipalidad. Constituye un órgano colegiado y deliberante que asume la representación del municipio. Está integrado por el presidente municipal, el o los síndicos y los regidores, quienes son electos por votación popular. La reunión de los ediles constituye el ayuntamiento.

población plural y diversa, pero que comparte identidades culturales, históricas y simbólicas.

Como entidad gubernamental, el municipio forma parte de las redes de gobierno, por lo que no puede actuar separado de los estados y la Federación, pero en cuanto a la aplicación de políticas y programas tendientes a mejorar la administración pública, el municipio ejerce directamente la descentralización, ya que constituye una organización comunal espontánea que el Estado reconoce e incorpora a su estructura.

En éste se refugia lo más elemental de las libertades individuales y de grupo, por lo que es el espacio en el que las decisiones de la colectividad, en aras de mejores formas de asociación política y democrática, encuentran su ambiente natural para ser vivenciadas. De acuerdo al Orden Constitucional Mexicano vigente, el municipio es un ente autónomo que cuenta con personalidad jurídica propia; tiene un patrimonio también propio; se encuentra vinculado jerárquicamente con el gobierno estatal; tiene libertad para administrar su presupuesto; posee facultades reglamentarias, ejecutivas y judiciales, y su gobierno es electo de manera directa, democrática y popular.

CLASIFICACIÓN DEL MUNICIPIO

Actualmente, y dada la complejidad social y económica de los Estados de la Federación, las regiones y las propias municipalidades y comunidades, los municipios de México se subdividen en cuatro grandes categorías según su importancia:

Municipio metropolitano: Este tipo de municipio generalmente se encuentra conurbado con los grandes municipios urbanos de las megaciudades. Por la misma razón, comparte con ellos problemas, necesidades e intereses, lo cual obliga a diseñar mecanismos de cooperación para responder eficientemente a los retos de la cercanía territorial.

Debido a su importancia como asentamientos industriales, comerciales y de servicios de alcance regional, estos municipios cuentan con una compleja y variada infraestructura de desarrollo, aunque no quedan ajenos a la fuerte problemática que rodea a los municipios urbanos, entre los que, los conflictos sociales y laborales, ocupan un lugar importante. Finalmente, los municipios metropolitanos, geográficamente, conforman vecindad con las capitales de los estados, adquiriendo una

dimensión política y administrativa que los coloca por encima de otros municipios al presentar una población media de 700,000 habitantes.

Municipio urbano: Se caracteriza por integrar en su territorio una fuerte actividad económica depositada en las empresas altamente desarrolladas, así como en las pequeñas y medianas industrias que estimulan el desarrollo, el intercambio comercial y el crecimiento de las industrias proveedoras de servicios. En estos municipios se concentra un importante cúmulo poblacional y demográfico, por lo que las necesidades y demandas de la población son mayores y más complejas que en otros municipios. Por lo mismo, la infraestructura desarrollada en éstos es bastante amplia.

Estos municipios mantienen un tránsito continuo de mano de obra, por lo que mantienen amplias capas de población migrante y el nivel de su población fluctúa entre los 150,000 y 600,000 habitantes.²⁵

Municipio semiurbano: Es aquel municipio que cuenta con actividades productivas relacionadas con los sectores de una economía en proceso de transición de lo rural a lo urbano, donde predomina la actividad agropecuaria, forestal y pesquera (actividades secundaria y terciaria) en combinación con la pequeña industria, artesanías, comercio y servicios; en estos municipios aún se presentan carencias de infraestructura urbana y de equipamiento para proporcionar el total de servicios públicos.

El agrupamiento de su población se caracteriza por contar con poblados regulares y una cabecera municipal con características urbanas. Los municipios semiurbanos poseen localidades con una población que oscila entre los 10,000 y 15,000 habitantes.²⁶

Municipio rural: Se caracteriza por mantener actividades desarrolladas con el sector primario: agricultura, ganadería, pesca y minería. Presenta una dispersión poblacional y la carencia de infraestructura y equipamiento para la dotación de servicios públicos, manteniendo severas deficiencias en cuanto a los niveles de bienestar social. Prevalece una marcada ten-

²⁵Cedemun, "Glosario de la Administración Pública Municipal", en *Los municipios de México, información para el desarrollo*, México, Cedemun/Segob, 1998, Disco compacto.

²⁶*Idem.*

dencia migratoria hacia ciudades y municipios con mayor equipamiento y diversificación de actividades económicas, con la intención de conseguir mejores oportunidades de empleo e ingresos.

Su tendencia poblacional se incrementa en función de la cercanía con municipios o ciudades con mayor equipamiento y actividad económica. El municipio rural presenta localidades con menos de 5,000, habitantes.²⁷

Las categorías anteriores, junto con la definición que se ha dado sobre el municipio, si bien no son definitivas, nos otorgan un panorama amplio que nos permite concluir lo siguiente:

En México, los municipios difieren profundamente entre sí; el municipio puede entenderse perfectamente como institución, pero al mirar dentro de su estructura interna; dentro de sus actividades propias y las prácticas de los ciudadanos que habitan en ellos, descubrimos que los municipios de nuestro país son profundamente diversos y heterogéneos, cada uno con sus propios dilemas y problemáticas y en espera de cobrar un papel más importante en el manejo y resolución de sus conflictos internos.

Por otra parte, el entender esta diversidad, en adición a la cuestión del "centralismo mexicano", nos permitirá explicar los procesos e inercias que generaron importantes acciones de gobierno, dirigidas a descentralizar diversas funciones dentro del ámbito municipal con el fin de responder a la complejidad de esta entidad gubernamental.

El eje articulador del trabajo lo constituye el problema de la centralización, frente a la solución descentralizadora como alternativa para superarlo. Por lo tanto, a partir de este momento, la investigación retoma la forma de ejercer las políticas y la administración pública, concretamente en los niveles de gobierno estatal y municipal. Sin embargo, el aspecto municipal es el que sobresale por sus implicaciones de largo plazo y que ha permitido, entre otras cosas, dar un rostro moderno al municipio mexicano, aunque sea de forma un tanto desequilibrada.

²⁷ *Idem.*