

# La nueva dinámica del municipio contemporáneo

## LA TRANSFORMACIÓN DEL MUNICIPIO EN LA DÉCADA DE LOS OCHENTA

A pesar de los múltiples cambios efectuados al texto constitucional, el municipio se mantuvo sujeto a distintas políticas de carácter centralizador durante casi todo el siglo xx. Sería a partir del programa de gobierno formulado en 1982, cuando se dio impulso al Nuevo Federalismo Mexicano; y con él a la vida municipal, la cual cobró una mayor dimensión e importancia al quedar inserta dentro de la dinámica de modernización política y administrativa, de las nuevas condiciones a las que en ese periodo se enfrentó el país.

Alcanzar un entendimiento satisfactorio de la reforma de 1983, referente al fortalecimiento municipal, implica ubicarse, aunque en términos generales, en un contexto histórico de alteraciones y cambios económicos, sociales y políticos, ocurridos a principio de aquella década.

Paralelamente, debe identificarse que la reforma realizada por el Constituyente Permanente, a iniciativa del Poder Ejecutivo de aquel entonces, se inscribió en la confluencia de un binomio de orientaciones básicas de gobierno: descentralización de la vida nacional y democratización integral.

Precisamente, dentro de aquellas disposiciones gubernamentales, la cuestión de la vigencia de las instituciones locales (sus planteamientos y la urgencia de adecuar el municipio a las necesidades del México contemporáneo) ocuparon un lugar privilegiado.<sup>28</sup>

<sup>28</sup>La cuestión de la institución municipal, vinculada con ese tema de importancia central que es la democracia, ocupó la atención del presidente Miguel de la Madrid desde sus años de formación profesional (...) interés que se continuó posteriormente en sus ensayos jurídicos (...) Ya como Presidente de la República retomó el tema en sus mensajes más importantes, en: Centro Nacional de Desarrollo Municipal, *op. cit.*, México, 1999.

Indefectiblemente, las circunstancias en las que se realizó la reforma al artículo 115 constitucional condujeron al cuestionamiento y replanteamiento, no sólo del federalismo mexicano, sino del Estado mismo.

Como lo demuestra el recorrido histórico planteado en los capítulos anteriores, ha sido innegable la existencia de una marcada tendencia centralizadora en la vida nacional; centralización que justifica su necesidad en primera instancia, para consolidar el Estado-nación y que pudo observarse con mayor intensidad, a partir de la década de los años cuarenta del siglo pasado; a partir de dicho periodo, el país transitaría todos los caminos de esta práctica de gobierno.<sup>29</sup>

Tal situación no es fortuita, más bien obedeció a que los gobiernos posrevolucionarios, ante los problemas de dispersión política, económica y social, se vieron en la necesidad de crear estructuras para impulsar la integración de instituciones públicas.

De la misma manera, se pretendió un desarrollo económico y social planificado, proceso que culminó responsabilizando al Estado de toda clase de injerencias económicas.

En lo político, debe reconocerse que el gobierno federal, sustentado una onerosa y extensa burocracia, provocó que el Estado incrementara su poder y esfera de acción frente a los gobiernos estatales y municipales.<sup>30</sup> En este sentido, hablamos de un tipo de gestión radicada en la voluntad de los gobernantes, más que en el consenso de la sociedad.

La organización del territorio ha recorrido sendas semejantes; concentración de la población y de la industria, presencia de polos de desarrollo y, en el trasfondo, un extenso paisaje rural por donde no alcanzó a pasar el progreso.

<sup>29</sup>El programa que estableció la Constitución de 1917 fincó las bases para la integración política territorial y cultural de nuestra voluntad, sin embargo, nuestra práctica política apuntó la necesidad de matizar la práctica del federalismo como una dinámica centralizadora que permitió toda una larga fase de multiplicación en la riqueza, de aceleramiento económico y desarrollo social; y crear centros de producción modernos. Ello nos fue conduciendo al centralismo que impidió un desarrollo municipal. Blanca Acedo y Ernesto Ruiz. "El municipio en el marco de la reforma del Estado", en *Federalismo y desarrollo*, año 7, México, Banobras, marzo-abril de 1993.

<sup>30</sup>El Estado federal significa, por lo pronto, una forma de división del poder político no sólo desde el punto de vista funcional, sino sobre todo desde el punto de vista territorial, y con arreglo a la cual hay un único poder para ciertas materias y una pluralidad de poderes (...) Se trata de un Estado en que la unidad y diversidad, la centralización y la descentralización, se resume en una unidad dialéctica, caracterizada como una específica conexión de las relaciones de coordinación. Andrés Serra Rojas, *Teoría y práctica del federalismo mexicano*, México, Comisión de Fortalecimiento Municipal de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1996, p. 50.

La centralización concentró la actividad y los recursos humanos, materiales y financieros en zonas y grupos sociales restringidos; provocó en amplias regiones y comunidades periféricas el desaprovechamiento de los recursos, el incremento del desempleo, la inactividad productiva y la migración explosiva. La centralización y sus efectos negativos, por tanto, se reprodujeron sistemáticamente en todos los aspectos de la vida política, económica y social influyendo incluso, a las formas de pensamiento y la cultura.

Fue en este contexto centralizador –que ya había agotado sus posibilidades– cuando estalló la crisis económica que sumergió al país en serios desajustes durante los años subsecuentes.<sup>31</sup>

Si bien, ya se advertían algunos problemas desde los años setenta; a partir de 1982 se hizo patente el agotamiento del modelo económico de crecimiento que se había aplicado desde la posguerra, cobrándose conciencia de la necesidad de revisar la estructura y funcionamiento, no sólo del aparato estatal, sino de las formas de practicar la gestión administrativa y social, así como del destino de los recursos ejercidos mediante el gasto público.

La incapacidad que mostraban para entonces los sistemas de seguridad y bienestar social, así como la aparición de algunos problemas financieros, motivó el cuestionamiento del Estado benefactor y su operatividad, lo cual devino en la búsqueda de alternativas para rectificar el rumbo.

El país requería de acciones drásticas, no paliativos ni retórica; el viraje que debía realizarse para asegurar la sobrevivencia de la nación y un futuro estable sería, ciertamente, radical.<sup>32</sup>

<sup>31</sup>Planteamiento público del presidente Miguel de la Madrid Hurtado sobre su concepto de “Descentralización de la vida nacional” (...) Los mexicanos reconocemos en las constituciones de 1824, 1857 y 1917, que la fórmula para lograr la unidad del desarrollo nacional del mosaico geográfico, étnico y cultural que es nuestra realidad, era respetar lo diferente y consolidar lo común para conjugar las fuerzas regionales (...) que nuestra tesis federalista no sólo comprende el necesario fortalecimiento de los gobiernos de los estados, sino que vayamos más adelante (...) tomando pasos firmes para fortalecer el municipio libre (...) tal como reza el artículo 115 constitucional. Cedemun, *op. cit.*, p. 31.

<sup>32</sup>La discusión sobre la reforma del Estado (...) se inscribe en el complejo proceso de cambios ocurridos en el mundo, que han llevado a una transformación radical del escenario que quedó configurado al término de la Segunda Guerra Mundial (...) La revolución en los conocimientos y la tecnología ha modificado sustancialmente los sistemas de producción, de convivencia e incluso la idea que las sociedades tienen de sí mismas y los contenidos de la relación entre el Estado y la sociedad. José Luis Méndez, “La reforma del Estado en México: Alcances y límites”, *Gestión y Política Pública*, vol. III, núm. 1, primer semestre de 1994, p. 185.

Era innegable que los supuestos del proyecto estatista de la posguerra, no se avenían ya con las realidades políticas y económicas que empezaron a despuntar en esos años en los ámbitos nacional e internacional.

La reorientación que México necesitaba en sus políticas se concretó en el planteamiento que solidificó en el programa de Modernización Administrativa.

Dicho programa consideraba abatir la inflación como prioridad nacional, incluyendo las medidas correctivas del programa inmediato de reordenación económica en el Plan Nacional de Desarrollo. El primer objetivo, de reducir la inflación, a un 80 por ciento en 1983 y a un 40 por ciento en 1984 tuvo éxito, por lo que a partir de ese momento, comenzarían a adoptarse nuevos criterios para conducir el desarrollo de la nación en general.

Entre otras metas del Plan, se contempló reorganizar la administración pública en general, llevándose a cabo una transformación de la gestión pública en los tres niveles de gobierno, donde el municipio ocupó un lugar trascendente.

Así, la política económica implementada se caracterizó, fundamentalmente, por la contención drástica del gasto público<sup>53</sup> la imposición de topes salariales y una política de liberalización de precios en el ámbito macroeconómico; pero en la microgestión, se procuró, mediante la reforma realizada en 1983, reasignar importantes montos de recursos hacia los municipios, mientras se devolvían sus capacidades fiscales en la práctica.

Así comenzó el final de las soluciones centralizadoras, que declinaron dejando atrás la época en que el talento se encontraba encerrado en la capital de la República. No era, en aquel momento, ni es posible actualmente, que desde el centro se tuvieran las mismas sensibilidades y ópticas de las necesidades tal y como las comunidades locales las perciben en su propio entorno.

En el nuevo modelo de desarrollo implantado (descentralización de la vida nacional) debía otorgarse una alta prioridad al desarrollo regional, así como restituirle al municipio la importancia debida. Aquella restitución debía imprimir a la institución una nueva vitalidad que se expresara en una estrecha relación entre gobernantes y gobernados, una

<sup>53</sup>María del Carmen Gutiérrez Mejía, "Crisis y deuda externa: círculo vicioso", *México hacia el siglo XXI, visión de una generación*. México, SEP/CREA/SEN/UAM, 1988, pp. 147-149.

atención más eficaz a las problemáticas de siempre y una revitalización de la participación comunitaria en las tareas de gobierno para resolver de forma conjunta los problemas más inmediatos.

Sólo así se revertirían las causas del agravamiento de las disparidades entre regiones, estados, e incluso, entre poblaciones de un mismo estado, que habían tenido lugar en años anteriores y que habían agravado las abismales diferencias en los niveles de vida y bienestar entre el campo y la ciudad.<sup>34</sup>

Así se dio gran importancia a la idea de descentralizar<sup>35</sup> la toma de decisiones, tanto en lo concerniente a las actividades productivas, como en lo político y la administración pública.

Con la intención de combatir la inercia concentradora, se adoptaron medidas para renovar la vida municipal y se definió, en términos constitucionales, un conjunto de poderes propios de los ayuntamientos, a fin de permitirles planear y reglamentar su desarrollo.

La descentralización de la vida política, administrativa, económica, social y cultural, como imperativo impostergable en nuestra nación, en la práctica implicó una extensión, densidad, diversidad y complejidad, orientados al perfeccionamiento del desarrollo social.

## ALCANCES DE LA REFORMA DE 1983

Si acaso, existieron tiempo y circunstancias históricas que pudieron justificar el centralismo, las realidades en aquel momento de crisis y las necesarias perspectivas históricas que debieron constituirse para avanzar, reclamaron, y lo siguen haciendo, la dispersión geográfica de nuestro desarrollo, un progreso económico y social más equilibrado por regiones y la difusión orgánica del poder político en su dimensión territorial. En líneas generales, ésas son las circunstancias en las que se gestó la reforma al artículo 115 constitucional.

<sup>34</sup>Una relación descentralizada entre un Estado y un municipio presenta las siguientes características: a) los órganos municipales están dotados de amplia competencia, b) los órganos municipales están libres de una relación jerárquica y, c) los órganos municipales aplican el orden nacional sólo en determinados momentos. José Gómez Torruco, "El municipio mexicano", *Revista Pensamiento Político*, vol III, núm. 10, p. 188.

<sup>35</sup>Por descentralización se entiende bajo tres dimensiones: al interior de la administración pública; la descentralización social y finalmente la territorial. Descentralizar es efectuar una redistribución del poder político mediante un proyecto federal, Roberto Gómez Collado, "La descentralización político territorial", *Revista del IAPDEM*, núm. 19, julio septiembre de 1993, pp. 67-88.

Como antaño, el municipio libre, cimiento de la organización político-administrativa y de la división territorial de la República, resultó ser el espacio adecuado y legítimo para avanzar en la descentralización del desarrollo y profundizar la práctica democrática en México. La decisión estaba dada, había que volver los ojos a una institución casi mítica que yacía en el olvido.

Así, el municipio libre constituye el espacio geográfico en el que las expresiones jurídicas y sociales de sí mismo, son necesarias para que los ciudadanos desarrollen su vida política. No obstante, se debe reconocer que ese anhelo no se hizo efectivo, debido a diversas prácticas políticas que obligaron a matizar al federalismo en una dinámica que, en su momento, dio frutos en el proyecto económico y social, pero que agotó también sus posibilidades. Finalmente y de forma paradójica, esa dinámica centralizadora era la misma que se manifestaba ya, como obstáculo principal para realizar el proyecto nacional.

En ese sentido, es evidente que el tema del fortalecimiento municipal implicó, en el marco de un auténtico federalismo, hablar del fortalecimiento nacional, pues el municipio es la base fundamental del Sistema Federal Mexicano. A este respecto, siempre será una verdad que esta institución, aún cuando teóricamente constituye una fórmula de descentralización, en nuestra realidad lo ha sido más en el sentido administrativo que en el político.

Nuestro municipio es un ideal incumplido de la Revolución mexicana. Representa una de las formas de organización a la que no se le ha podido dar vida, el vigor y la trascendencia que debe tener. La debilidad del municipio no es fortuita, se debe a su insuficiencia financiera, a la debilidad organizativa y administrativa, tanto para cubrir los servicios públicos normales, como para tener una mayor participación en las tareas del desarrollo nacional.<sup>56</sup>

Ciertamente, hasta los años ochenta los municipios eran una tesis constitucional; no habían tenido los instrumentos para cumplir sus funciones de célula básica en nuestro régimen político y sólo cumplían débilmente su papel de organización administrativa; la vida municipal había sido un fracaso más de la democracia, pudiendo ser, precisamente, la escuela genuina de esta última, pues el municipio permite mayor cercanía de la población con su gobierno.

<sup>56</sup>Cedemun, *op. cit.*, p. 67.

Por todo ello, el gobierno federal se planteó la revisión de las estructuras diseñadas al amparo de la Constitución, a fin de instrumentar un proceso de cambio que hiciera efectiva en el federalismo, la célula municipal, tanto en autonomía económica, como política y de desarrollo. El resultado de las reformas fue el inicio de la transición de un federalismo débil hacia un federalismo maduro, mediante el cauce de la modernización a la institución municipal.

De esta manera, cobraría plena presencia éste ámbito de gobierno en la vida nacional, caracterizado por las cualidades y aspectos siguientes; dicho precepto estuvo dividido en diez fracciones, de las que siete corresponden específicamente a las estructuras municipales, dos serían comunes a los estados y municipios, y una más quedaría sin mayores modificaciones que las contenidas en el texto constitucional vigente.

La modificación de 1982 al texto constitucional, implantó no sólo la libertad que el municipio tiene para la administración de su patrimonio; especialmente implicaba el aseguramiento de los elementos mínimos con que debería contar la hacienda municipal, traduciéndose en los rendimientos de sus bienes, las contribuciones que establecerían las legislaturas de los estados; y que cuando menos debían comprender la propiedad inmobiliaria, división, consolidación, transición, mejoría y cambio de valores de los inmuebles; las participaciones federales que correspondían al municipio, en fin, ingresos derivados de la prestación de los servicios.<sup>37</sup>

La reforma también precisó cuáles serían los servicios públicos que corresponde prestar al municipio, en forma exclusiva o coordinadamente con los estados, con lo cual se alejó a la institución municipal de las frecuentes intromisiones que los gobiernos estatales realizaron en otros tiempos.

Bajo la argumentación descrita, es quizás éste, el aspecto político de la reforma más relevante y seguramente de los que incidieron, y lo seguirán haciendo, en la transformación de la realidad municipal, toda vez que se crearon nuevos cauces para desarrollar las relaciones de poder entre los gobiernos estatales y municipales.

De forma esquemática, puede decirse que los principales cambios fueron los siguientes:

<sup>37</sup>Con anterioridad a la reforma de 1984, con bastante frecuencia los ayuntamientos enviaban a las legislaturas locales sus respectivos presupuestos de egresos para su aprobación. Por su parte, los congresos locales por sí y ante sí mismos, modificaban caprichosamente los renglones de los presupuestos, obligando a los municipios a ejecutar obras decididas por las legislaturas. José Luis Gómez Erg, "La participación del municipio dentro del sistema federal", *Federalismo y Desarrollo*, año II, núm. 63, agosto-septiembre de 1998, p. 41.

Se ratificó el principio constitucional de la personalidad jurídica del municipio y quedó establecida su capacidad jurídica para ejercer actos de dominio sobre su patrimonio.

Se fortaleció la institución de la división de poderes en los tres niveles de gobierno.

Se estableció un marco regulador del desarrollo normativo de los ayuntamientos que legitimó la facultad de los municipios para convenir programas con otros municipios, con los gobiernos locales y con la federación para consolidar su desarrollo.

Se conservó el concepto originario del artículo 115 que prescribe la libre administración de su hacienda y se delimitaron sus fuentes tributarias, reservándoseles los impuestos con la propiedad inmobiliaria.

Se dotó al municipio de las bases legales para que formule, apruebe y administre su Plan de Desarrollo Urbano y Municipal.

Se fijaron criterios uniformes y procedimientos acordes con nuestro régimen de garantías, para dar mayor seguridad a los gobernados y sus representantes, en lo relativo a la desaparición o revocación del mandato de los ayuntamientos y la suspensión o destitución de sus miembros.

Se ampliaron los cauces participativos a los partidos políticos en beneficio de los ciudadanos, al hacer extensivo a todos los municipios el principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos.

Se aplicaron explícitamente a todos los trabajadores municipales del país las garantías que el artículo 123 constitucional les confiere en cuanto a derechos laborales y, finalmente;

Se estableció un régimen constitucional claro y al mismo tiempo flexible que permitiera conservar el patrimonio constitucional de los municipios, graduando y diferenciando las reformas en cada Estado, de acuerdo con la heterogeneidad entre los diferentes municipios.

Pese a las reformas constitucionales y los avances obtenidos, los cambios de fondo se impulsarían durante el sexenio siguiente.

Durante el sexenio comprendido entre 1988 y 1994, diversos factores externos confluieron para intensificar las políticas modernizadoras iniciadas en años anteriores; los costos de la transformación estructural hicieron necesario responder oportunamente a las demandas que años de políticas burocratizadas y paternalistas habían generado consigo.



Así, lentamente comenzaron a desaparecer numerosos subsidios, lo cual se presentaba como un anticipo del fin que tendrían las políticas populistas, la desarticulación del Estado burocrático y la promoción de un liberalismo maduro, por tanto, condujo a la búsqueda de alternativas para integrar a los sectores marginados del proceso modernizador.

La idea general subyacente en la nueva implementación de políticas, era reconstruir las relaciones entre la sociedad y el Estado, gravemente deterioradas por la excesiva centralización en la toma de decisiones que afectaban directamente a la sociedad.

A partir de ese momento, el gobierno impulsaría profundamente algunas políticas orientadas a favorecer la descentralización en varios frentes; uno de ellos fue la federalización de los recursos económicos, patentizada al menos, en la transferencia de fondos y recursos hacia los municipios.

Los Fondos Municipales de Solidaridad fueron el marco esencial en el que se dieron estos esfuerzos, iniciando con una cobertura en 13 estados para 1990; en 1991 participaban ya 25 entidades; y en 1992 el programa alcanzó una cobertura nacional.

El objetivo fue canalizar recursos federales y estatales a los municipios para que, juntamente con las comunidades, llevaran a cabo obras y acciones de beneficio comunitario.

Los Fondos Municipales de Solidaridad constituyeron el instrumento más importante para apoyar el fortalecimiento municipal a principios de los noventa, actuando como instancia de atención a la demanda social de servicios básicos e infraestructura, además de fungir como esquema en el que se conjuntaron los esfuerzos sociales y de los ayuntamientos para impulsar el desarrollo municipal.

Para el año de 1994, los recursos federales transferidos a los municipios significaron alrededor de 25 por ciento de los recursos del Ramo 26 del presupuesto federal.<sup>58</sup> Otras modalidades programáticas de transferencias de recursos hacia los municipios fueron los programas de escuela digna, créditos a la palabra, niños en solidaridad, hospital digno y fondos de apoyo a la producción.

La tendencia de las modificaciones al gasto fue atacar directamente a los problemas sociales en su origen, pero desafortunadamente, de nueva cuenta, el proceso por el cual se llevaron a cabo dichas políticas,

<sup>58</sup>Federalismo y municipio, *op. cit.*, p. 11.

estuvo edificado no en la estructura que ofrecían los gobiernos municipales, sino en una estructura centralizada y paralela, ejecutada desde la Secretaría de Desarrollo Social.<sup>39</sup>

La deficiencia más grave, sin embargo, fue el retroceso ideológico del gobierno, que en ese momento adoptó una concepción del municipio como un órgano administrativo del poder político central. En contrapartida, el acierto más importante fue descentralizar, en cierta manera, la administración de los recursos financieros tendientes a fomentar la inversión en obras públicas; este último aspecto se patentizó en una nueva relación fiscal del municipio con la Federación.

## RELACIONES FISCALES MUNICIPIO-FEDERACIÓN

Mejores municipios y estados harán fuerte y progresivo al Estado mexicano federal, por tanto, el federalismo debe ser, no sólo forma de gobierno, sino forma de la sociedad y, sobre todo, un esquema de desarrollo. En esta lógica, Federación y estados se fortalecerán, en la medida que brinden una atención eficaz a las demandas de los municipios mexicanos; pero esa demanda, evidentemente, no se satisface con discursos gubernamentales, sino que requiere de acciones concretas de trabajo que indefectiblemente necesitan de financiamiento.

En el financiamiento para el desarrollo municipal, las relaciones fiscales entre la federación, los estados y los municipios son de vital importancia; no obstante, en México se han desarrollado a contracorriente de lo que dictan los planteamientos y tesis formales del federalismo.<sup>40</sup>

<sup>39</sup>“El programa tuvo algunos desaciertos. A nivel organizativo, se colocó como una estructura paralela respecto de las estructuras propias de los gobiernos locales, por ejemplo, del ayuntamiento y del cabildo, puesto que los recursos se (canalizaban) directamente desde la Secretaría de Desarrollo Social hacia los comités o coordinadoras de éstos. De tal forma que los gobiernos locales, si bien aprovecharon estas estructuras para realizar importantes obras de infraestructura en los municipios, llegaron a considerar a los comités como una estructura alterna que no requería de la coordinación con el gobierno local y que, por lo tanto, generó algunos conflictos de competencias entre estas instancias y también algunos conflictos de liderazgo político a nivel local”. Liliana Rivera Sánchez, “Organización y participación social en los gobiernos locales”, *CIUDADES*, núm. 39, Puebla, México, RNUJ, julio-septiembre, de 1998.

<sup>40</sup>El Estado federal significa, por lo pronto, una forma de división del poder político sólo desde el punto de vista funcional sino sobre todo, desde un punto de vista territorial y con arreglo a lo cual hay un único poder para ciertas materias y una pluralidad de poderes. Se trata de un Estado en el que la unidad y la diversidad, la centralización y la

En este sentido, la tendencia mexicana, a pesar de las reformas, sigue siendo la centralización de los recursos. Por lo tanto, su control, aplicación y evaluación por parte de la Federación, asfixian las esferas relacionadas con este importante rubro de la vida municipal.

El centralismo, en el desarrollo económico y social del país, originalmente evitó la atomización y desorden de proyectos productivos e inversión, después y de forma irónica, se ha erigido como mecanismo de control de la vida social, económica y política, estructurándose como práctica de subordinación de los niveles de gobierno estatal y municipal al federal.

Este tipo de prácticas, por tanto, ha contribuido a posponer el desarrollo de las comunidades radicadas en los municipios del país, profundizado las contradicciones sociales, el descontento local y ha fomentado, invariablemente, el retraso en la maduración de la Federación, el desarrollo y la gobernabilidad.

Los saldos del centralismo fiscal se expresaron en la precaria infraestructura administrativa y capacidad de acción de los gobiernos locales, incrementando la debilidad institucional de estados y municipios, impidiéndoles convertirse en ejes de desarrollo regional y en constructores o conductores del consenso social.

Por esta razón, debe rechazarse la asignación centralizada de recursos, porque provoca injusticias y desigualdades; induce a la sensación de marginación entre los habitantes de los estados y municipios mexicanos respecto a los grandes problemas nacionales, provoca que los gobiernos federal y estatales, establezcan planes que ni siquiera son consultados y mucho menos discutidos con los habitantes de los municipios.

El centralismo ha despojado al municipio de capacidad y recursos para desarrollarse en su ámbito territorial y poblacional. La centralización fiscal es, precisamente, uno de los puntos "negativos" del peculiar federalismo mexicano y ello se constata al comparar el monto de recursos que se asigna en México a estados y municipios con otras naciones de régimen federal (véase cuadro 1).

---

descentralización, se resumen en una unidad dialéctica, caracterizada por una específica concesión de las relaciones de coordinación, supra y subordinación. Jurídicamente, el Estado federal es, pues, simplemente una amplia forma de descentralización y de división territorial del poder. Andrés Serra Rojas, *Teoría y práctica del federalismo mexicano*, México, Comisión de fortalecimiento municipal de la LVI legislatura de la Cámara de Diputados, 1996. p. 50. Para una visión más amplia sobre el federalismo fiscal, consulte la obra *El federalismo fiscal en México*, editado también por el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República.

*Cuadro 1*

Comparativo de la participación de los niveles de gobierno en el gasto público expresado en porcentaje del gasto total\*

PAÍS	NIVEL DE GOBIERNO	1982	1986	1991	1996	2000
Alemania	Central	58	58	61	57	60
	Regional	25	25	23	25	22
	Local	17	17	16	18	18
Estados Unidos	Central	58	58	57	56	57
	Regional	21	22	22	22	22
	Local	21	20	21	22	21
Canadá	Central	42	43	42	42	40
	Regional	41	41	42	40	40
	Local	17	16	17	18	20
México	Central (federal)	91	78	81	80	75
	Regional (estatal)	8	18	15	15	17
	Local (municipal)	1	4	4	5	8

\*Fuente: Elaboración y adición propia, tomando como base a Enrique Cabrera Mendoza, *Los dilemas de la modernización municipal*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996.

Es preciso aclarar que el cuadro contiene algunos sesgos, pues los países analizados muestran grados de desarrollo económico bastante dispares en relación con México; pero resulta ilustrativo para el caso, que el nivel de desarrollo económico de un país está relacionado positivamente con el nivel de descentralización fiscal.<sup>41</sup>

El cuadro anterior muestra claramente que México, frente a otros países, mantiene uno de los más altos grados de centralización fiscal, donde el nivel federal, con todo y las importantes reformas que se han realizado; retiene un 75 por ciento de los recursos destinados al gasto público, en comparación con 57 por ciento promedio del resto de los países considerados.

En lo referente al nivel municipal la comparación es más notoria, pues México, hasta la década de los noventa, no canalizó, ni siquiera, un 10 por ciento de su gasto público total hacia los municipios.

Ahora bien, no todos los saldos han sido negativos pues existen múltiples avances:

<sup>41</sup>Al respecto, véase Enrique Cabrera Mendoza (coord.), *Los dilemas de la modernización municipal; estudios sobre la gestión hacendaria en Municipios urbanos de México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996, p. 19.

- a) La reforma de 1983 permitió combatir y revertir, aunque de forma lenta, la centralización de recursos en manos de la Federación, para reasignarlos de forma racional y equitativa a los municipios del país.
- b) A partir de las tesis del Nuevo Federalismo Mexicano, que incluyeron todo un apartado específico sobre materia hacendaria; y concretamente sobre federalismo fiscal, los municipios del país se vieron beneficiados ampliamente por una mayor transferencia de recursos federales.<sup>42</sup>
- c) Se acentuó la discusión sobre la conveniencia de que los municipios incrementaran sus facultades fiscales y de control administrativo, dotando de mayor autonomía a las entidades fiscales municipales para el ejercicio del gasto público.

Por otra parte, durante el periodo comprendido entre 1994 y el año 2000, se alcanzaron logros verdaderamente importantes, e incluso nunca vistos en la historia contemporánea de México; se inició una importante política de combate frontal a la pobreza, reasignando directamente los recursos públicos, a través de nuevos ramos dentro del presupuesto de egresos de la Federación.

Asimismo, se dio un impulso vigoroso al proceso de descentralización de recursos hacia los municipios, por lo que en 1995, los antiguos cuadros programáticos se integraron en un nuevo Fondo de Solidaridad Municipal, pasando a representar 50 por ciento de los recursos asignados por el Ramo 26 del presupuesto de egresos de la federación; es decir, prácticamente se duplicaron las posibilidades financieras de los municipios en un contexto en el que los más favorecidos eran aquellos con mayores niveles de pobreza.

También en ese año, el Fondo General de Participaciones se incrementó sustancialmente, pasando del 18.1 por ciento, al 20 por ciento de la recaudación federal participable

Para 1996, con objeto de profundizar esa dinámica y con base en los significativos resultados alcanzados, se amplió la participación de los programas a cargo de los municipios, hasta en un 65 por ciento del Ramo 26. La estrategia y los mecanismos de los programas también se adecuaron y enriquecieron con la nueva modalidad programática que fue conocida como Fondo de Desarrollo Social Municipal. En 1997 se mantuvo esa modalidad, así como el monto de sus participaciones.

<sup>42</sup>El nuevo federalismo implica impulsar el desarrollo regional, para fortalecer el nacional (...). El nuevo federalismo debe ser constructivo, nacional y democrático, con una amplia y eficaz proyección de la Federación sobre los estados, que requieren una mayor participación en impuestos federales. Andrés Serra Rojas, *op. cit.*, p. 55.

Como puede apreciarse, en líneas generales se impulsó de manera inédita la participación municipal en la distribución y manejo de los recursos y la operación de programas sociales locales.

De 1990 a la fecha, el escenario municipal ha cambiado. Hoy los municipios tienen mayores posibilidades reales para asumirse ante sus comunidades como la instancia más importante para atender demandas prioritarias de servicios básicos; las implicaciones de este hecho, en la revaloración municipal, son evidentes (véase cuadro 2).

*Cuadro 2\**

Monto de recursos asignados a municipios vía principales fondos (expresado en millones de pesos)

ENTIDAD	RAMO 26	RAMO 26	RAMO 33 1998	RAMO 33 1999	RAMO 33 2000
	MUNICIPIOS EN 1996	MUNICIPIOS 1997	FAISM/FAFOMUN	FAISM/FAFOMUN	FAISM/FAFOMUN
Aguascalientes	91'018,000.00	108'537,000.00	180'512,400.00	246'502,779.00	221'412,754.00
Baja California	81'392,700.00	127'345,983.00	281'722,900.00	461'565,938.00	471'308,345.00
Baja California Sur	76'695,600.00	94'914,250.00	127'230,500.00	136'090,537.00	88'696,116.00
Campeche	158'045,400.00	129'093,250.00	209'050,200.00	296'836,200.00	294'595,582.00
Coahuila	107'185,400.00	164'450,000.00	313'034,700.00	522'195,355.00	550'089,235.00
Colima	488'028,000.00	98'674,846.00	141'641,200.00	165'664,436.00	124'759,441.00
Chiapas	569'455,900.00	588'731,000.00	949'830,800.00	1,761'771,977.00	2,156'447,290.00
Chihuahua	161'791,600.00	208'851,500.00	405'804,600.00	710'035,883.00	781'871,539.00
Distrito Federal	0	0	626'918,800.00**	484'363,756.00	0
Durango	199'203,700.00	201'451,250.00	300'035,500.00	1,398'524,355.00	521'103,340.00
Guanajuato	300'673,300.00	402'080,250.00	751'828,000.00	1,548'371,699.00	1,650'301,193.00
Guerrero	377'799,300.00	436'614,750.00	844'090,400.00	816'608,041.00	1,892'097,343.00
Hidalgo	302'156,700.00	306'945,948.00	467'907,500.00	1,487'817,490.00	942'982,412.00
Jalisco	251'766,400.00	327'959,948.00	784'052,300.00	2,878'861,935.00	1,723'497,573.00
México	366'621,900.00	541'862,750.00	1,460'640,900.00	1,360'102,005.00	34,076'346,348.00
Michoacán	318'365,900.00	412'769,500.00	736'646,700.00	402'927,491.00	1,614'622,561.00
Morelos	126'579,700.00	140'604,750.00	257'241,500.00	301'004,400.00	412'481,773.00
Nayarit	150'588,500.00	133'204,500.00	208'822,000.00	813'033,065.00	292'858,705.00
Nuevo León	110'429,000.00	177'606,000.00	452'878,300.00	1,539'207,697.00	897'014,517.00
Oaxaca	526'257,400.00	545'151,750.00	836'356,000.00	1,755'276,742.00	1,870'967,972.00
Puebla	418'741,500.00	508'150,500.00	936'812,400.00	437'596,200.00	2,118'012,536.00
Querétaro	196'294,100.00	156'227,500.00	277'248,500.00	256'923,130.00	464'168,529.00
Quintana Roo	134'435,900.00	119'226,250.00	187'556,600.00	824'601,237.00	239'820,427.00
San Luis Potosí	274'597,800.00	298'476,750.00	471'227,800.00	613'779,322.00	951'070,316.00
Sinaloa	170'462,600.00	200'629,000.00	358'737,700.00	507'554,982.00	664'538,872.00
Sonora	101'610,200.00	148'549,623.00	306'218,200.00	629'245,709.00	533'168,872.00
Tabasco	216'368,700.00	222'829,750.00	373'047,700.00	684'527,546.00	704'493,897.00

ENTIDAD	RAMO 26	RAMO 26	RAMO 33 1998	RAMO 33 1999	RAMO 33 2000
	MUNICIPIOS EN 1996	MUNICIPIOS 1997	FAISM/FAFOMUN	FAISM/FAFOMUN	FAISM/FAFOMUN
Tamaulipas	148'874,700.00	206'384,750.00	394'944,800.00	306'642,910.00	755'615,430.00
Tlaxcala	152'978,400.00	134'026,750.00	211'978,400.00	2,531'433,523.00	300'697,698.00
Veracruz	525'105,900.00	666'269,176.00	1,329'555,800.00	635'073,219.00	3,101'863,963.00
Yucatán	209'305,200.00	197'340,000.00	377'857,600.00	507'159,375.00	717'744,930.00
Zacatecas	245'525,000.00	219'540,750.00	312'901,300.00	507'159,375.00	554'118,933.00
Totales	7,150'000,000.00	8,222'500,000.00	15,874'400,000.00	27,031'219,999.00	31,020'061,650.00

\*Elaboración propia, con base en datos del presupuesto de egresos de la Federación, para el año 2000.

\*\*Por decisión de la Cámara de Diputados, el Distrito Federal quedó excluido de los recursos correspondientes a los fondos: FAISM y FAFOMUN, correspondientes al año 2000.

El cambio observado también ha implicado el reconocimiento del municipio en sus áreas de responsabilidad y actualmente ha tomado fuerza la idea de ponderarlo como el factor de desarrollo social y económico del país; es decir, como instancia gubernamental completa.

Definitivamente, una de las alternativas de desarrollo del país que reivindique los principios del federalismo, es la participación activa de todos los órdenes, en un conjunto de relaciones intergubernamentales que consideren una mayor intervención de las autoridades locales en la formación de políticas gubernamentales de rango nacional regional y local.

Dichas relaciones deben ser concebidas dentro del nuevo federalismo, como una alternativa en la que se comparten las responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno.

En este sentido, el cambio fue más notorio a partir de 1998 (véase cuadro 3) cuando se suprimió el Ramo 26 y apareció el Ramo 33 con notables innovaciones fiscales para los municipios del país.

Como lo demuestran los datos anteriores, la relación fiscal ha evolucionado. A partir de la capacidad de convocatoria del gobierno federal, la federalización de materias, la descentralización y la formación de sistemas de coordinación, como responsabilidad social accionan actualmente a través de las tres jerarquías de gobierno.

Con esos avances, es al mismo pueblo al que en distinto grado de competencia y en los diversos órdenes de la división de gobierno, a quien se tiene la obligación de servir, lo cual obliga a enfatizar que es el federalismo, el camino a seguir para contar con un gobierno capaz de integrar eficientemente las actividades de la colectividad nacional.

Cuadro 3

Fondos del ramo 33 según la ley de coordinación fiscal\*  
y monto de recursos para 1998

POSICIÓN	DENOMINACIÓN	CARACTERÍSTICAS
I	Fondo de Aportación para la Infraestructura Social.*	Distribuido en Fondo para la Infraestructura Social Estatal (1,261'100,000.00 y Fondo Para la Estructura Social Municipal (9,142'300,000.00).
II	Fondo de Aportación para el Fortalecimiento Municipal y del D.F.	Las aportaciones constituyeron recursos frescos para los municipios; se orientaron al apoyo del saneamiento de las finanzas municipales, aspectos de seguridad y otras prioridades que definieron los municipios. Importó 6,732'100,000.00.
III	Fondo de Aportaciones Múltiples.	Su manejo correspondió a los estados y municipios, en consecuencia, se presentó una serie de operaciones y de acciones de asistencia social, así como la preocupación por incrementar la infraestructura escolar de nivel básico. Importó 3,655'300,000.00.
IV	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.*	Correspondió a los estados y al Distrito Federal, recibir apoyos complementarios para ejercer las atribuciones que de manera exclusiva les asignó la Ley General de Educación. Importó \$67,512' 647,000.00.
V	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.*	Su manejo correspondió a los estados y al Distrito Federal, según lo dispuesto en los artículos 3o., 13 y 18 de la Ley General de Salud. Para aquel año. Importó 10,546'151,400.00.

\*Elaboración propia con base en datos de la Ley de Coordinación Fiscal y Federalismo y Municipio, núm. 11, marzo de 1998, p. 28.



El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 reconoció la necesidad de una mayor participación de los estados y municipios en la vida nacional, por lo que se efectuó una reasignación de recursos, responsabilidades y atribuciones entre los tres niveles de gobierno.

En este contexto se implantaron las bases para que el Nuevo Federalismo Mexicano, como un instrumento redistributivo y compensatorio, se desarrollara propiciando un desarrollo regional más equitativo, basado en la descentralización de funciones, recursos y programas públicos, así como el impulso a la vida municipal.

Un resultado, hasta cierto punto lógico del proceso descentralizador, es que el gobierno federal emprendió el fortalecimiento de los estados y municipios a través de la mayor asignación de recursos; expresión también de la vocación municipalista de anteriores gobiernos, fueron la modificación a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y la creación del Ramo 33 del presupuesto de egresos de la federación, que sustituyó en 1997 al antiguo Ramo 26.<sup>43</sup>

Las modificaciones a la LCF tuvieron dos propósitos fundamentales; primero, promover el proceso de descentralización y la participación de los estados y municipios en las tareas del desarrollo regional; y segundo, favorecer la participación social en el desarrollo de los programas y estrategias correspondientes.

Como primer paso para alcanzar dichos objetivos, en 1995 se reformó la Ley de Coordinación Fiscal para establecer que el Fondo General de Participaciones se debería de constituir con el 20 por ciento de la recaudación federal participable, porcentaje que permaneció vigente hasta el año 2000.

En lo que se refiere a las aportaciones federales para entidades federativas y municipios, se crearon cinco fondos durante 1998, mediante los que se especializaría la asignación de recursos a estados y municipios a partir de un enfoque eminentemente social; tres de los cuales tenían influencia directa en los municipios, en lo tocante al fortalecimiento de las capacidades de atención a las demandas de la población más desprotegida y marginada.

<sup>43</sup>Las reformas y adiciones a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de diciembre de 1995 y ésta entró en vigor el 1o. de enero de 1996. La Ley de Coordinación Fiscal a partir de enero de 1998 rige las relaciones tributarias entre los diferentes niveles de gobierno. *Diario Oficial de la Federación*, 15 de diciembre de 1995.

Este formato operó sólo un año, pues en el 2000 se crearon nuevos fondos, siendo actualmente siete, mismos que subsisten hasta la fecha. En el presupuesto para los años 2000 y 2001, algunos de ellos se subdividen para una mejor asignación de los recursos (véase cuadro 4).

*Cuadro 4*

Fondos y montos destinados al apoyo de estados y municipios durante los años 2000 y 2001\*

NOMBRE DEL FONDO	MONTO DE RECURSOS 2000	MONTO DE RECURSOS 2001
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal	\$105,652'544,700.00	\$128,309'745,255.00
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	\$20,022'700,000.00	\$25,144'700,000.00
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social distribuido en:	\$15,989'722,500.00	\$18,889'177,500.00
Fondo para la Infraestructura Social Estatal	\$1,937'954,367.00	\$2,289'368,313.00
Fondo para la Infraestructura Social Municipal	\$14,051'768,133.00	\$16,599'809,187.00
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios	\$15,030'339,150.00	\$17,755'826,836.00
Fondo de Aportaciones Múltiples dividido en:	\$5,206'253,646.00	\$6,150'300,000.00
Fondo de Asistencia Social	\$2,374'537,953.00	\$2,805'100,000.00
Fondo de Infraestructura Educativa	\$2,831'715,693.00	\$3,345'200,000.00
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y del Adulto dividido en:	\$1,885'743,659.00	\$2,727'469,242.00
Fondo de Educación Tecnológica	\$1,311'401,411.00	\$1,564'959,093.00
Fondo de Educación para los Adultos	\$574'342,248.00	\$1,162'510,149.00
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el D. F.	\$5,170'000,000.00	\$5,521'600,000.00

\*Elaboración propia con base en los decretos de presupuesto de egresos de la Federación, para los ejercicios fiscales de los años 2000 y 2001, artículos 18 y 9, respectivamente.

La integración de los fondos, según la Ley de Coordinación Fiscal es la siguiente:

*Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal:* La Ley de Coordinación Fiscal establece que el monto de este fondo se determinará cada año en el presupuesto de egresos de la Federación correspondiente, a partir exclusivamente de los siguientes elementos:

1. El Registro Común de Escuelas y Plantillas de Personal, utilizando para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas, la suscripción de los Acuerdos respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por conceptos de impuestos federales y aportaciones de seguridad social; y
2. Por los recursos presupuestarios que, con cargo al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal se hayan transferido a las entidades federativas, de acuerdo al presupuesto de egresos de la Federación, durante el ejercicio inmediato anterior a aquél que se presupuestó, adicionándole lo siguiente:
  - a) Las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese mismo ejercicio se hubieren autorizado con cargo a las previsiones para el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, contenidas en el Presupuesto de egresos de la Federación;
  - b) El importe que, en su caso, resulte de aplicar en el ejercicio que se presupuestaron las medidas autorizadas con cargo a las citadas previsiones derivadas del ejercicio anterior; y
  - c) La actualización que se determine para el ejercicio que se presupuestó de los gastos de operación, distintos de los servicios personales y de mantenimiento, correspondientes al Registro Común de Escuelas.<sup>44</sup>

*Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud:* Se determinará cada año en el presupuesto de egresos de la Federación correspondiente, exclusivamente a partir de los siguientes elementos:

1. Por el inventario de la infraestructura y las plantillas de personal, utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas, con motivo de los acuerdos de coordinación, suscritos para la descentralización integral de los servicios de salud respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por concepto de impuestos federales y aportaciones de seguridad social.
2. Por los recursos que, con cargo a las previsiones para servicios personales contenidas al efecto en el presupuesto de egresos de la federación, se hayan transferido a las entidades federativas, durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquél que se presupuestó; para cubrir el gasto en servicios personales, incluidas las ampliaciones presupuestarias que en el

<sup>44</sup>Artículo 27 de la Ley de Coordinación Fiscal, en *Prontuario Jurídico del Municipio en México*, Cedemun, 1998.

transcurso de ese ejercicio se hubieren autorizado por concepto de incrementos salariales, prestaciones, así como aquéllas medidas económicas que, en su caso, se requieran para integrar el ejercicio fiscal que se presupuestó.

3. Por los recursos que la Federación haya transferido a las entidades federativas, durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquel que se presupuestó; para cubrir el gasto de operación e inversión, excluyendo los gastos eventuales de inversión e infraestructura y equipamiento que la Federación y las entidades correspondientes convengan como no susceptibles de presupuestarse en el ejercicio siguiente y por los recursos que para iguales fines sean aprobados en el presupuesto de egresos de la Federación en adición a los primeros; y

4. Por los recursos que, en su caso, se destinen expresamente en el presupuesto de egresos de la Federación a fin de promover la equidad en los servicios de salud, mismos que serán distribuidos conforme a lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley de Coordinación Fiscal.<sup>45</sup>

*Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social:* Se determinará anualmente en el presupuesto de egresos de la Federación con recursos federales, por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5 por ciento de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Del total de la recaudación federal participable el 0.303 por ciento corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social Estatal y el 2.197 por ciento al Fondo para la Infraestructura Social Municipal. Los fondos se entregarán mensualmente por partes iguales a los Estados por conducto de la Federación y a los municipios a través de los estados, sin que a este efecto procedan los anticipos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 7o. de esta Ley.

Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban los estados y los municipios, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones, que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y de pobreza extrema, en los siguientes rubros: agua potable; alcantarillado; drenaje

<sup>45</sup>Artículo 30 de la Ley de Coordinación Fiscal, en *Prontuario Jurídico del Municipio en México*, Cedemun, 1998.

y letrinas; urbanización municipal; electrificación rural y de colonias pobres; infraestructura básica de salud; infraestructura básica educativa; mejoramiento de vivienda; caminos rurales; e infraestructura productiva rural.

En el caso de los municipios, éstos podrán disponer hasta un dos por ciento del total de recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal que les corresponda, para la realización de un programa de desarrollo institucional. Este programa será convenido entre el Ejecutivo federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, el gobierno estatal correspondiente y el municipio de que se trate.

Respecto a dichas aportaciones, los estados y municipios deberán:

Hacer del conocimiento de sus habitantes, los montos que reciban, las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios;

Promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar;

Informar a sus habitantes, al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados; y

Proporcionar a la Secretaría de Desarrollo Social, la información que sobre la utilización del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social le sea requerida. En el caso de los municipios lo harán por conducto de los estados.<sup>46</sup>

*Fondo para la Estructura Social Municipal:* Los estados son los responsables de distribuir entre los municipios los recursos depositados en este Fondo, con una fórmula igual a la señalada en el artículo anterior, que enfatice el carácter redistributivo de estas aportaciones hacia aquellos municipios con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema. Para ello, utilizarán la información estadística más reciente de las variables del rezago social a que se refiere el artículo anterior publicada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. En aquellos casos en que la disponibilidad de información no permite la aplicación de la fórmula antes señalada, se utilizarán las siguientes cuatro variables sumadas y ponderadas con igual peso cada una de ellas:

<sup>46</sup>Artículos 32 y 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, en *Prontuario Jurídico del Municipio en México*, Cedemun, 1998.

- a) Población ocupada del municipio que perciba menos de dos salarios mínimos respecto de la población del Estado en igual condición;
- b) Población municipal de 15 años o más que no sepa leer y escribir respecto de la población del Estado en igual situación;
- c) Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad, entre la población del Estado en igual condición;

Con objeto de apoyar a los estados en la aplicación de sus fórmulas, la Secretaría de Desarrollo Social publicará en el *Diario Oficial de la Federación*, en los primeros 15 días del ejercicio fiscal de que se trate, las variables y fuentes de información disponibles en el nivel municipal para cada Estado.

Los estados, con base en los lineamientos anteriores y previo convenio con la Secretaría de Desarrollo Social, calcularán las distribuciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal correspondientes a sus municipios; debiendo publicarlas en sus respectivos órganos oficiales de difusión, a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal aplicable, así como la fórmula y su respectiva metodología, justificando cada elemento.

Los estados deberán enterar a sus respectivos municipios los recursos que les correspondan, conforme al calendario de enteros en que la Federación lo haga a favor de los estados.<sup>47</sup>

*Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios:*<sup>48</sup> Se determinará anualmente en el presupuesto de egresos de la Federación con recursos federales, por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5 por ciento de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio.

Este Fondo se entregará mensualmente por partes iguales a los municipios, por conducto de los estados, sin que para este efecto procedan los anticipos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 7o. de esta Constitución.

<sup>47</sup>Artículo 35 de la Ley de Coordinación Fiscal, en *Prontuario Jurídico del Municipio en México*, México, Cedemun, 1998.

<sup>48</sup>Antes, Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal.

Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios reciban los municipios, a través de los estados se destinarán exclusivamente a satisfacer sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes. Respecto de las aportaciones que reciban con cargo al Fondo a que se refiere este artículo, los municipios tendrán las mismas obligaciones a que se refieren las fracciones I a III del artículo 33 de esta ley.<sup>49</sup>

*Fondo de Aportaciones Múltiples:* Se integra por participaciones federales destinadas a solventar necesidades de asistencia social y deficiencia de infraestructura educativa en regiones tradicionalmente marginadas.

*Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos:* Que se distribuye en:

Fondo para Educación Tecnológica

Fondo para Educación de Adultos

Este fondo se integra por recursos federales y se entrega a entidades federativas y municipios, conforme se suscriban los convenios previstos en la Ley de Coordinación Fiscal, para la transferencia de recursos humanos y materiales, así como para la asignación de recursos financieros.

*Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal:* Donde el parámetro distributivo es la población de cada estado y Municipio; es decir, a mayor población, más recursos pueden destinarse para atender las necesidades de las poblaciones, dando prioridad al saneamiento financiero y a la seguridad pública.

Los fondos hasta aquí descritos, corresponden al ramo 33 que es uno de los dos grandes ramos generales del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, los cuales pueden apreciarse en el siguiente cuadro.

<sup>49</sup> Artículos 36 y 37 de la Ley de Coordinación Fiscal, en *Prontuario Jurídico del Municipio en México*, México, Cedemun, 1998.

Ramos generales 33 y 28

RAMO	GASTO PROGRAMABLE	CANTIDAD	
		2000	2001
33	Aportaciones federales para entidades federativas y municipios.	\$168,957'303,655.00	\$204,498'818,833.00
RAMO	GASTO NO PROGRAMABLE		
28	Participación a entidades federativas y municipios.	\$161,712'800,000.00	\$192,490'800,000.00

Actualmente se puede afirmar que se están dando importantes cambios en la asignación de recursos hacia estados y municipios; éstos no acaban en la constitución de los ramos descritos con anterioridad, los cambios van mucho más allá. Para el año 2000 entró en operación un nuevo ramo administrativo dentro del presupuesto de egresos de la Federación, denominado "Ramo 20 de desarrollo social" por la cantidad de 13,728'650,100.00 de pesos, del cual se destinaron a constituir cuatro fondos específicos para la población en pobreza extrema cuyo monto de recursos en conjunto ascendió a la cantidad de 4,247'000,000.00.

Los recursos depositados en esos fondos se consideraron subsidios y se destinaron, como ya se dijo, para atender a la población en pobreza extrema, promoviendo para ello el desarrollo de las comunidades y familias, mediante la generación de ingresos y empleos ligándolos a desarrollo regional.

Los programas de los fondos que integran al Ramo 20 incluyen diversos programas para su asignación y correspondió a la Secretaría de Desarrollo Social emitir las reglas de operación de dichos programas. Por otra parte, el artículo 73 del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2000, estableció con claridad que los estados y municipios podrán participar, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, en la planeación e instrumentación de acciones para aplicar estos nuevos fondos mediante los convenios de desarrollo social.

También en el año 2000, dentro del presupuesto se dejó abierto un apartado denominado "De las Reasignaciones de Gasto de la Administración Pública Federal" en el que se determinó asignar la cantidad de 6,870'000,000 de pesos, al Ramo General 23 Provisiones Salariales y Económicas, con destino específico al Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.



Sin embargo, cabe señalar que los fondos de los ramos 20 y 23, fueron eliminados en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, para el ejercicio fiscal del año 2001.

Esta nueva etapa del proceso descentralizador actualmente significa, para los municipios, ver ensanchadas de manera considerable sus capacidades financieras para manejar y operar diversos programas; es decir, la creación de los fondos permite fortalecer aún más la función municipal de atención a las demandas de la población.

Es previsible, que en el futuro, los montos de recursos asignados a estados y municipios vayan en aumento hasta alcanzar el grado óptimo de asignación. Por tanto, también es de esperarse que las respuestas a las demandas surgidas en el seno del municipio obtengan cada vez respuestas más rápidas y concretas, pues serán ahora los municipios y estados quienes agilizarán los mecanismos para ello. No obstante, queda una duda: si es posible que las autoridades municipales y las condiciones de las administraciones locales permitirán que eso sea posible. Quedan pendientes diversos problemas políticos, sociales y administrativos y de otras índoles que limitan aún el papel del municipio como gestor del desarrollo social.

## REALIDAD POLÍTICA DEL MUNICIPIO MEXICANO

La realidad política del municipio ha sido una de las dimensiones que las aportaciones de recursos han reivindicado satisfactoriamente. Se puede sostener que las discontinuidades y reveses que ha sufrido el sistema político mexicano durante los últimos 20 años, se han suscitado en el nivel de la política local, representada por 32 entidades con diferencias particulares. En especial, el municipio se ha constituido en un espacio privilegiado de lucha política y conflicto social.<sup>50</sup>

La exigencia de autonomía por parte de los gobiernos locales para ejercer el poder en servicio y beneficio de sus respectivas comunidades, ha sido una aspiración de la sociedad en la búsqueda de mayores espacios de participación y del mejoramiento de sus niveles de vida.

Ciertamente, en la actualidad los municipios han dejado de ser meros receptores de las demandas ciudadanas, para convertirse en protagonistas de su propia lucha por el robustecimiento de su capacidad como el ámbito de gobierno más cercano a su población.

<sup>50</sup>David Arellano Gault y Liliana Rivera Sánchez, *Gobiernos locales: innovaciones y perspectivas en la gestión de la participación social*, México, CIDE, Documento de trabajo núm. 67, 1998, docto. de internet, <http://www.cide.mx/arellano-rivera.htm>.

Cotidianamente se dirimen entre los municipios, estados y la Federación disputas por territorios, por la competencia en el manejo y administración de los servicios públicos, por la realización de obras públicas de carácter local, por la gestión de la seguridad pública así como por la capacidad tributaria.

Otro campo de reivindicación y lucha política lo constituyen los municipios indígenas, el respeto a sus formas de elección, organización y representación, de acuerdo con los usos y costumbres, su cultura y la demanda de autonomía. Como ejemplo de atraso político, muchos de los municipios indígenas se encuentran subordinados a cacicazgos económicos y políticos locales, regionales y estatales, que les imponen no sólo el tipo de gobierno, sino de personas, a través de elecciones o revocación de autoridades legítimamente electas.<sup>51</sup>

A pesar de las resistencias, el país completo ha entrado en un proceso de importantes transformaciones, entre las que, los municipios del país, no han quedado al margen.

Esa efervescencia municipalista se ha expresado, de forma impactante, en el aumento creciente de competitividad en la lucha política local para obtener el control de los gobiernos municipales, entre los partidos políticos de representación nacional y regional que, a partir de 1988 han multiplicado su presencia en numerosos municipios.

En virtud de lo anterior, hasta las elecciones celebradas en 2000, el PRD había conquistado 285 municipios, el PAN 293, el PT 28 y el PVEM 9; algunos partidos locales mantienen 4 ayuntamientos en su poder; por usos y costumbres se rigen 418 y el PRI conserva 1,392.<sup>52</sup>

La ascendente alternancia en los poderes locales, ha puesto en debate de la política nacional, temas como el federalismo, la centralización y concentración del sistema político; readecuación del modelo económico, las relaciones intergubernamentales, la pluralidad de las tareas del gobierno y la participación ciudadana, así como la transferencia del poder en las relaciones Estado-sociedad, las autonomías locales, el papel del municipio en la reforma del Estado y en la transición democrática.<sup>53</sup>

<sup>51</sup>En los últimos años, muchos gobiernos municipales (particularmente de la oposición) han trascendido del trámite administrativo y la gestión legal, haciendo uso de sus diversas acciones de presión para adquisición de recursos financieros. López, *op. cit.*, p. 50.

<sup>52</sup>Fuentes: Revista *Voz y Voto*, noviembre de 1999; entrevistas telefónicas a las dirigencias nacionales de los partidos enunciados y corroboración por el Cedemun.

<sup>53</sup>Durante el año de 1995 la prensa nacional registró más de 1,500 acciones de protesta en el terreno municipal y en el mismo lapso más de 100 movilizaciones relacionadas con la tenencia de la tierra, justicia estatal y federal o democrática, conflictos laborales, créditos bancarios y de política económica, *Memoria del primer seminario de Análisis Municipal*, p. 5.

La existencia de diversas formas políticas e ideológicas en el gobierno de cada municipio del país, se mueve actualmente en prácticas impulsadas por el pluralismo. Sin duda, nos encontramos en una realidad muy distinta a la de años anteriores, en la que virtualmente existía un solo partido que gobernaba la totalidad de los municipios del país, salvo mínimas excepciones.

Hoy el escenario es radicalmente distinto, los espacios para la pluralidad han crecido. Reconocer esto no implica, necesariamente, abrir un debate en contra del PRI, sino aceptar que el régimen político existente en nuestro país agotó ciertas posibilidades, pero a la vez abre otras nuevas.

Una Federación mexicana edificada en los municipios, que por su propia naturaleza tiene intereses muy particulares y necesidades ancestrales, requiere no ser instrumento de los partidos políticos sino, en última instancia, de la ciudadanía, que tiene en su municipio al ámbito de gobierno que puede fortalecer sus procesos de construcción y mejoramiento de condiciones de vida.

Las relaciones de los municipios con los gobiernos estatal y federal, por lo tanto, deberán dirigirse a construir medidas que puedan corregir en estos espacios de la vida pública, la corrupción, la ineficiencia administrativa, la ausencia de recursos, la subordinación que padecen ante el centralismo que aún impera; éstos son los intereses que deben prevalecer.

La posición del municipio para captar de cerca las demandas y necesidades de la población, es privilegiada. Por lo tanto, acciones como las expresadas por el Ramo 33 dan confianza y responsabilidad a los municipios en el manejo de recursos y la toma de decisiones con base en la participación de la ciudadanía, convirtiéndolos en los promotores del desarrollo más cercanos a la sociedad.

El desarrollo regional representa para los municipios de México, remontar sus rezagos estructurales, abriendo el espacio a modificaciones fundamentales de su organización social, bases jurídicas y funcionalidad.

Pero el municipio ha quedado incierto en la política regional de una manera natural, en gran medida porque la base para trazar una estrategia que territorialmente promueva el desarrollo, no reconoce muchas de las condiciones de desigualdad económica, social y política que domina el espacio y a la población sobre la que va a actuar.

La pretensión de actuar sobre un ámbito geográfico, relativamente homogéneo, donde la población y sus autoridades comparten estructuras,

costumbres e historia, vuelven a la política regional el mejor medio para conseguir la revalorización de este entramado de relaciones locales que nutren la unidad nacional. En pocas palabras, el alcance regional de la política de desarrollo es un esfuerzo fundamental del federalismo mexicano renovado.

Desde ese criterio, debemos acentuar que el municipio no es una institución política que sólo ejerce sus responsabilidades de gobierno, ni es tampoco una estructura administrativa que presenta servicios públicos. Desde una óptica más integral es al mismo tiempo gobierno, administración y sociedad.<sup>54</sup> Recordemos que en nuestro régimen constitucional, el municipio libre es la célula política básica de la República. Si se parte de ese diseño constitucional y de su cercanía con la ciudadanía, se puede decir que el municipio tiene las potencialidades para ser la esfera de gobierno más democrática en lo político, más eficiente en lo administrativo y más benéfica en lo social.

Estos planteamientos expuestos nos conducen a la cuestión de considerar un fortalecimiento municipal que tome en cuenta las opiniones de la sociedad, porque fortalecer al municipio no es una cuestión meramente federal, es una cuestión municipal en toda la extensión de la palabra. Así, la atención al ámbito municipal, por parte de la Federación y los estados, conduce al impulso de un federalismo que fortalezca la democracia mediante la descentralización en todos los órdenes de la vida: en la economía; en la política y en la vida comunitaria. Particularmente en el ámbito político ya se sienten los cambios; el ejemplo más representativo de la dinámica transformadora ha sido el arribo de distintas fuerzas políticas al poder en los diferentes ámbitos de gobierno.

A partir de 1998, según la opinión de diversos analistas e intelectuales, México ha entrado en una nueva dinámica de su vida política; hoy se vive una creciente competitividad en el ámbito electoral; los gobiernos estatales y municipales han pasado a ser gobernados por una diversidad de fuerzas políticas que acentúan el pluralismo; y la práctica

<sup>54</sup>El municipio se reconoce como la célula básica de la organización política y administrativa llamando la atención sobre la autosuficiencia económica como condición indispensable para su autodeterminación. Se concibe al municipio como la instancia fundamental de la democracia, pues las elecciones municipales son el más valioso indicador sobre las preferencias políticas de la ciudadanía. Santiago Velasco Monroy y Elvia Montes de Oca Navas (coord.), "La modernización de la administración municipal", en *Temas Municipales*, México, Gobierno del Estado de México/El Colegio Mexiquense, 1993, p. 83.

democrática asume un verdadero mosaico de preferencias del conjunto de ciudadanos que componen a nuestra sociedad.<sup>55</sup>

Ciertamente, el panorama actual de la lucha por el poder político en los diferentes espacios territoriales es inédito en nuestro país. Por tanto, el cambio no ha estado exento de problemas y obstáculos que no existían en el pasado, pues eran francamente imprevisibles dadas las condiciones en que se desarrolló la vida institucional en el esquema de poder y gobierno que reprodujo el centralismo en todos los órdenes de la vida.

En este sentido, la descentralización de la política y, por tanto, de la democracia, ha llegado también a la vida municipal; esta situación constituye por sí misma un gran reto para el federalismo mexicano. Se ha pasado del gobierno planificado y centralizado a un gobierno consensual, consultivo, incluyente e integrador del sentir comunitario y social en el espacio del poder.

Hoy coexisten gobiernos estatales emanados de partidos políticos diferentes al partido que controla el poder federal, pero al mismo tiempo, en el municipio se gestan importantes luchas que han cambiado la fisonomía política e ideológica al interior de las entidades federativas. Actualmente hay estados de la República que tienen un Poder Legislativo diferenciado y opuesto al Ejecutivo dada su composición partidista y filiación política; la uniformidad ha dejado paso a la heterogeneidad.

El mismo esquema se está reproduciendo en los municipios apresuradamente, hay importantes tareas, por tanto, pendientes por realizar en el ámbito de la vida pública municipal.

Un ejemplo de aquellos retos podría constituirlo la controversia reciente en materia electoral donde, desde la perspectiva del PAN y el PRD, el mecanismo utilizado para conmensurar el nivel de competencia y representación del voto mediante una sola ronda de elecciones, es insuficiente; pero esta consideración es simplista, pues necesariamente abre un debate amplio sobre la concepción de la democracia, que bajo esta óptica podría pensarse solamente como la suma de votos de mayorías; los cambios deben más bien pensarse y formularse creando nuevas formas de elección, cada vez más integrativas, de la sociedad civil en general.

<sup>55</sup>Durante los últimos 10 años, los partidos políticos nacionales se han arraigado y consolidado en el espacio municipal. El contexto en el que se procesó la reforma municipal de 1983 es muy diferente al que vivimos actualmente. En esa fecha, la reforma de lo concerniente a la integración de los ayuntamientos se pensó fundamentalmente para que los denominados partidos de oposición tuvieran acceso a las regidurías de representación proporcional. Hoy esos partidos encabezan el gobierno de importantes municipios. Blanca Acedo Argüello, "Sistema electoral, hacia una agenda", *CIUDADES*, núm. 39, julio-septiembre de 1998, p. 4.

Por otra parte, en la legislación vigente quedan notables lagunas sobre las disposiciones que reglamentan la elección de ayuntamientos, tales como la inexistencia de criterios unívocos de nivel nacional para asignación de regidores de representación proporcional; si bien, es cierto que a cada entidad federativa le corresponde normar la forma de gobierno de sus respectivos municipios, sería conveniente la existencia de una legislación federal que normara las elecciones municipales, en virtud no de un reflejo de la centralización, sino de una práctica federal coordinada y coherente con la nueva pluralidad política.

Una problemática desprendida del señalamiento anterior es que, mientras en algunos estados de la república los mecanismos de representación proporcional en el municipio tienden a lograr una equidad entre votos y escaños, en otros existe una sobre representación de algún partido en particular.<sup>56</sup> Pero el problema político se torna más complicado cuando se trata de revisar la participación de la sociedad civil en el ámbito municipal. En los últimos años las demandas provenientes de grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones civiles, etcétera, ha estado ligada con la concepción moderna de la democracia al más puro estilo liberal. El espacio de este trabajo no permite considerar con profundidad este factor, pero en el capítulo cuarto se detallarán algunas de las demandas más frecuentes sobre participación social en el municipio.

<sup>56</sup>Las reformas recientes de que han sido objeto los códigos electorales estatales han incrementado el peso de la representación proporcional en la integración de los ayuntamientos y han ampliado el número de regidurías de representación proporcional; en algunos estados han desaparecido las regidurías de mayoría relativa y sólo se contempla la existencia de regidurías de representación proporcional; en muy pocos estados se ha incorporado la representación proporcional en la elección de uno de los síndicos que integran el ayuntamiento; se presenta una tendencia a elevar el umbral para que los partidos políticos tengan derecho a participar en la distribución de regidurías de representación proporcional; se han modificado las fórmulas matemáticas para hacer la distribución de los puestos de representación proporcional por procedimientos más equitativos; en un estado se incorporó la segunda vuelta electoral en el caso de que el partido mayoritario no cuente con la mayoría absoluta de los votos; en tres entidades, Campeche, San Luis Potosí y Tlaxcala se introdujo en la legislación electoral la elección de las autoridades auxiliares; en la mayoría de los municipios de Oaxaca –413– se incorporó el sistema de usos y costumbres para elección de los ayuntamientos, en el que no participan los partidos políticos. Acedo, *op. cit.*, p. 11.

## MARCO JURÍDICO DEL MUNICIPIO

El municipio se encuentra inmerso en un conjunto de disposiciones jurídicas contenidas en ordenamientos de diversos niveles. Puede decirse que, tanto la actividad pública como la administración municipal, están integradas en una estructura jurídica legislativa piramidal, no necesariamente rígida, que tiene su origen y fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en ella se consignan los principios que deben ser comunes a todos los municipios de país.

La Carta Magna, dentro del respeto a la soberanía de los estados, establece el principio de que éstos, a través de sus legislaturas locales, incorporarán a sus constituciones y leyes propias; las normas jurídicas que deberán regular la vida y desarrollo de las comunidades municipales, de acuerdo a las particularidades geográficas, etnográficas, demográficas, económicas, sociales y políticas de cada entidad federal y de los municipios que la integran.

Considerando ese punto de partida y origen constitucional, el marco jurídico general del municipio se integra de la siguiente manera:

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversas leyes reglamentarias de su propio articulado.
- Las constituciones locales, así como diversas leyes y reglamentos.
- Leyes orgánicas municipales.
- Las bases normativas de los congresos estatales.
- Las disposiciones administrativas de los ayuntamientos.

Las normas constitutivas del marco jurídico municipal, antes esquematizadas, reconocen la personalidad jurídica y la facultad reglamentaria del municipio. Por personalidad jurídica se entiende que los municipios son entes sujetos a derechos y obligaciones y con capacidad para intervenir en todos los actos y hechos jurídicos de su competencia.

Debemos establecer que dicha atribución permite al municipio celebrar convenios con los estados, que también están sujetos a derechos y obligaciones; celebrar acuerdos con otros municipios y estados el ámbito de su competencia y jurisdicción; dictar los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observación general dentro de su respectiva jurisdicción, además de adquirir obligaciones y responsabilidades ante otras instancias gubernamentales.

En general, la personalidad jurídica significa que el municipio posee capacidad para resolver los problemas económicos, sociales y culturales que afectan a su comunidad y precisamente, el producto inmediato de la personalidad jurídica es la facultad reglamentaria. Sin embargo, debe quedar claro que en el Sistema Federal Mexicano se reconocen solamente dos órdenes jurídicos, el federal y el estatal, con competencia constitucional, legislativa y administrativa.

No es ése el caso de los ayuntamientos, quienes no tienen autonomía para legislar; únicamente están facultados para normar sus competencias internas o las leyes que expidan los congresos de los estados.

Sobre este aspecto, en términos generales se puede decir que el municipio, pese a estar considerado como sujeto de derechos y obligaciones en los diferentes ordenamientos jurídicos existentes en el país, tal y como se verá en los siguientes diagramas;<sup>57</sup> paradójicamente no está facultado para legislar sobre cuestiones de interés particular en el ámbito de su jurisdicción y, más aún, se encuentra francamente limitado respecto a los preceptos que otorgan a los estados y la Federación facultades exclusivas en materia de impartición de justicia.

Es previsible, por tanto, que en los próximos años, debido sobre todo a la mayor presencia de la sociedad en la gestión gubernamental, que uno de los aspectos fundamentales sobre la autonomía municipal será revisar las atribuciones legislativas del cabildo y aquellos ordenamientos jurídicos de su competencia que actualmente no están bajo su control.

## CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

*Contiene las disposiciones legales que rigen la organización política y social, así como las características de la gestión gubernamental que se ejerce en la práctica del gobierno a nivel nacional.*

### Estructura jurídica federal del municipio

De la concepción general del municipio: Las reformas al artículo 115 en su fracción II establecen la personalidad jurídica de municipio en los términos siguientes:

<sup>57</sup>Los diagramas de las siguientes páginas únicamente se limitan a explicitar aquellos ordenamientos en los que se considera al municipio, sin profundizar en el contenido concreto de los mismos.



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

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, el bando de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

La fracción II del artículo 115, ratifica la competencia municipal de intervenir en cualquier acto legal por poseer personalidad jurídica propia, que los municipios podrán manejar su patrimonio libremente y de acuerdo con sus necesidades, conformado por los recursos financieros y bienes inmuebles; el ayuntamiento establecerá las obligaciones de los ciudadanos y la competencia de la autoridad para mantener la seguridad pública, los ayuntamientos tendrán la capacidad:

En materia de planeación democrática: artículo 26.

En materia de garantías individuales: artículos de 11 al 29.

En materia de salud y vivienda: artículo 4, párrafos tercero y cuarto.

En materia de educación: artículo 30.

En materia de hacienda pública: artículo 15, fracción IV; artículo 73, fracción XXIX; artículo 177, fracción III. En materia de:

Desarrollo urbano: Párrafo tercero del artículo. 27; artículo 15, fracción V, artículo 155, fracción. VI; artículo 73, fracción XXIX-C.

En materia de servicios públicos: artículo 115, fracción III y X.

En materia de trabajo: artículo 123, artículo 115, fracción IX.

En materia de cultos: artículo 130.

En materia de deberes ciudadanos: artículo 31, fracción II, IV; artículo 36, fracción I.

En materia de responsabilidad pública: artículo 36, fracción V.

## CONSTITUCIONES POLÍTICAS DE LOS ESTADOS

*Establecen los lineamientos que orientan la organización administrativa interna de los gobiernos estatales, y las ordenanzas y reglamentos que deben observar los ciudadanos en el ámbito municipal.*

## Estructura jurídica estatal del municipio

Las constituciones locales señalan las bases de elección, integración y funcionamiento de los ayuntamientos, la división política territorial del estado en municipios y la facultad gubernamental: artículo 115, fracción II.

De las leyes orgánicas municipales: artículo 115, fracción II.

De las leyes de desarrollo urbano de los estados: aun no especificada en el artículo 115.

De las leyes de fraccionamientos: artículo 115, fracción V.

Del Código Fiscal, Ley de Hacienda y Ley de Ingresos de los Municipios: previstos en el artículo 115.

## LEYES, CÓDIGOS Y REGLAMENTOS FEDERALES

*El conjunto de reglamentos federales normativiza el comportamiento de los ciudadanos en todos los ámbitos de gobierno; por ende, éstos son extensivos al municipio, siempre que estén de acuerdo con las leyes de los Estados y las disposiciones propias de la constitución.*

## Estructura jurídica federal

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

Ley Aduanera.

Ley Agraria.

Ley de Aguas Nacionales.

Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

Ley General de Asentamientos Humanos.

Ley de Asociaciones Religiosas y de Culto Público.

Ley General de Bienes Nacionales.

Ley Federal de Caza.

Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Ley de Coordinación Fiscal.

Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada.

Ley de la Desaparición de Poderes.

Ley para el Diálogo, la Reconciliación y la Paz digna en Chiapas.

Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales.

Ley de Distritos del Desarrollo Rural.

Ley General de Educación.

Ley de Energía Eléctrica.  
Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.  
Ley del Escudo, de la Bandera e Himno Nacionales.  
Ley de Estímulo y Fomento al Deporte.  
Ley de Expropiación.  
Ley de Fomento Agropecuario.  
Ley Federal para el Fomento a la Microindustria y la Actividad Artesanal.  
Ley Forestal.  
Ley del Impuesto al Valor Agregado.  
Ley Especial sobre Producción y Servicios.  
Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos.  
Ley del Impuesto sobre la Tenencia o Uso de Vehículos.  
Ley de Impuestos de Importación y Exportación.  
Ley de Información, Estadística y Geografía.  
Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.  
Ley Federal de Juegos y Sorteos.  
Reglamentación de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional.  
Ley Federal del Mar.  
Ley Minera.  
Ley Federal de Monumentos y Zonas Arqueológicas y Artísticas.  
Ley de Nacionalidad.  
Ley de Navegación.  
Ley de Pesca.  
Ley de Planeación.  
Ley General de Población.  
Ley de Puertos.  
Ley Reglamentaria de la fracción V del artículo 76 constitucional.  
Ley de Partidos Políticos Nacionales como entidades de interés público.  
Reglamento del Tribunal Federal Electoral.  
Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.  
Ley General de Salud.  
Ley Federal de Sanidad Animal.  
Ley Federal de Sanidad Vegetal.  
Ley del Servicio Militar.  
Ley del Servicio Público.  
Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en la Materia Electoral.  
Ley General de Sociedades Cooperativas.  
Ley de Sociedades de Solidaridad Social.  
Ley Federal de Turismo.

Ley de Vías Generales de Comunicaciones.  
Ley Federal de Vivienda.  
Ley Sobre la Zona Exclusiva de Pesca de la Nación.  
Presupuestos de Egresos de la Federación.

## LEY ORGÁNICA MUNICIPAL (TIPO ESQUEMA DE CONTENIDO)

*Son expedidas por cada Congreso local y reglamentan las cuestiones locales inherentes a su propio ámbito jurisdiccional, entre otros aspectos reglamentan la forma de gobierno, la integración de los poderes y las funciones a cargo de los municipios.*

### Estructura jurídica interna del municipio (modelo)

Las leyes orgánicas municipales detallan las constituciones locales; principalmente en cuanto a la división territorial de la entidad federativa, las bases de integración, organización y funcionamiento de los municipios y de la facultad reglamentaria:

Estructura municipal:

Disposiciones generales.

De la organización territorial.

De la creación, supervisión y modificación de municipios y centros de población.

De la población.

Régimen gubernamental:

De la integración o instalación de municipios.

Del fundamento de los ayuntamientos.

De las facultades y obligaciones de los ayuntamientos.

De las facultades y obligaciones de los presidentes municipales.

De los síndicos.

De los regidores.

De las comisiones.

Organismos auxiliares:

De las autoridades auxiliares.

De las comisiones de planeación.

De los consejos de colaboración municipal.

Régimen administrativo:

De la Secretaría Municipal.

De la Hacienda Municipal.

De las Actas Administrativas Municipales.

Del desarrollo municipal:

Del desarrollo urbano municipal.

De los servicios públicos.

De la municipalización.

Del otorgamiento, cancelación y caducidad de las concesiones.

Estas leyes pormenorizan los derechos y obligaciones de los servidores públicos municipales.

Seguridad pública:

De los cuerpos de seguridad pública.

De las atribuciones de la policía.

Del reclutamiento y sus requisitos.

Del personal.

De los grados, jerarquías, nombramientos y patentes.

De los mandos y comandos.

Patrimonio municipal:

De los bienes municipales.

Justicia municipal:

De los jueces y jurados.

De los recursos administrativos.

Legislación municipal:

Del bando y reglamentos.

De la suplencia y responsabilidades de los funcionarios y empleados:

Faltas y licencias de los funcionarios y empleados municipales

De la remoción e inhabilitación de los miembros del ayuntamiento

De la responsabilidad de los funcionarios y empleados municipales:

De los empleados y funcionarios de la Administración Pública Municipal

De la colaboración entre el municipio y el Estado:

Asesoría municipal.

## BANDO DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO (ESQUEMA DE CONTENIDO)

*El bando de policía puede considerarse como una constitución política del municipio, aunque de acuerdo a los preceptos estatales y federales.*

### Estructura jurídica del bando de policía y buen gobierno

Del municipio:

Disposiciones generales.  
Nombre y escudo.

Del territorio:

De la integración del territorio municipal.  
De la organización municipal.

De la población municipal:

De los vecinos del municipio.  
De los derechos y obligaciones de los vecinos.  
De los habitantes.  
De la pérdida de la vecindad.

Del gobierno municipal:

De las autoridades municipales.  
De los órganos administrativos.

Asentamientos humanos: del desarrollo urbano municipal:

De los servicios públicos municipales.  
De las concesiones de los servicios.  
De las obras públicas.

De las actividades de lo particular:

Permisos y licencias.  
De las actividades comerciales.  
Espectáculos y diversiones.

De la participación de la comunidad:

De la esfera de competencia.

De los consejos de colaboración.

De las emergencias urbanas:

De la seguridad pública:

De las sanciones y recursos administrativos:

De las sanciones

De los recursos administrativos.

## PROBLEMÁTICA ECONÓMICA Y SOCIAL DEL MUNICIPIO MEXICANO

Los municipios de México presentan una enorme heterogeneidad en su conformación política, económica y social. Esa diversidad se traduce en la existencia de distintos niveles de desarrollo y en variadas capacidades de gobierno y administración respecto a los habitantes de cada una de las localidades que los conforman.

Los 2,418 municipios existentes en el país muestran elementos poblacionales, económicos y normativos que los hacen muy diferentes entre sí, aún tratándose de municipios ubicados en una misma entidad federativa.

No hace mucho, quizás una década atrás, la gran mayoría de los municipios del país tenían una participación bastante menor en la realización de obras e infraestructura de beneficio comunitario; la razón fundamental radica en la carencia de recursos financieros, ya que son ingresos, derivados en su mayor parte de las participaciones fiscales, que apenas les permite solventar sus modestas estructuras administrativas, así como otros gastos de operación como puede ser el alumbrado público.

Las fuertes limitaciones financieras impedían que los municipios rurales, que son la gran mayoría del país –aunque existe una elevada proporción de municipios semiurbanos–, realizaran obras de infraestructura. En la práctica asumían el papel de meros gestores de las demandas.

Si bien, los ayuntamientos estaban identificados por la población como instancia efectiva de atención a sus demandas de obras públicas e infraestructura, en la práctica dicho papel correspondía a las dependencias federales y estatales.

Esta situación conducía a que las funciones de los municipios se limitaran, en parte importante, a proporcionar servicios de tipo más bien administrativo (registro civil, licencias comerciales, permisos, etcétera); en el mayor de los casos realizaban algunas obras públicas de mediana importancia. Pero en los ochenta llegó el momento en que la sociedad ya no identificaba a la institución municipal como la instancia de atención a sus prioridades fundamentales en materia de servicios e infraestructura.<sup>58</sup>

Para tener una idea más clara de la situación municipal descrita, se presentan algunos datos estadísticos tomados del INEGI en 1995.<sup>59</sup>

## Escolaridad

El 78 por ciento de los municipios registraba una escolaridad menor a seis años. En la mayoría de ellos es notoria una ausencia de centros educativos superiores, pese al avance de los últimos años y al éxito relativo de la reforma educativa.

Sólo nueve municipios mantenían una escolaridad mayor a secundaria: 15 delegaciones del Distrito Federal, y dos del Estado de México, uno de Tlaxcala y uno de Nuevo León, pero ninguno tenía una escolaridad promedio mayor a 16 años.

## Nutrición

Se presenta una mala nutrición en la mayoría de los municipios del país, sobre todo en los rurales y semiurbanos, aunque recientemente los municipios metropolitanos, sobre todo en las áreas conurbadas y populares presentan serios cuadros de desnutrición. La falta de empleos y la disminución del ingreso ha provocado que la mayoría de la población vea limitado su poder adquisitivo aún para procurarse una alimentación balanceada.

<sup>58</sup>La mayor parte de los municipios no lograban ocupar el papel de promotor e impulsor esencial del desarrollo comunitario, posibilidad sólo real, aunque con limitaciones, para los municipios con un mayor nivel de desarrollo. SEAM, *Los gobiernos locales como promotores del desarrollo; los retos de los municipios mexicanos*, en *CIUDADES*, núm. 39, julio-septiembre de 1998.

<sup>59</sup>*Conteo Nacional de Población y Vivienda 1995*, México, INEGI.



## Salud

Problema ligado a la nutrición, la salud es un espacio que refleja el grado de desatención a las localidades rurales y marginales. Entre otros problemas se cuenta una ausencia de unidades médicas, la falta de médicos, falta de instrumentos y carencia de medicamentos. Como reproducción de otros patrones, el problema se agudiza en los municipios rurales y semiurbanos.

## Ocupación

Casi 50 por ciento de los municipios tenía cuando menos a la mitad de su población ocupada, ganando menos de un salario mínimo (SM).

Un reducido grupo de municipios privilegiados (6 por ciento), mantenía en promedio, a un 90 por ciento de su población ocupada y ganando más de un salario mínimo. En el extremo opuesto, el 8 por ciento de los municipios contaba con un 80 por ciento de su población ganando menos de un salario mínimo.

Destaca que el promedio nacional de desempleo era del 20 por ciento. En casi la totalidad de los municipios (97 por ciento) a lo más, el 10 por ciento de la población ocupada (PO), ganaba más de cinco SM.

En el 45 por ciento de los municipios, aproximadamente un 3 por ciento de la población ganaba más de cinco SM.

El 56 por ciento de los municipios mantenía, cuando menos, a la mitad de su población ocupada en el sector primario. Este dato resulta revelador en el sentido de que el promedio nacional era de poco más del 20 por ciento.

Sólo en 1 por ciento de los municipios el promedio de población ocupada (PO) en el sector primario es menor a 10 por ciento. En cuanto al sector secundario sólo 12 municipios tienen cuando mucho, a poco más de un cuarto de su PO trabajando en este sector.

## Servicios básicos

Es quizá, este rubro, el que da mayor claridad respecto al fracaso del municipio como gestor y promotor de la infraestructura y servicios básicos. Para 1995 el 74.7 por ciento de los 19 millones de viviendas habitadas contaba con drenaje; el 85.6 por ciento con agua entubada y el 93.2 por ciento con energía eléctrica.

Aproximadamente 10 por ciento de los municipios ocupan entre la mitad y tres cuartas partes de su población en el sector terciario. El resto ocupa a menos de la mitad.

## Urbanización

Sólo 87 municipios (menos del 5 por ciento) cuentan con casi la totalidad de su población entre 90 y 100 por ciento viviendo en localidades mayores a 15,000 habitantes.

Se considera que son municipios urbanos aquellos que tienen al menos a la mitad de su población viviendo en localidades mayores o iguales a 15,000 habitantes.

El 52 por ciento de los municipios tienen a casi la totalidad de su población viviendo en localidades menores a 5,000 habitantes.

## Economía

Al parecer existe un desarrollo regional polarizado y desequilibrado; concentración de la riqueza en el centro y norte del país y algunas grandes ciudades del sur, más no así en las pequeñas comunidades dispersas, mismas que componen la amplia mayoría de los municipios existentes. Por lo mismo, es común encontrar una concentración económica en unos cuantos municipios e insuficiencia de recursos, desarrollo y oportunidades en otros, lo cual agrava el desempleo, los males sociales como la drogadicción y la delincuencia, el subempleo y la emigración a otros municipios más desarrollados, reproduciendo el esquema centralizador.

Hay una insuficiencia de recursos para promover la inversión y también existe un desequilibrio en la infraestructura básica entre las diferentes regiones.

Es importante reconocer el esfuerzo que ha hecho el gobierno federal para solucionar la problemática municipal; pero vale la pena reconocer ciertas deficiencias que aún subsisten: algunas consideraciones que pueden desprenderse de los datos expuestos son las siguientes:

1. Un nivel de educación deficiente: esta situación cobra relevancia si se considera el tamaño de la economía mexicana en el plano internacional.

2. Un mercado local debilitado: este hecho puede apreciarse a partir de la reducción de los niveles de ingreso de la población que habita en la mayor parte de los municipios.
3. Alrededor de la mitad de los municipios ocupan a su población en actividades primarias y la mayoría podría considerarse como municipios rurales.
4. El Censo Nacional de Población y Vivienda de 1995 pone de manifiesto que el centralismo y la concentración prevalecen notoriamente en el país y son vistos por amplias capas de población como fórmula para remediar su situación de vida.

Ejemplo de lo anterior es la inmensa concentración poblacional en las grandes ciudades como México, Tijuana, Guadalajara, Monterrey y Puebla, que ocupan alrededor del 3 por ciento del territorio nacional y concentran al 30 por ciento de la población total del país. En el extremo opuesto están aquellas localidades rurales con menos de 2,500 habitantes.<sup>60</sup>

La insuficiencia de satisfactores revela una mala gestión de la administración pública municipal. Además de que las reformas efectuadas hasta el momento en el ámbito municipal, son rebasadas rápidamente por las transformaciones que sufren el desarrollo político y la modernización estatal.

En este sentido el diagrama de la página siguiente ofrece un panorama completo de la problemática que atraviesa el municipio mexicano en conjunto.

<sup>60</sup>Censo Nacional de Población y Vivienda, *op. cit.*

## Esquema de problemas municipales

