

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL

Miguel ACOSTA ROMERO

SUMARIO: I. *Las libertades municipales.* II. *La estructura político-administrativa fundamental: el municipio.* III. *Autonomía municipal.* IV. *La hacienda municipal.* V. *Esfera de competencia municipal.* VI. *El gobierno del municipio.* VII. *Órganos administrativos intermedios.* VIII. *La reforma de 1983.*

I. LAS LIBERTADES MUNICIPALES

Históricamente los estados se han fortificado a menudo por medio de la degradación de las libertades locales y municipales, pero ningún estado por muy centralizado que fuese ha podido nunca suprimirlas.

Por libertades locales o municipales entendemos "La facultad de que disponen las comunidades geográficas elementales de ciudadanos, para organizarse y ayudarse mutuamente".¹

Estas libertades han sido poco tratadas por los autores, pues no se refieren a un derecho individual, como pudiera ser la libertad de expresión (consagrada en nuestra Constitución en el artículo 6) de pensamiento, sino que es un derecho colectivo, generalmente olvidado; en la edad media fue que florecieron estas libertades, pero es evidente que entonces no existía el Estado como lo conocemos en el presente siglo.

A partir de la segunda mitad del siglo XIX y hasta principios del presente, en México, es que se redescubre la dimensión colectiva del ciudadano; fue entonces que se consagraron nuevos derechos en el artículo 115 constitucional.

Sin embargo, al transcurso del tiempo las libertades municipales no han sido suficientemente elaboradas, quizá por temor, quizá por desinterés, quizá por otras prioridades.

Durante muchos años y con una concepción más apegada a la realidad que a los textos jurídicos, se vio a los municipios como simples filiales de un gobierno todopoderoso. Difícilmente podía seguir soste-

¹ Savigny, Jean de, *¿El estado contra los municipios?*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1978.

niéndose tal situación, pues una directa relación entre la administración y los administrados y con un mínimo de responsabilidades e inquietudes de los habitantes del municipio, era impostergable; es así que el 3 de febrero de 1983 se publicaron en el *Diario Oficial* las reformas al artículo 115 constitucional.

II. LA ESTRUCTURA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA FUNDAMENTAL: EL MUNICIPIO

En un sistema federal como el nuestro, la administración pública moderna tiene que enfrentarse al reto que significa aplicar métodos y sistemas acordes con la época para realizar con eficacia su función y lograr una coordinación entre la multitud de órganos que la integran, sean estos a nivel federal, local o municipal.

Es de todos sabido que los municipios se enfrentan a numerosos problemas para cumplir sus funciones, ya no digamos eficazmente, cumplirlas simplemente, lo que ha traído como consecuencia la pérdida de su dinamismo económico, político y social, el cual, incluso, a veces ni lo tuvieron.

Estos problemas han sido generados por el enorme desequilibrio regional y por el fracaso que representa la centralización de las decisiones, de los ingresos públicos, y de la intervención de niveles superiores de gobierno. A medida que se han ampliado las actividades del municipio, se hace necesario ampliar cada vez más sus agencias o unidades con nuevas estructuras administrativas.

Sabemos que el municipio es la forma de organización político-administrativa, base de la división territorial que se encuentra dentro de las entidades federativas y éstas a su vez inmersas en la Federación, pese a que la proclama "municipio libre" fue una de las banderas que se enarbolaron en nuestra Revolución, que quedó asentada como máxima en nuestra Constitución en el artículo 115. La verdad es que día a día veíamos morir de inanición, de desgano y apatía, nuestra estructura política-administrativa fundamental: el municipio.

¿Cómo contrarrestar y darle su lugar a cada una de las tres esferas de competencia que existen en nuestro Estado: la federal, la estatal y la municipal?

Casi por tradición la esfera municipal ha estado relegada ya no a un segundo, sino a un tercer plano en los intereses prioritarios de la administración federal, la cual por sus recursos y objetivos ha sido

permanentemente la más fuerte, considerando por mucho tiempo, inclusive, que el municipio era un apéndice de la Federación.

La tesis sostenida por nosotros desde la tribuna de la cátedra ha sido la defensa de un derecho administrativo municipal, desde luego circunscribiendo su actividad al marco constitucional, en principio, pero también de acuerdo con las necesidades, la opinión política de los gobernantes, y con las características propias de su desempeño.

La parte más dinámica de la estructura estatal es la administración pública; en los municipios es el ayuntamiento el encargado por disposición constitucional de administrar a los mismos, es entonces que de acuerdo con las reformas constitucionales, el municipio y sus órganos se ven en la necesidad de adaptarse a los cambios que presenta la cotidianidad de la vida del momento.

Para ello se pretende que la reforma municipal plantee una nueva estructura administrativa del municipio dando lugar a nuevas formas de administración municipal que le permitan hacer frente a todos los problemas que se le plantean, con eficacia, respeto y responsabilidad en sus acciones.

La administración pública puede ser estudiada desde los puntos de vista orgánico y funcional, sea a nivel federal, estatal o municipal; a partir de estos criterios iremos entrelazando los elementos que intervienen en la administración municipal, pues ésta tiene que ser vista como un todo y no nada más asignarle la función que tradicionalmente ha tenido, es decir, la prestación de algunos servicios públicos. No podemos referirnos a la estructura administrativa, si desconocemos la superestructura que la condiciona.

Desde el punto de vista orgánico, el municipio cuenta con un ayuntamiento y todos los órganos o unidades administrativas que directa o indirectamente dependen de él, en forma centralizada, descentralizada, desconcentrada; empresas, sociedades mercantiles y fideicomisos públicos.

El ayuntamiento está compuesto por un presidente municipal, un secretario del ayuntamiento, uno o varios regidores y uno o varios síndicos procuradores, según lo disponga la ley orgánica municipal del municipio que se trate. Sin embargo, el ayuntamiento sólo como cuerpo colegiado puede administrar, pues ninguno de sus miembros puede hacerlo en forma individual.

Desde el punto de vista funcional, la administración de los municipios se considera como la realización de la actividad que corresponde a los órganos que integran el municipio; es así que para realizar sus

actividades, el municipio cuenta con una estructura jurídica, elementos materiales, o sea, el conjunto de bienes que en un momento dado tiene a su disposición y el elemento personal, que es el conjunto de funcionarios, empleados y trabajadores que prestan su servicio a la administración municipal.

Por lo que hace a la superestructura a la que hemos hecho referencia, el municipio tiene como base los siguientes elementos: autonomía, hacienda, gobierno, territorio y población, elementos sin los cuales no se puede dar una organización administrativa efectiva.

La organización administrativa de los municipios mexicanos ha sido tradicionalmente ineficiente. Multitud de factores internos y externos, tales como la intervención de las autoridades federales y estatales, así como la falta de recursos económicos, han influido para que los funcionarios municipales no cumplan cabalmente con su tarea de organizar el elemento humano y las riquezas naturales y materiales de la localidad en beneficio de sus habitantes.

Los problemas administrativos que afrontan los municipios mexicanos tienen su origen en la falta de autonomía política y económica, que se traduce en una dependencia del municipio con respecto a la Federación y los estados. Esta dependencia ha tenido origen en una legislación insuficiente que ha impedido transformar a fondo las funciones administrativas de la institución municipal.²

La reforma municipal ha sido respuesta en la búsqueda de soluciones jurídicas, políticas, económicas y administrativas; veamos cuál es la evaluación correspondiente.

III. AUTONOMÍA MUNICIPAL

Desde 1917 se ha señalado como característica elemental del municipio, su autonomía tanto respecto de la administración federal, como de la estatal; desde entonces se planteaba la dependencia política que tenía el municipio a estos niveles, sosteniéndose en los debates del Constituyente, la urgente necesidad de emprender la revitalización política de los municipios mexicanos; pese a definir el artículo 115 constitucional los distintos elementos que habrían de garantizar una verdadera autonomía municipal y en esa medida hacerlos partícipes del desarrollo nacional, el Constituyente consagró la libertad municipal, pero no reglamentó su ejercicio, cuestión que hasta nuestros días viene a ser una

² *Idem*, p. 109.

causa de las muchas que han propiciado el subdesarrollo de la institución municipal.

No obstante que la designación de los miembros de los ayuntamientos son de elección popular y que no deben existir órganos intermedios entre el municipio y la administración federal, ni con el gobierno del estado (entidad federativa), "la tendencia a limitar la autonomía política municipal por parte de los gobiernos estatal y federal ha sido una constante en lo que va del siglo".³

Difícil resulta dejar de apreciar que los atentados contra la vida del municipio son generados con base en un proceso permanente de centralización del poder político, en detrimento de la autoridad política de los representantes municipales.

La falta de autonomía política de los municipios es un elemento más que obstaculiza la participación política de los ciudadanos para mejorar su localidad, pues al ver que las decisiones que atañen directamente a su instancia de gobierno son tomadas y responden a intereses de fuera, no ven ningún sentido de mantener una participación política activa, ya que ésta no solamente implica su actuación en las elecciones sean municipales, estatales o federales, sino también la participación política de la población implica su posición y proceder ante las actividades desarrolladas por sus gobernantes.⁴

La reforma municipal plantea algunas alternativas, como garantizar la autonomía municipal, a la vez que ir disminuyendo el creciente centralismo político que ha vivido el país en los últimos años.

El proceso de descentralización en la esfera política ha comenzado en distintos campos; en principio se ha mantenido como meta, el logro de una mayor democracia al interior de los municipios, de un nivel más alto de conciencia política de la población y de una mayor independencia política del municipio con respecto a las autoridades estatales y federales.

Por lo que toca al proceso de democratización que contrarreste el predominio de decisiones de las autoridades de otros niveles en los asuntos municipales, así como la corrupción, el caciquismo y la falta de participación de la población en asuntos políticos, las medidas tendientes a solucionar estos problemas, ya se han comenzado a poner en

³ IPONAP-IEPES, *El desafío municipal*, México, Instituto de Capacitación Política del PRI, Breviarios, 1982.

⁴ *Idem*, p. 101.

práctica, con la reforma política propuesta a partir de 1977⁵ y con la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional.

Para elevar la conciencia política de los habitantes del municipio y hacerlos partícipes en la solución de los problemas que aquejan a la vida local, es necesario que se amplíen y modifiquen los medios de comunicación, con el objeto de fomentar una educación realista en la población para que aumente su conocimiento sobre la situación económica, política y social de México.

La información que difunden los medios de comunicación masiva es un punto, que si bien no está al alcance de los municipios, es la autoridad federal la que debe velar por que ese servicio sea proporcionado con todo apego a la realidad del país, y no con base en estereotipos deformadores de la misma.

IV. LA HACIENDA MUNICIPAL

La autonomía municipal no sólo se da en el plano político, abarca, a mi juicio, fundamentalmente el ámbito económico y financiero.

Afortunadamente las recientes reformas al artículo 115 constitucional recogen inquietudes académicas y políticas muy antiguas, que constituyen un verdadero avance en esta materia, puesto que por virtud de ellas se establece claramente en la fracción IV, cuáles son los bienes, contribuciones y otros ingresos que constituyen la hacienda municipal.

Por virtud de la reforma, a las legislaturas locales ya no les corresponderá decidir qué contribuciones pueden ingresar a las arcas municipales y cuáles al estado, pues anteriormente el párrafo II, hoy IV, señalaba la limitación de que las contribuciones serían "las suficientes para atender a las necesidades municipales" entendiendo el "suficiente" como "mínimo", interpretación semántica, origen de la penuria financiera que éstos han padecido. Actualmente los municipios reciben ingresos por los siguientes conceptos: a) participaciones; b) licencias y permisos al comercio; c) impuestos sobre diversiones; d) explotación de rastros; e) multas; f) mercados; g) impuestos adicionales para obras materiales; h) derechos sobre registros de la propiedad; i) panteones; j) arrendamientos; k) derechos sobre registro civil; l) participaciones en impuestos federales, y m) ingresos por ferias regionales, sorteos, etcétera.

No obstante considerar que las reformas en materia hacendaria municipal han sido un logro, creemos que se puede hacer más; ya en

⁵ *Idem*, p. 103.

otras ocasiones nos hemos referido a la posibilidad de que los municipios pudieran establecer impuestos sobre propiedad territorial y urbana, sobre inmuebles o transacciones de inmuebles y asimismo que la Federación distribuyera a los estados, al Distrito Federal y a los municipios un porcentaje adecuado de los impuestos sobre importación y exportación, distribución y venta de lubricantes y combustibles, del impuesto de producción y distribución de energía eléctrica, así como del impuesto de extracción de minerales.

Con ello, creemos, puede lograrse que el municipio tenga ingresos propios, sin depender de la legislatura local, además de que éste sería un principio de participación de los ingresos tributarios a los diversos sujetos activos de la relación fiscal; pese a las opiniones disidentes estimamos que sería conveniente asegurar con mayor amplitud en la Constitución, una fuente propia de ingresos de los municipios para garantizar su plena autonomía.

V. ESFERA DE COMPETENCIA MUNICIPAL

Los municipios son estructuras evidentemente político-administrativas que actúan sobre una determinada superficie territorial y en las que los administrados, pueden intervenir en la elección o designación de los órganos del gobierno local, a través del ejercicio del voto popular, característica que, en nuestra opinión, distingue definitivamente a las estructuras políticas descentralizadas.

Con ciertas limitaciones podríamos explicar la descentralización política-administrativa de las entidades federativas y de los municipios, pues la autonomía sólo se refiere a los asuntos de gobierno sobre los cuales el municipio o el estado de la Federación, tienen competencia, y al menos técnicamente no hay órgano jerárquico superior, desde el punto de vista administrativo; pero ello no quiere decir que no exista coordinación de los municipios con la entidad federativa, de la que forman parte, y de estas últimas, para con la Federación, además de las restricciones que les impone, tanto la legislación municipal, como el pacto federal.

Sin embargo, las limitaciones que nosotros vemos para clasificar al municipio como descentralización político-administrativa, es que la descentralización política corresponde a la forma de estado, o forma de gobierno, y la administrativa exclusivamente a los órganos del Poder Ejecutivo, ya sea Estado federal, local o municipal.

También es necesario aclarar que en la descentralización política

existe una autonomía de decisión, de actuación y hasta de fijación de políticas interiores o dentro de su límite territorial, ya sea del estado, o de la Federación o del municipio.

La designación de sus funcionarios político-administrativos (Poder Ejecutivo y Poder Legislativo) se hace por elección popular directa, en los estados y en los ayuntamientos. No hay una jerarquía directa entre el presidente y las autoridades políticas del gobierno local o del municipal.

En nuestra opinión, la clasificación tradicional, copiada de la doctrina francesa, que asemeja la descentralización administrativa por región, para el municipio no es operante, pues éste es una estructura política-administrativa que, técnicamente, no tiene nexos con la organización centralizada federal o local, desde el punto de vista jerárquico; además el propio municipio puede tener en su organización las formas centralizadas, desconcentrada o descentralizada, de donde negamos que tenga el carácter de organismo descentralizado por región, desde el punto de vista estrictamente administrativo.

El municipio es la célula política-administrativa que es la base de la organización de las entidades federativas y como tal, debe estudiársele y no en el concepto anticuado de descentralización por región.

Cada municipio será administrado autónomamente, establece el artículo 115 constitucional, y la función primordial, aunque no la única, de la administración municipal es la prestación de servicios públicos para la comunidad.

Encontramos que es difícil precisar cuáles son las facultades, atribuciones y cometidos de los municipios, porque no hay unidad en las legislaciones locales; no obstante, en términos generales podemos decir que son:

1) Facultad de iniciativa de leyes ante la legislatura local (en nuestra opinión, que se refieran exclusivamente a materia municipal); y para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

2) Manejar libremente su hacienda y su patrimonio.

3) Administrar los bienes del dominio público y privado del municipio.

4) Organizar la administración y los servicios municipales.

5) Atribuciones relativas a cumplir y hacer cumplir las disposiciones de acción política y gubernativa tanto de la Federación, como estatales;

por ejemplo, elecciones, censos, servicio militar nacional, materia de trabajo, sanitaria, educativa, etcétera.

6) Acción cívica: fomentar el espíritu cívico y de solidaridad entre sus habitantes.

7) Obras públicas municipales: construcción de toda clase de obras públicas municipales.

8) Procurar el cumplimiento de los reglamentos de policía y buen gobierno.

VI. EL GOBIERNO DEL MUNICIPIO

Los factores jurídicos y políticos del gobierno municipal se materializan en la administración municipal. La ubicación del gobierno municipal lo hace complejo para su comprensión; para unos, es el último nivel gubernamental; para otros, el intermedio entre los vecinos administrados y los gobiernos federal y estatal. Los ciudadanos le confieren cierto poder de decisión, que buscan ejercer por medio de sus representantes-gobernantes, y el gobierno tiene la facultad de ejercer la función pública, el control financiero y el político.⁶

En nuestro régimen federal, las constituciones federal y locales norman la institución municipal, imponiéndoles límites a su actividad, entre otros: *a)* los principios republicano, federal y representativo; *b)* el modelo económico y fiscal; *c)* el marco de existencia, organización y funcionamiento.

Por ahora, en México, el gobierno municipal se puede caracterizar por:

1) La existencia de dos órganos de dirección: el ayuntamiento, órgano colegiado, con poder de decisión general; y el presidente municipal y su cuerpo administrativo, con atribuciones de ejecución.

2) La responsabilidad de la actividad pública municipal se encuentra individualizada en el ayuntamiento-presidente municipal.

3) La función pública municipal es principalmente de índole administrativa.

4) La existencia de un patrimonio, sobre una base fiscal y de apoyo económico, federal y estatal, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

5) El incremento en la prestación de los servicios públicos conoci-

⁶ *Diccionario de Política y Administración Pública*, México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, AC., 1980, t. II.

dos como municipales, debido al proceso de urbanización de las comunidades.

6) La ejecución directa de las obras públicas municipales con la cooperación económica y física de los beneficiarios en forma directa.

7) La capacidad para legislar sobre normas de índole municipal.

8) Un poder fiscal delegado por el Poder Legislativo local.

La legislación local de México establece, además, la existencia de un secretario del ayuntamiento y del tesorero municipal, distribuyendo entre éstos y el presidente las funciones sustantivas del municipio; generalmente, esta forma está basada en el principio de separación de poderes.

También se le conoce como sistema dual o clásico, en el cual se atribuye al presidente municipal, entre otras cosas, las siguientes facultades: iniciar disposiciones reglamentarias ante el ayuntamiento; presidir y dirigir las sesiones del cabildo para representar al municipio; poseer voto de calidad en las votaciones del cabildo; administrar el gobierno, en cumplimiento de las disposiciones legales vigentes y de los acuerdos del ayuntamiento.

El crecimiento urbano ha venido a transformar la actividad municipal tradicional, la noción del gobierno municipal lo va convirtiendo en un sistema de prestación de servicios públicos locales. La incapacidad de corresponder institucionalmente a este nuevo sistema, explica la aparición de organismos de auxilio municipal, como son los concejos de colaboración, órganos complementarios de la administración de los servicios municipales.

Entre los aspectos del crecimiento urbano que han afectado la idea tradicional del municipio, se encuentra el de la ciudad, como una estructura compacta y de relativa extensión territorial, lo que se aleja de la realidad actual, donde además de comprender la expansión del tradicional "casco urbano", se incluye la de los polos de habitación cercanos a su alta influencia, creando un desarrollo en ambos sentidos que se acercan y confunden rápidamente con las tradicionales áreas de habitación, industria, comercio y recreación, hasta desaparecer sobre las áreas agropecuarias y forestales.

Este crecimiento ha convertido en negativa la fragmentación política de ciertas áreas de pequeña y relativa autonomía, que limita el desarrollo armónico de áreas comunes, y plantea la necesidad de encontrar una concepción actualizada del gobierno municipal, donde se reconozca que el tradicional núcleo de convivencia vecinal está desapareciendo.

La fiscalidad municipal también se encuentra en transición; ante una

demanda creciente de servicios urbanos, la población tributa, directa e indirectamente, en forma desproporcionada con las necesidades que genera en las localidades donde labora, consume y habita.

Los municipios rurales, que se integran en microcomunidades generalmente dispersas, luchan contra insuperables dificultades en un medio donde abundan las deficiencias de bienestar colectivo, lo que los hace aparecer como incapaces de cumplir el objetivo mínimo de una comunidad.

Ante esta incertidumbre, los gobiernos federal y estatales promueven la descentralización y desconcentración de sus servicios, incluso en materias aceptadas de competencia municipal, en el marco de una planeación a nivel nacional que, sin considerar la esencia del gobierno municipal, lo convierte en simple gestor de su comunidad, y lo va integrando con mayor fuerza a un sistema de administración central, como parte de la misma.

Los diversos sistemas de gobierno municipal están pasando por una etapa de crisis. Los progresos científicos y culturales han dejado obsoletos los sistemas de gobierno tradicionales.

Algunas naciones como Francia, les ha costado trabajo aceptar las modificaciones necesarias para poner al día el gobierno y la administración local. Otras, como Suecia, han introducido variaciones importantes en los últimos años. El sistema de gobierno local en la India está pasando por un periodo de transición, y los cambios que en ella se operan se orientan hacia la creación de gobiernos aldeanos. En Inglaterra se han establecido, hace poco, cambios especiales para proceder a la reconstrucción del gobierno local.⁷

Por otro lado, en el estudio reciente denominado *El desafío municipal* se hacen cinco planteamientos sobre la problemática administrativa de los municipios, que nos parecen de suma importancia, pues son, en nuestra opinión, un análisis de fondo de la situación prevaleciente en los municipios.

Así, la problemática administrativa se da en varios aspectos:

Debilidad y deficiencias en la administración de las finanzas públicas, en la organización administrativa municipal, en la administración de los servicios públicos, proliferación de pequeños municipios, así como la falta de un criterio de administración municipal que permita programar y planificar uniformemente.

⁷ *Idem.* pp. 689 y 690.

Primero, la debilidad de la administración de las finanzas municipales tiene su origen en la dependencia política establecida anteriormente en nuestra Constitución, y deriva del hecho de que los municipios no tienen específicamente señaladas sus fuentes de ingresos fiscales, situación que trae consigo una distribución desigual de las participaciones de la Federación, de los estados y los municipios, además de la falta de ingresos propios como ya lo hemos apuntado en otro lugar de este trabajo.

Segundo, la deficiente organización administrativa provoca que haya una centralización de los recursos en la cabecera municipal.

Tercero, la deficiente administración de los servicios públicos tiene distintas implicaciones como: retraso en la prestación de los servicios públicos; escasez de recursos propios; insuficiente apoyo financiero estatal y federal; mala distribución de los ingresos; política ineficaz seguida por los gobiernos federal y estatal en cuanto a la dotación de servicios públicos; desigual asignación de recursos y desigual densidad de población.

Cuarto, la existencia de pequeños municipios, conocida también como pulverización municipal, provoca que haya una dispersión de gastos gubernamentales, elevación de los costos de la administración municipal y deficiencia en la planeación de programas.

Quinto, por lo que hace a este punto, los más graves problemas que tiene que afrontar la administración municipal es la deficiencia en la presupuestación, programación y planificación del desarrollo municipal, provocada por las dificultades de ejercicio de la libertad presupuestaria y por la falta de leyes orgánicas municipales que engloben las facultades propias de los órganos de administración con que cuenta. Además de que la brevedad del periodo del gobierno municipal impide que se cumplan cabalmente los programas y las metas propuestas y que con el cambio de administración también se cambien los planes y programas y no exista una continuidad a mediano y largo plazos. En esto es necesario revisar estadísticamente cuáles y cuántos programas se cumplen en cada ejercicio de gobierno municipal, para evaluar las metas que se proponen durante las elecciones municipales.

Quisiéramos no ser pesimistas por cuanto a lo que hemos afirmado en torno a la reforma municipal, sin embargo es en estos foros en donde con toda honradez académica podemos externarlo, siempre con el afán de aportar puntos de vista que lleven a reflexiones, que, en algún momento dado, puedan servir para mejorar la institución municipal.

Creemos que en materia administrativa municipal poco se ha hecho, pues la reforma no tocó fondo, si bien en materia fiscal encontramos cambios positivos, no los consideramos suficientes, por lo que es necesario proyectar mayores reformas a futuro.

Por otro lado, al no existir una reglamentación administrativa uniforme en materia municipal, los esfuerzos se dispersan.

VII. ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS INTERMEDIOS

Como las funciones del gobierno municipal dependen en gran medida de la existencia de muchas secretarías de Estado o empresas descentralizadas que se ocupan de la realización de las obras municipales, con excepción de la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Departamento del Distrito Federal, todo ello obstaculiza las funciones que competen a la administración municipal.

Podemos afirmar que en ciertas cosas de municipios grandes e importantes, existen órganos administrativos intermedios municipales.

Durante muchos años el municipio no fue considerado entre los niveles de gobierno con posibilidad de decisiones para su desarrollo y el del país. Era más bien el testigo mudo de las acciones que realizaban las otras instancias de gobierno en su territorio.⁸

La entidad del gobierno municipal, el más pequeño eslabón de la cadena político-administrativa, no era vista como ámbito de consulta para captar iniciativas y propuestas de la población, que ofrecieran modos distintos para enfrentar los problemas de su desarrollo.

Actualmente se está iniciando un proceso diferente de planeación que abre nuevas perspectivas para el municipio. Los objetivos de la planeación democrática del gobierno federal están orientados hacia la descentralización progresiva de las actividades y decisiones.

El proceso de planeación de carácter participativo ha tenido varias tareas que a la vez son el sustento de toda la política de descentralización del actual gobierno.

Se establecieron principios y elementos normativos que orientaron y coordinaron el proceso, es así que se dio la Ley de Planeación con base en la cual se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo. En esta ley se definen con claridad las funciones y responsabilidades que le corresponden al presidente de la República.

Por otro lado, la participación social en la planeación tiene ahora

⁸ "Planeación democrática en el municipio", *Fortalecimiento y desarrollo municipal*, Secretaría de Programación y Presupuesto, año 1, núm. 1, mayo de 1983, p. 7.

nuevos cauces en la comunicación, de modo que tanto los ciudadanos, como sus organizaciones pueden expresar sus opiniones, demandas y propuestas sobre los problemas del desarrollo nacional y ofrecer soluciones.

Para ello se han creado los foros de consulta popular con la finalidad de canalizar esa participación, la cual se pretende sea permanente.

Siendo la planeación un proceso que debemos ubicar en el tiempo y en el espacio territorial, pues ello afecta de manera directa las condiciones de la vida de la población, encontramos que hay que distinguir con claridad los ámbitos de decisión y responsabilidad que le corresponden al gobierno federal, a los estados y a los municipios.

De este modo se han jerarquizado las prioridades del desarrollo en los tres niveles de gobierno, de federal, a los estados y a los municipios.

El ámbito estatal establece sus respectivas prioridades sociales, económicas y culturales de acuerdo con los principios constitucionales integrándolos en el llamado Plan Estatal de Desarrollo en donde se integran también las necesidades y propuestas surgidas de la consulta popular local.

Es así que las actividades de planeación en los estados se realizan a través de los comités estatales de desarrollo (COPLADES), que agrupan en el ámbito local los esfuerzos de los tres órdenes de gobierno y de los diversos grupos sociales.

Ahora bien, por lo que hace al municipio, el reto actual es hacer de éste un orden de gobierno que contribuya a la planeación integral de su desarrollo y participe en la planeación estatal y federal. La planeación municipal permitirá orientar lo que se debe hacer y cómo hacerlo, para mejorar la calidad de la vida de la población.

En este sentido se han establecido formas de planeación a nivel municipal: a) planes municipales, y b) programas operativos anuales, estatales y municipales.

a) Planes municipales para municipios seleccionados por su capacidad técnica-administrativa para llevarlos a cabo, con una duración de tres años, los cuales serán formulados según los periodos de gobierno en los municipios y de acuerdo con las previsiones de las legislaciones de cada estado.

Corresponde su elaboración a las instancias de planeación de cada municipio; el objetivo es fijar prioridades y objetivos locales, así como desglosar los contenidos de los planes estatales. De este modo se han ido creando los comités de planeación para el desarrollo municipal, (COPLAM), en toda la república; estos órganos han sido el resultado

de un convenio firmado por todos los ayuntamientos y el gobierno de la entidad y han dado origen a diversos intentos para reducir la debilidad del municipio. Los COPLAM quedaron bajo la dirección del presidente municipal, con la coordinación de una persona designada por los diferentes alcaldes, con un secretariado técnico de la delegación estatal de la S.P.P. y con la colaboración, mediante una asamblea plenaria, de todas las organizaciones locales y dependencias oficiales involucradas.

b) Programas operativos anuales, estatales y municipales. Con una duración de un año, tanto a nivel estatal y municipal, deberán estar terminados antes de elaborar los presupuestos respectivos, de tal forma que les sirvan de insumo; su elaboración corresponde a las unidades de planeación estatal correspondientes en el marco del COPLADE y tienen como finalidad ser la expresión concreta de las prioridades, objetivos y metas del plan y los programas estatales de mediano plazo.

Convenio Único de Desarrollo (CUD)

Otro instrumento para el desarrollo de los municipios lo encontramos con el Convenio Único de Desarrollo (CUD) —antes Convenio Único de Coordinación—, a través del cual se da la coordinación de las inversiones federales y estatales que buscan impulsar el desarrollo integral del país.

“El CUD es un instrumento fundamental en la política de descentralización. Comprende la realización de diversos programas en las entidades y una creciente participación de los municipios en estas tareas”.⁹

Entre los programas concentrados a través de este mecanismo se encuentran los siguientes: el PIDER¹⁰ y los apoyos financieros a estados y municipios; dentro de éstos se incluía a COPLAMAR, ahora en extinción.

Su propósito principal era aumentar la oferta de productos alimenticios para satisfacer la demanda de las localidades y elevar los niveles de ocupación y de ingreso dentro de las regiones.

En 1981 el PIDER se incorpora al Convenio Único de Coordinación (CUC) y en 1983, al CUD.

Con los CUD, tanto la planeación como el financiamiento seguirán

⁹ “Convenio para el Desarrollo: CUD”, *Fortalecimiento y desarrollo municipal*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, año 1, núm. 2, junio de 1983.

¹⁰ El PIDER es un programa del gobierno federal cuyo objetivo es promover un proceso de desarrollo autosostenido en las comunidades rurales, mediante la participación organizada de sus habitantes.

centralizándose, y dependiendo las decisiones del gobierno federal o estatal, pues con la participación del delegado de la S.P.P., políticamente los presidentes municipales se subordinaron automáticamente.

Por otro lado, la idea no es del toda mala, pues existe coordinación; lo difícil es que debemos contar con las debilidades de la naturaleza humana, la cual no se puede desprender de las presiones del contexto social, político, económico y cultural.

El cambio estructural y orgánico del aparato administrativo en sí mismo puede no mejorar la administración municipal, no queremos decir que no valga la pena realizarla, sólo queremos afirmar que deberá realizarse primero una verdadera reforma municipal que abarque las estructuras políticas, económicas y sociales del municipio mexicano y que le permita convertirse cabalmente en la instancia política más directamente relacionada con la solución de la problemática socioeconómica.¹¹

VIII. LA REFORMA DE 1983

Las reformas de 1983 contienen algunos principios importantes que se reconocen, pero que considero que a futuro deben ser objeto de estudio profundo e inclusive de otras reformas.

Para la estabilidad del municipio es muy importante la adición a la fracción I que establece:

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los concejos municipales que concluirán los periodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

¹¹ Gutiérrez Salazar, Sergio E., "Avance en la reforma administrativa municipal", *Semestre Municipal*, México, año 2, vol. 2, núm. 3, junio de 1982, p. 49.

Esta adición garantiza el procedimiento para la suspensión y desaparición de ayuntamientos y para la suspensión o revocación de sus miembros, y atribuye funciones eminentemente políticas a las legislaturas de los estados, lo cual da certeza y estabilidad política, no sólo al ayuntamiento como cuerpo colegiado, sino a la población ciudadana.

Ya he comentado lo relativo al manejo del patrimonio municipal, pero creo que todavía existe la posibilidad de que las leyes locales determinen cómo va a ser ese manejo y que los ayuntamientos queden sujetos a lo que los legisladores locales les señalen. Lo mismo puede decirse en cuanto a los servicios públicos en que la reforma constitucional de la fracción III del artículo 115 remite a las leyes (se supone que expedidas por los congresos locales), lo concerniente a la prestación y establecimiento de los servicios públicos, al igual que la coordinación y asociación de los municipios para la más eficaz prestación de esos servicios.

La fracción IV también mejoró mucho la situación de los municipios, pero vuelve a delegar en la legislatura local el establecimiento de otros ingresos a favor de estas entidades.

Por otra parte, las legislaturas de los estados también aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Si analizamos a fondo todas estas reformas, llegaremos a la conclusión de que son un importante avance en la consolidación del municipio, pero con toda honradez debemos decir que en gran parte esas reformas quedan a la facultad discrecional de las legislaturas locales para emitir las leyes previstas en las diferentes fracciones que he comentado; aquí estimo que se volverá a presentar el problema de la intervención política de los gobernadores a través de las legislaturas para dictar leyes, que en el fondo pueden ser la expresión de un control de los municipios en diversos estados.

Dentro de este contexto de ideas y en las relaciones entre el municipio, la Federación y las entidades federativas, es importante hacer una distinción entre la teoría y lo que ha venido ocurriendo en la realidad; por una parte, el municipio es y ha sido autónomo y libre, como lo ha establecido la Constitución vigente; estas características son en relación con la Federación, como con las entidades federativas y se deducen del artículo 115 constitucional; sin embargo, la realidad ha sido muy diferente; la mayoría de las veces, por si acaso hubiere alguna excepción en el mundo, la Federación ha adoptado una actitud paternalista en relación con el municipio; después de que lo habían abandonado, y éste adquirido recursos económicos por medio de préstamos

insolventes, incapaces de pagar lo que había adquirido para solventar las necesidades más urgentes, por medio de subsidios, la Federación les quitaba la carga de encima, siendo mucho más fácil la solución, que muchos tratadistas han establecido y que ahora con estas adiciones de la fracción X, se eleva a rango constitucional. Siempre he sostenido que es necesario que quienes administran el municipio, tengan libre disposición de los ingresos que por diferentes fuentes llegan a él.

Por otra parte, me parece que estas reformas acertadamente reconocen la realidad del municipio mexicano, pues como he establecido anteriormente, no todos los municipios cuentan con los mismos recursos económicos para solventar sus necesidades.

Es de reconocerse que las reformas al artículo 115 constitucional han recogido la realidad municipal y que atinadamente elevan a rango constitucional una necesidad que había sido ya expuesta en diversos foros por los interesados en esta materia, debido a la importancia que el municipio representa para el desarrollo general del Estado mexicano.

Desde luego habrá necesidad de revisarse, en primer lugar, si es posible todavía mantener el elevado número de municipios que existen en muchas entidades federativas y si a futuro se puede implantar una labor de fusión de municipios para que queden entidades verdaderamente autónomas y con vida propia, que puedan prestar todos los servicios municipales y administrar su vida en forma participativa, eficiente y democrática. La sola reforma constitucional, creo que no trae la solución para este problema —que es de conciencia nacional—, por lo que también habrá de revisarse la estructura misma de las administraciones municipales para mejorarla, acorde con las necesidades actuales y futuras del municipio.

La experiencia municipal mexicana nos demuestra que existen municipios muy importantes, bien sea por el número de los pobladores, por su superficie territorial, por su importancia económica y aun política, de ahí que en algunas ciudades se han desarrollado municipios con una administración pública muy variada y, diría yo, hasta desarrollada, pues en ellos vemos variantes de las formas de administración pública que abarcan todas las gamas, como son: la centralización administrativa, la desconcentración, la descentralización, las sociedades anónimas municipales y aun fideicomisos públicos de esa índole.

Podemos citar, por ejemplo, los municipios de Guadalajara y Monterrey, cuyos ayuntamientos tienen una enorme maquinaria administrativa, que va a demandar en el futuro, capacitación, adiestramiento y conscientización.

Pero así como se da esto, existen miles de municipios mexicanos que difícilmente podríamos afirmar que tienen la mejor estructura administrativa para afrontar las nuevas responsabilidades que ahora tendrán con la reforma constitucional; por ello, estimo que también deberá hacerse un esfuerzo muy grande de apoyo, de capacitación, conscientización y adiestramiento, así como convencer a los municipios de que, o bien se coordinan, o bien se fusionan, para racionalmente hacerlos más eficientes en el cumplimiento de las tareas que esta trascendental reforma les ha señalado.

De lo expuesto, considero que la estructura municipal se ampliará sensiblemente como consecuencia de las reformas en aquellos municipios que por su importancia geográfica, demográfica, política y económica lo requieran, pero que, a menos que en muchas entidades se logre la educación ciudadana para la fusión o asociación de municipios, la administración pública municipal seguirá padeciendo y seguirá siendo ineficaz e insuficiente. Creo que no es posible comparar los grandes municipios urbanos de Guadalajara, Jalisco, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Tlalnepantla, del Estado de México, Monterrey (Nuevo León), Ciudad Juárez (Chihuahua), Tijuana (Baja California), con los municipios rurales, por ejemplo, de Tlaxcala, Oaxaca, o algunos municipios de la Huasteca en los estados de Veracruz, Hidalgo o San Luis Potosí.

Insisto en que las reformas respondieron a una aspiración política muy importante, pero que no son del todo operacionales en cuanto que depende de las legislaturas locales el establecimiento de un sinnúmero de normas que presuntamente beneficiarán a los municipios.