

II. DIMENSIONES DEL GOBIERNO LOCAL Y CARACTERÍSTICAS DEL GOBIERNO MUNICIPAL EN MÉXICO

Desde los años ochenta la vida de los Estados es objeto de un amplio debate, revisión y reconsideración. Pros y contras se suceden en relación a su desempeño en la sociedad. Ventajas y desventajas son motivo de discusión para configurarlo como un tipo de organización que necesita revisar su misión en la sociedad.

Ricardo Uvalle Berrones (1998)

La arena de la administración pública comunitaria está en el ámbito del gobierno local, por tanto, este capítulo comprende, en su primera parte, el análisis de los dos enfoques conceptuales de la noción gobierno local, a partir de la relación local-global. En la segunda, una radiografía del gobierno municipal en México, con una retrospectiva histórica de su estatus gubernativo-administrativo-gubernativo, ensamblando esta exploración con las diversas propuestas sobre su rediseño institucional. Finalmente, examinamos los dos primeros componentes de nuestra teoría en la división territorial del municipio: su organización política y su organización administrativa, espacios territoriales donde se organiza y funciona la autoridad auxiliar municipal.

2.1 Las dimensiones del gobierno local

Este apartado da cuenta de la coexistencia de lo local con lo global y de las dos vertientes teóricas de lo local: una, de carácter polivalente con sus dificultades de interpretación en la ubicuidad y la otra, tratando de relacionar lo local con el municipio y con su gobierno de proximidad.

2.1.1 Lo local en el contexto de lo global

Confrontar lo local con lo global es un ejercicio ineludible en estos tiempos de amplia y creciente interdependencia de los estados nacionales. ‘Actualmente se juega con la contraposición local/global mostrando las paradojas y relaciones entre ambos términos’ (Boisier, 1999: 7). Lo local y lo global son dos esferas que interactúan y se complementan, cohabitan y crean sinergias. A decir de Borja y Castells (2000: 14), “La importancia estratégica de lo local como

centro de gestión de lo global en el nuevo sistema tecno-económico puede apreciarse en tres ámbitos principales: el de la productividad y competitividad económicas, el de la integración sociocultural y el de la representación y gestión políticas”.

Efectivamente, entre lo local y lo global hay marcadas diferencias, pero también una coexistencia insoslayable. Lo global “se usa para designar un nuevo espacio conceptual construido y atravesado por una amplia diversidad de prácticas que son las que impulsan procesos globalizadores que, entre otras cosas, contribuyen a la descentralización de paradigmas identitarios tradicionales [y], el término local se usa para referirse ya sea a una entidad geopolítica particular, que puede ser equivalente a un estado nacional o a colectividades sociales de menor o mayor tamaño cuyas fronteras identitarias pueden coincidir con las de un Estado nacional o ser más restringidas” (Szurmuk y Mckee, 2009: 164).

El proceso globalizador ha provocado nuevos hitos en el comportamiento de los estados nacionales, tanto hacía el exterior como hacia el interior de sus territorios. Hacia el interior, la descentralización y la democratización han contribuido al fortalecimiento de lo local; ahora, los gobiernos locales tienen mayor capacidad de decisión y son producto de la voluntad ciudadana.

No obstante ese fenómeno, ha ocasionado efectos negativos en la vida estatal: aumento de la dependencia de los estados a centros de poder económico, en especial a Estados Unidos de América; disminución en las soberanías estatales; expulsión de productores locales sin tecnología apropiada para competir en el mercado internacional; creciente pobreza y marginación de amplios grupos sociales urbanos y rurales, y transculturización de identidades territoriales de carácter local.

Para entender la dinámica de la globalización y la incursión de lo local en este contexto, hay que mirar “los avances tecnológicos en materia de comunicaciones, transportes y manejo de la información, los cuales relativizan dimensiones como el tiempo y la distancia, haciendo posible conocer de manera casi instantánea lo que sucede en latitudes diametralmente opuestas, realizar operaciones comerciales con datos transmitidos en tiempo real y

mover por los medios electrónicos grandes cantidades de dinero, soslayando fronteras territoriales para configurar una nueva forma de organización económica, de naturaleza supranacional y con efectos diversos en aspectos sociales, políticos, culturales y territoriales en las naciones” (Vargas, 2006: 26) que se ven forzadas a evitar el rezago en ese camino sin retorno aparente.

Lo local es una necesidad conspicua o eminente de lo global. Es un término viejo y anglosajón que recupera terreno en el concierto de la globalización, donde indiscutiblemente predomina lo económico. Y en esa condición ascendente de su nuevo paradigma está la importancia del territorio, el cual “puede entenderse, por lo tanto, como el entramado de intereses de todo tiempo de una comunidad territorial, lo que permite percibirlo como un agente de desarrollo local, siempre que sea mantener y desarrollar la integridad y los intereses territoriales en los procesos de desarrollo y cambio estructural” (Girardo, 2008: 71).

En su argumentación precisa que “El desarrollo es, ante todo, un proceso territorial en el que la capacidad emprendedora e innovadora constituye el mecanismo impulsor de los procesos de transformación de la economía y de la sociedad” (*Ibíd*: 93); es decir, desde ahí parten las iniciativas locales como respuesta de una comunidad, una provincia o un país a las oportunidades y amenazas que representa la globalización.

Por la revaloración de lo local se han pronunciado organismos multilaterales con todo su andamiaje de políticas y también lo ha hecho la UE.

En el primer caso, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) a través del Programa para el Desarrollo Económico y del Empleo a nivel Local (LEED por sus siglas en inglés) ha venido promoviendo constantes acciones para fortalecer las capacidades de desarrollo local, mediante:

- a) Difundir las mejores prácticas en el diseño e implementación de estrategias de desarrollo local y facilitar el intercambio de conocimiento y experiencias entre países miembros y no miembros;
- b) Fortalecer los vínculos entre actores políticos, expertos en desarrollo local y académicos, y

- c) Reforzar la democracia representativa y participativa a nivel subnacional, abriendo y promoviendo el diálogo entre legislaturas nacionales y subnacionales encargadas del desarrollo local.²³

En el segundo caso, por ejemplo, la declaración de la Primera Conferencia Anual del Observatorio de la Cooperación Descentralizada, Unión Europea-América Latina, celebrada en la Ciudad de Montevideo, República Oriental del Uruguay durante los días 28-30 de marzo de 2006, hizo un valioso pronunciamiento sobre “la importancia de los gobiernos locales y regionales como actores estratégicos del desarrollo y como ámbitos institucionales con capacidad de analizar la participación de los diversos agentes sociales y políticos en los asuntos públicos”.²⁴

Estas tendencias permiten concluir que lo local es un ámbito estratégico, principalmente de los países periféricos ante la intensidad y las tensiones que provoca la globalidad.

2.1.2 Polivalencia de la categoría gobierno local

Buena parte de los teóricos tienen la percepción de que lo local comprende una variedad de territorios contrapuestos al ámbito central o nacional y en esa idea aparecen las dificultades en su precisión. José Arocena busca ubicar la noción del concepto con un sentido gradual, argumentando “que cuando algo se define como ‘local’ es porque pertenece a un ‘global’”. Así, un departamento o una provincia es ‘local’ respecto del país global, y una ciudad es ‘local’ respecto al departamento o provincia a que pertenece” (Arocena, 1995: 19).

Por su parte, Canales Alinde y Pérez Guerrero también buscan esclarecer el término gobierno local y en su intento hacen varias citas en su obra *Introducción al gobierno y a la gestión local*. Nosotros entresacamos las siguientes:

²³ http://www.oecd.org/document/45/0,3343,fr_2649_34417_40487789_1_1_1_1,00.html, consulta del 19 de febrero de 2010.

²⁴ Recomendación uno de la Declaración de Montevideo que concluye: “Enfatizamos la importancia de estos roles de los gobiernos locales y regionales, a la par que reconocemos las presiones que las nuevas responsabilidades ejercen sobre las capacidades institucionales y financieras de las autoridades locales y regionales para dar respuestas eficaces a las demandas ciudadanas”, http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional_cooperation/urbal/Documents/publications/declaracion_montevideo_es.pdf, consulta del 19 de febrero de 2010.

Las autoridades auxiliares municipales

- a) Es ‘el gobierno de las ciudades y de las pequeñas áreas por personas elegidas por aquellas’. *Diccionario de la Universidad de Cambridge*;
- b) La voz Gobierno Local, que se incorporó en la *Enciclopedia Británica* en 1844, consiste en ‘el gobierno de un área local específica, constituyendo una subdivisión de una unidad política mayor (como la nación o el Estado); también, el cuerpo de personas que constituyen dicho gobierno’, y
- c) La Unión Internacional de Autoridades Locales lo entiende como “el derecho y la capacidad de las autoridades locales, dentro del marco de la ley, de regular y gestionar una parte sustancial de los asuntos públicos de su competencia y en interés de la población local” (2002: 11 y 12).

Como se observa, no hay claridad sigue prevaleciendo la ambigüedad que, sin duda, se produce desde las mismas acepciones que da la Real Academia Española. El *Diccionario de la Lengua Española* define local como “un territorio, comarca o país [y como] municipal o provincial por oposición a general o nacional”.

La primera de las citas de Canales y Pérez alude a un lugar preciso, las otras dos convocan a la confusión, lo mismo pueden referirse a entidades subnacionales o regionales que a unidades municipales o a comunidades más pequeñas. En esta incertidumbre conceptual, es frecuente encontrar distintas interpretaciones de lo local; en ocasiones, abarcan a todas las comunidades políticas de un Estado fuera de su comunidad nacional y, en otras, al contrario, tienden a diferenciar niveles territoriales de acuerdo al tema de investigación.

El problema de esa ambigüedad se acrecienta cuando, ante el fenómeno de la globalización, el concepto local se extiende a los Estados nacionales; es decir, desde la escala global los Estados nacionales son territorios locales, partes de un sistema supranacional.

Así, cuando utilizamos los conceptos entidades o gobiernos subnacionales, subcentrales o no centrales, estamos en la disyuntiva de entender como tales a la estructura regional del Estado, al territorio o territorios que se ubican entre lo central y lo municipal; pero, también es posible comprenderlos como un todo formado por las instancias en que se dividen los Estados nacionales: entidades federativas, provincias, departamentos, distritos, municipios y ciudades. Con esa perspectiva, Ramírez Kuri, en su aporte al *Léxico de la*

política, ofrece, entre otros aspectos del gobierno local, dos concepciones que finalmente convergen en su contenido polivalente:

- a) Gobierno local alude al ámbito municipal o provincial de la organización política y social de un país y a la esfera de dominio de una institución, administración, organismo o grupo social, y
- b) La noción de gobierno local define las unidades políticas de gobierno de diferente tamaño –estados, municipios, ciudades–, delimitadas geográfica y administrativamente, heterogéneas social y culturalmente” (Olamendi, 2000: 289).

Ante esta manifiesta ambigüedad semántica, Centelles (2006) advierte la necesidad de entender lo local, de forma flexible, porque puede referirse a una pequeña comunidad rural o hasta una gran región metropolitana. Sin embargo, es de suponerse que esa “diversidad conceptual y de formas concretas [...] de los gobiernos locales, no impide que en ese amplio mapa puedan encontrarse puntos básicos de confluencia” (Guillén, 2001: 9).

Para Bowman y Hampton (1993: 15), el gobierno local “es subnacional en su alcance; tiene una medida de autonomía y capacidad para suministrar sus propios recursos mediante la tributación, y es democrático”. Modelo anglosajón, que según dichos analistas, ha servido de guía a sistemas federales y unitarios, pero tal vez no con los mismos aciertos, habitualmente las entidades subnacionales dependen del presupuesto nacional como lo reconoce la OCDE (2009: 183) en el caso de Chile, donde “los gobiernos subnacionales dependen fuertemente del presupuesto del gobierno central, ya que tienen pocas fuentes autónomas de ingresos”.

Igual situación prevalece en México. Las entidades federativas y los municipios guardan una dependencia financiera del gobierno federal superior al ochenta por ciento en promedio. Por ello, entre otros muchos autores, Cabrero Mendoza (2004) se ha pronunciado por reformas al federalismo fiscal, a efecto de ampliar los espacios de acción y la disponibilidad de recursos de los gobiernos subnacionales, debiendo éstos desarrollar o consolidar mayores capacidades administrativas y profesionales para llevar a cabo la tarea de la hacienda local.

A decir de Willem Assies (2003: 13), lo subnacional, es un fenómeno que “ha sido estudiado hasta muy recientemente en nuestras democracias” y su interés resulta de ese cambio en la vida del Estado, donde la descentralización y la desconcentración han creado condiciones para que las demás piezas del edificio político entren en acción y se constituyan en partes importantes en la construcción de su propio destino. No hay que perder de vista que “los gobiernos sub-nacionales están en mejor posición, debido a su cercanía a las comunidades, para recolectar información sobre las verdaderas preferencias y necesidades de sus ciudadanos” (Penfol, 2000: 4), así como para garantizar la eficiencia en el cumplimiento de las tareas gubernamentales.

En esa aparente indeterminación del *locus*, es plausible el movimiento internacional que se viene dando para precisar contextos territoriales y darle mayor sentido a la idea de que lo local y el gobierno local tienen mayor certeza y significación cuando se le relaciona con el municipio y, por supuesto, con el gobierno municipal.

2.1.3 Focalización del gobierno local hacia el municipio: gobierno de proximidad

Así pues, a pesar de las características en que se desenvuelve la categoría gobierno local, en el estudio de lo local generalmente se alude al municipio como entidad “realmente local”, condición cada vez más fortalecida como concepto y como alternativa en el interés de los políticos y de los investigadores. Para Oscar Madoery “lo local es un adjetivo que [...] poco a poco se ha ido enriqueciendo para hacer referencia a un nivel de especificidad de la práctica social, convirtiéndose en un objeto de análisis propio. Corresponde a un tipo particular de relaciones que se dan en torno a la idea de proximidad. Y es tributario de la política en sentido amplio, ya que lo local es un ámbito de construcción de poder, de control, de dominación, de hegemonías, de conflictos, pero también de acuerdos” (Girardo, 2008: 125).

En esa idea de focalizar al gobierno local con una entidad más próxima a los intereses de la comunidad que, por supuesto, no es la regional o estatal, Trujillo (2007: 127) señala que en el espacio local “la sociedad se manifiesta más fácilmente que en cualquier otro ámbito. Puede constituir más fácilmente

sus instituciones, darse más fácilmente su gobierno y asumir más fácilmente el control ciudadano”.

Pero como la proximidad tiene una fijación geográfica del territorio con límites y colindancias, el aprovechamiento de recursos y la implementación de políticas de desarrollo económico y social desde la base de la pirámide estatal, también tiene un significado institucional donde la autoridad interacciona con la sociedad en territorios locales concretos y bajo reglas de juego predeterminadas y controladas por el Estado. En este sentido, “el nivel local, entendido como sistemas territoriales sociales, económicos y políticos básicos para la articulación de la convivencia social, se asimila a nivel municipal, que de forma prácticamente universal se constituye en el sistema político más próximo al ciudadano” (Serra, 2008: 8 y 9).

Armonizan con esa tesitura las consideraciones de Borja y Castells (1999) al asegurar que los estados nacionales en las condiciones actuales de la globalidad resultan demasiado pequeños para controlar y dirigir los flujos globales de poder, riqueza y tecnología del nuevo sistema, y a la vez demasiado grandes para realmente representar con eficiencia la pluralidad de intereses sociales y las identidades culturales de sus sociedades, de ahí que el resurgimiento del gobierno local se focalice en el municipio como una institución facilitadora y promotora de acciones para el mejoramiento y desarrollo de su territorio.

Joan Subirats, motivado por la celebración del trigésimo aniversario de los ayuntamientos democráticos españoles, cuyos primeros alcaldes tomaron posesión el 19 abril de 1979, confiesa que después de ese tiempo se están redescubriendo los municipios, pues superada la etapa de la reconstrucción, éstos tienen que ver con el bienestar de la gente. “Y crece la convicción de que el factor de la proximidad es un elemento clave para mejorar la calidad y la eficiencia de los servicios públicos”, además de que el fenómeno de reivindicación del municipio –afirma– “no es un asunto estrictamente español. El debate sobre la necesidad de fortalecer y mejorar el rendimiento del gobierno local para contribuir al bienestar y la cohesión social, tiene una dimensión global”.²⁵

²⁵ Artículo de opinión: “Treinta años gobernando la proximidad”, *EL PAÍS. Com*: el periódico global de noticias en español, publicado el 15 de abril de 2009, consulta del 15 de febrero de 2010.

Las autoridades auxiliares municipales

Con esta nueva visión, el gobierno local se manifiesta en “el ámbito [...] idóneo para el aprendizaje social derivado de la acción por ensayo-error que permite un gobierno de proximidad” (Prats, 2006: 615) y los ayuntamientos se constituyen en “instituciones de gobierno y administración de territorios y poblaciones que suponen atributos de mayor proximidad, conocimiento de las necesidades y potencialidades locales, atención directa a los asuntos cotidianos de las colectividades, ciudades y pueblos” (Massolo, 2007: 8).

En la conceptualización del gobierno local de proximidad, el municipio y su gobierno, se constituyen en actores determinantes en ese rejuego de inercias entre lo local y lo global, entre lo comunitario y lo supranacional. José María Vidal y Joan Prats, afirman que la tendencia de los gobiernos locales al protagonismo de las decisiones públicas es muy evidente en la actualidad en diferentes partes del planeta. “La razón principal para que el nivel local –aseguran– se haya convertido gradativamente en el *locus* decisional, coincide la mayor parte de los autores, es que los gobiernos municipales poseen una alta capacidad de gestión y provisión de servicios” (Vidal y Prats, 2005: 287).

Al amparo de esa lógica, el faro de la proximidad articula “a los actores sociales dentro de un territorio determinado y facilita la interacción continua y permanente entre todos los miembros, colectivos e individuales, públicos y privados” (Serra, 2008: 20), dando lugar a lo que pudiéramos llamar una gobernanza de proximidad, entendiendo que la proximidad es un atributo ineludible en la arena de la gobernanza local y la mejor garantía para cualquier ensayo de buen gobierno (Centelles, 2006).

Más aún, en el mismo contexto nacional “el municipio [en México] como institución de gobierno local y representante de los intereses comunitarios ante los niveles superiores de gobierno ejerce un rol multifacético. Entre sus principales funciones está, por un lado, su actuación como correa de transmisión entre la dinámica comunitaria y las orientaciones del régimen político y administrativo; y por otro lado como aparato de gobierno tomador de decisiones e instrumentador de respuestas a problemas locales” (Mejía, 1994: 226).

Desde luego que la proximidad es un medio que permite fortalecer la interacción gobierno-sociedad, de ciudadanizar las decisiones gubernamentales y de garantizar la eficacia de la gestión municipal.

En aras de coincidir con los especialistas en la materia pudiéramos decir que el municipio es la arena natural y cotidiana en que los actores sociales y públicos dirimen diferencias, construyen acuerdos y dan lugar al diseño e implementación de políticas públicas con mejores resultados y efectos sociales. Sin embargo, en ocasiones esa arena no es del todo cercana a los vecinos de cada lugar en que los grupos humanos se han constituido en comunidad de base territorial. Aquí vale la pena preguntarnos. ¿Realmente qué es lo local? ¿Hasta dónde podemos estirar la mirada para identificar, sin extravíos, lo local? Lo meramente local es o tal vez debe ser la comunidad local que raras veces coincide con la entidad municipal, porque suele ser de menor tamaño.

No obstante lo anterior, es de destacar que empatar lo local con lo municipal es un proceso de identidad territorial necesario en el estudio del municipio. Esa focalización es, a mi entender, una necesidad de método para analizar al gobierno local con sentido de ubicación real y no con diversas conceptualizaciones y, así, permitir la precisión del objeto de estudio.

En tales términos se lleva a cabo el Premio Gobierno y Gestión Local,²⁶ anualmente realizado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) para encontrar las mejores prácticas de buen gobierno municipal y mediante su difusión y promoción ofrecerlas como referencia a los demás ayuntamientos del contexto nacional. Igualmente lo hace la Agenda desde lo Local,²⁷ implementada por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) con sus 39 indicadores y 270 parámetros

²⁶ Este premio inició en el año 2001 como “una iniciativa no gubernamental de un conjunto de instituciones académicas y organizaciones civiles que participan en la discusión de los temas municipales del país, la cual busca contribuir a la institucionalización de las experiencias de buen gobierno municipal, así como a la promoción y desarrollo de mejores prácticas democráticas”. En un principio tuvo el apoyo de la Fundación Ford, http://www.premiomunicipal.org.mx/p2009/pa_eventop.php?Anio=2001, consulta del 12 de febrero de 2010.

²⁷ La Agenda desde lo Local, es un programa y a la vez una metodología desarrollada por el INAFED, en su calidad de órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación encargado de atender el fortalecimiento del federalismo y el desarrollo municipal. Esta Agenda “promueve la coordinación de los gobiernos municipales, estatales y federal para hacer más eficientes sus acciones y sus programas, respondiendo con soluciones concretas a los problemas cotidianos de los ciudadanos”, http://www.inafed.gob.mx/work/resources/libros_en_linea/Agenda_Desde_lo_Local_Jun_2010.pdf, consulta del 12 de febrero de 2010.

de medición en el autodiagnóstico que los propios servidores públicos municipales realizan en los cuadrantes: desarrollo institucional para un buen gobierno, desarrollo económico sostenible, desarrollo social incluyente y desarrollo ambiental sustentable.

2.2 El gobierno municipal en México

En esta parte estudiamos la relación histórica del estatus gubernativo-administrativo-gubernativo del ayuntamiento y sus características organizativas y funcionales, con la idea de conocer más detalladamente los distintos escenarios de su actual diseño institucional que, de una forma u otra, influyen en la administración pública comunitaria.

2.2.1 *El ayuntamiento, de institución gubernativa a institución administrativa*

Conocida la tendencia heurística de focalizar lo local a lo municipal toca explorar, aunque sea rápidamente, algunos antecedentes institucionales del gobierno municipal mexicano, a efecto de valorar el rescate gubernativo del ayuntamiento. Sabido es que las reformas de 1999 al artículo 115 constitucional permitieron que el ayuntamiento tuviera el carácter de gobierno, valor político, de algún modo, tenido desde inicios del siglo XIX, precisamente en el marco de la Constitución de la Monarquía Española de 1812. En su artículo 309, las Cortes preceptuaron para el ayuntamiento de los municipios de la Nueva España y de otros confines de América lo siguiente:

Para el *gobierno interior* de los pueblos habrá ayuntamientos, compuestos del alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político, donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos. (Cursivas del autor).

Esa concepción del ayuntamiento se mantuvo prácticamente hasta el segundo imperio del México independiente, ya que ni el *Acta Constitutiva de la Federación* ni la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*, ambas de 1824, consideraron la organización del municipio, dejando a los estados la facultad de hacerlo. Quintana Roldán (2000: 66) escribe que “A partir de 1824 aparecieron las primeras constituciones de los nacientes Estados, así como las primeras Leyes Orgánicas Municipales”, que siguieron,

tal vez con sus particularidades, el modelo de la Constitución Gaditana. Un ejemplo es el decreto del 18 de noviembre de 1824, por el cual se constituyó el Distrito Federal como residencia oficial de los supremos poderes de la Federación y que en su artículo 7 prescribía:

En las elecciones de los ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal, y para su *Gobierno Municipal*, seguirán observándose las Leyes vigentes en todo lo que no pugne con la presente (Ochoa, 1979: 231). (Cursivas del autor).

Como la inestabilidad política de esa época daba lugar al cambio constante en las riendas del gobierno nacional: federalistas y centralistas asumían y dejaban el poder, las instituciones eran cambiadas recurrentemente. Así, en ese mundo de conflicto e incertidumbre, los conservadores pusieron atención a las cuestiones municipales, lo que no hicieron los federalistas. La Sexta de *Las Siete Leyes* constitucionales de 1836, en su artículo 23 formalizó la elección popular de los ayuntamientos, pero esa virtud democrática no trascendió.

Al nuevo ascenso de los conservadores al poder, en 1843, las Bases Orgánicas de la República Mexicana facultaron a las asambleas departamentales, entre otras tareas, la de establecer corporaciones y funcionarios municipales, determinación aparecida posteriormente en el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856, de corte federalista, con la salvedad de que la atribución la tendrían los gobernadores (Tena, 2005).

Si bien es cierto que esa posición antidemocrática no formó parte del texto de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, también es cierto que no se encontró ningún fundamento legal, de carácter nacional, que haya suprimido la etiqueta gubernativa de los ayuntamientos del país, *modus vivendi* que habría de cambiar en 1865 con el Estatuto Provisional del Imperio de Maximiliano de Habsburgo, al determinárseles el rol administrativo. Esa noción desde entonces privó en los círculos políticos y jurídicos, hasta plasmarse en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* de 1917. Los dos referentes del Estatuto Provisional son los artículos:

36. Cada población tendrá una *administración municipal* propia y proporcionada al número de sus habitantes.

37. La *administración municipal* estará a cargo de los alcaldes, ayuntamientos y comisarios municipales (Tena, 2005: 675). (Cursivas del autor).

Mientras esto acontecía en la construcción-desconstrucción institucional del ayuntamiento, “la institución de las Jefaturas Políticas, dio forma a esa autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el poder central, que con el tiempo se fue haciendo cada vez más acentuada, al grado de que a fines del siglo XIX, dicha autoridad intermedia había desplazado de su radio de acción a los Ayuntamientos, reduciéndolos al papel de agentes municipales” (Ochoa, 1979: 259); agravante que se profundizó con la dictadura porfirista, al constituirse los ayuntamientos en unidades administrativas, con muy limitadas capacidades operativas y fiscales (Merino, 2007), y sometidas al control autoritario de ese régimen opresivo. Ante esa penosa realidad, los precursores de la Revolución mexicana propugnaron por la supresión de esos intermediarios y la libertad municipal con la consiguiente reivindicación del ayuntamiento.

Entre las preocupaciones del Caudillo del Sur Emiliano Zapata, estuvieron las cuestiones municipales. Sus dos aportaciones, aunque no tuvieron vigencia, resultan de interés para este análisis. Previo a la instalación del Constituyente de Querétaro 1916-1917, el General en Jefe del Ejército Libertador, promulgó, el 15 de septiembre de 1916, la Ley General sobre Libertades Municipales que, entre otras importantes causas, en su artículo 5 manifestaba:

El Municipio estará *representado y regido por un Ayuntamiento* o corporación municipal electo popularmente, en el concepto de que la elección será directa y en ella tomarán parte todos los ciudadanos que tengan el carácter de domiciliados (Quintana, 2000: 78). (Cursivas del autor).

Ya promulgada la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* el 5 de febrero de 1917, habiéndose estipulado la libertad municipal y reconocido al ayuntamiento como administrador del municipio, Zapata emite la Ley Orgánica de Ayuntamientos para el Estado de Morelos el 20 de abril de 1917, ratificando en ella la conceptualización administrativa del ayuntamiento y

cercenándolo de la política, con lo cual abandonaría su posición anterior. En el artículo 3 de ese imaginario legal, se establecía:

Los ayuntamientos son corporaciones *exclusivamente administrativas*, no podrán tener comisión o cargo alguno que ataña a la política, ni mezclarse en ella, con excepción de las funciones que les encomiendan las leyes electorales (*Ibíd*: 82). (Cursivas del autor).

Como era de esperarse, la idea de un ayuntamiento gubernativo no tuvo eco en los debates del Congreso y, en cambio, sin tantas desavenencias, prevaleció su condición administrativa. No fue posible rescatar su esencia política de antaño aunque sí se dispuso su procedencia popular como cause de legitimidad. Así, la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 determinó:

Cada Municipio será *administrado por un ayuntamiento* de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. (Cursivas del autor).

El camino normativo del municipio de 1917 a 1999, tuvo varias reformas tendientes a afianzar la naturaleza política del ayuntamiento. En 1933, con ánimos de contrarrestar el poder de los cacicazgos, se introdujo la no reelección inmediata de sus integrantes; en 1947, en aras de darle a la mujer participación política en la cuna de la democracia, se le reconoció el derecho a votar y ser votada en las elecciones municipales en igualdad de condiciones que los hombres; en 1976, el ayuntamiento adquirió reconocimiento constitucional para expedir “leyes”, reglamentos y disposiciones administrativas encaminadas al ordenamiento de los asentamientos humanos y a la ejecución de obras públicas, así como a planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población en términos de equilibrio ecológico, según el artículo 27 constitucional.

En 1977, con la idea de darle participación a las minorías y aligerar la presión social, se abrió paso al principio de representación proporcional, en los ayuntamientos de municipios con 300 mil o más habitantes, dejando por consecuencia fuera de esta posibilidad democrática a la gran mayoría de las municipalidades; en 1983, dentro de los postulados de la reforma municipal, los ayuntamientos fueron dotados de diversas facultades político-administrativas,

económicas, sociales y ambientales, que le dieron vitalidad jurídica al municipio; y en 1987, como era de esperarse, la insistencia de los agentes políticos locales, motivó la ampliación de la representación proporcional para todos los municipios, sin importar tamaño ni condiciones. Este constante rediseño desembocó en un municipio con capacidades institucionales más propicias, aunque no suficientes, para ser un actor decisivo en el desarrollo local.

2.2.2 Institucionalización del ayuntamiento como gobierno

Como se mencionó, el ayuntamiento con el carácter de gobierno está reconocido a partir de 1999 en nuestro ordenamiento constitucional, con una serie de atributos que no siempre se han traducido a “pie juntillas” en las constituciones estatales y en las leyes orgánicas municipales respectivas,²⁸ a decir de Tonatihu Guillén, “la reforma municipal se ‘cruzó’ con la trayectoria propia de los congresos estatales. Las más de las veces, con un ‘saldo a favor’ para las legislaturas; las menos para los ayuntamientos” (Assies, 2003: 121). En nuestro país, el gobierno municipal es diferente en su composición a los gobiernos estatal y federal. Su naturaleza constitucional es indivisible por lo que sólo puede ejercerlo el ayuntamiento de manera exclusiva. Al respecto, Jacinto Faya, en su contribución al Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal, refiere que “En el Ayuntamiento no se da, como en los gobiernos de la Federación, de los estados y del Distrito Federal, la clásica división de poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En el gobierno municipal existe constitucionalmente un solo poder: el ayuntamiento” (Valencia, 2005: 39).

Con frecuencia las leyes municipales propician confusión al considerar al presidente municipal como el órgano ejecutor de los acuerdos de cabildo o encargado de la función ejecutiva, dándole la calidad de titular del Poder Ejecutivo,²⁹ condición no apropiada, pues “lo cierto es que al estar gobernado

²⁸ La Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, preceptúa en su artículo 10: “Los Ayuntamientos serán cuerpos colegiados deliberantes y autónomos; constituirán el órgano responsable de la administración de cada municipio y representará la autoridad superior en los mismos”.

²⁹ El artículo 94 de la Constitución Política del Estado de Guerrero señala al respecto que el Ayuntamiento constituye el órgano de decisión, el cual estará encabezado por el Presidente Municipal, que es el órgano de ejecución y comunicación de las decisiones de aquél (Reforma P.O. Núm. 62 del 27 de julio de 2004). Así mismo, el artículo 16 de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa, determina: “El Presidente Municipal, en su calidad de alcalde de la comuna, será el órgano ejecutivo del ayuntamiento. En ese mismo tenor se pronuncia el artículo 7 de la Ley del Régimen Municipal del Estado de Baja California.

nuestro Municipio por un cuerpo colegiado, solamente obedecerá su división de funciones a los aspectos prácticos y operativos, pero de ninguna manera a la interpretación forzada si se quiere de una división de poderes” (Quintana, 2000: 210).

En efecto, en la materialización de sus atribuciones, los integrantes del órgano colegiado realizan, siguiendo a Faya Viesca, “verdaderos y reales actos de gobierno, siempre y cuando [esos] actos respondan a mandatos expresos del ayuntamiento, o a disposiciones que la Ley les otorgue” (Valencia, 2005: 40); es decir, su función resolutoria es colegiada. No obstante, la legislación separa las facultades y obligaciones del ayuntamiento de las del presidente municipal, síndico o síndicos y regidores, otorgándole al presidente municipal la titularidad del órgano de gobierno y también la responsabilidad de la administración pública.

A los demás, toca realizar labores de fiscalización, supervisión, control y la presentación de propuestas tendentes a resolver los problemas del municipio y subsanar deficiencias administrativas para mejorar la gestión pública. Lo pueden hacer a través de las comisiones permanentes y transitorias de que formen parte, ya sean unipersonales o colegiadas; sin embargo, de no tener personal bajo su adscripción para su apoyo directo, ni síndico (s) ni regidores tienen poder de mando sobre el personal asignado a las diferentes unidades administrativas³⁰ y tampoco pueden realizar funciones ejecutivas que, como ya se mencionó, son exclusivas de la función del presidente municipal.

Desde la institucionalización del ayuntamiento como entidad gubernativa, tuvo lugar otro orden de gobierno más en la arquitectura del Estado mexicano, superándose la tesis de algunos tratadistas de Derecho administrativo, que consideraba al municipio como órgano descentralizado por región; ahora, “nuestro constitucionalismo visualiza [...] a la institución municipal como una verdadera instancia de gobierno, dotada de una esfera de atribuciones

³⁰ El precepto queda debidamente aclarado en el último párrafo del artículo 9 de la Ley Orgánica del Régimen Municipal del Estado de Baja California: “En el ejercicio de sus funciones, los regidores deberán abstenerse a dar órdenes e instrucciones a los funcionarios, comisionados y demás servidores públicos, comunicando al presidente municipal cualquier asunto relativo a las dependencias del órgano ejecutivo”.

y actividades que le son propias, más que como un ente descentralizado del Estado mexicano” (*Ibíd*: 162). Esto quiere decir que el ayuntamiento ejerce la competencia que, de manera exclusiva, le otorga la Constitución Nacional al gobierno municipal y, por supuesto, sin la intermediación de ninguna autoridad entre éste y el gobierno de cada Estado de la Federación.

Los dos principios constitucionales descritos, permiten argumentar, por una parte, que el gobierno municipal es de unicidad; es decir, es un cuerpo que funciona de manera integral y con la mayoría de sus miembros, por lo que ni el presidente municipal puede hacer las veces de ayuntamiento ni éste las veces de presidente municipal. Por la otra, que se establecen las condiciones formales para evitar los intermediarios políticos de otros tiempos en las relaciones intergubernamentales entre gobierno municipal-gobierno estatal.

Al respecto vale citar lo que establece el artículo 11 de la Ley Orgánica municipal del Estado de Quintana Roo:

El Ayuntamiento es el órgano máximo de Gobierno del Municipio a través del cual el pueblo realiza su voluntad política y la autogestión de los intereses de la comunidad; por lo que no tendrá superior jerárquico alguno. Entre el Ayuntamiento y los Poderes del Estado y de la Federación habrá las relaciones de colaboración y coordinación que establezcan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado y las leyes que de ellas emanen.

El gobierno del municipio, que reside oficialmente en la cabecera municipal a menos que cambie de lugar por cuestiones de fuerza mayor que calificará el Congreso local, es producto de la voluntad popular, de elecciones democráticas libres que califican los institutos estatales electorales a través de los consejos, comisiones o asambleas municipales cada tres años o cada cuatro como en el estado de Coahuila y próximamente en los de Hidalgo y Veracruz. En las reglas del juego, se establece el sistema electoral mixto: se conjugan en el ayuntamiento los integrantes por los principios de mayoría relativa (MR) y de representación proporcional (RP), cuyo método aspira a incorporar a las minorías al ejercicio del poder local.

2.2.3 Integración de los ayuntamientos

Con las reformas del 17 de marzo de 1987 al artículo 115 constitucional, todos los municipios del país, cuentan con ayuntamientos integrados con representantes de MR y de RP, superándose la limitante impuesta por las de 1977 con destino únicamente a municipios con trescientos mil habitantes o más. Esa disposición suprema, punto de partida a la apertura democrática de los ayuntamientos, en principio benefició a 36 ciudades de los 2,377 municipios de aquel entonces; sin embargo, en los estados con entidades municipales de menor población se hicieron los arreglos legales para abrir el abanico de las posibilidades (González, 1993), según se observa en el **Cuadro 2.1**.

A partir de ese año de 1977 y dentro de la política lopezportillista relacionada con el fortalecimiento del federalismo, la malla en la integración de los ayuntamientos es muy diversa y variable en el número de sus miembros, lo cual indudablemente responde al tejido legal que toma como primer variable o parámetro de distinción el número de habitantes de cada municipio o de “electores” en el estado de Coahuila y de “ciudadanos” en el caso de Nayarit. Con el fin de determinar el número de integrantes de los ayuntamientos, las legislaturas locales hicieron una clasificación municipal, utilizando como respaldo los indicadores de población, concentración demográfica o desarrollo económico e importancia política.

CUADRO 2.1.
ESTADOS QUE INCORPORARON LA REPRESENTACIÓN
PROPORCIONAL

En municipios con 300 000 habitantes o más	En municipios con población de 100 000 a 200 000 habitantes	En municipios con menos de 100 000 habitantes o que se basaron en criterios distintos
Baja California	Aguascalientes	Baja California Sur
Campeche	Colima	Durango
Coahuila	Guanajuato	Hidalgo
Chiapas	Morelos	San Luis Potosí
Chihuahua	Oaxaca	Sonora
Guerrero	Puebla	Tlaxcala
Jalisco	Querétaro	Zacatecas
México	Quintana Roo	
Michoacán	Sinaloa	
Nayarit	Tabasco	

Las autoridades auxiliares municipales

Nuevo León Tamaulipas Veracruz	Yucatán	
--------------------------------------	---------	--

Fuente: Pablo González Casanova, *Las elecciones en México: Evolución y perspectivas*, Siglo XXI Editores, México, 1993.

De esta forma y descontando al presidente municipal que por su naturaleza es de MR, el **Cuadro 2.2** presenta el panorama general de integración de los ayuntamientos en los 2,441 municipios con que cuenta actualmente el país según el INEGI³¹.

Aclaremos que la legislación del estado de Oaxaca reconoce y respeta el régimen de usos y costumbres en la elección y duración de las autoridades étnicas de la entidad y, sin embargo, los ayuntamientos se integran como dispone la Constitución Federal.

Del análisis de la información contenida en el cuadro, sobresalen tres aspectos que muestran las diferentes interpretaciones que hicieron las legislaturas del mandato constitucional, en cuanto a la procedencia de los integrantes de los ayuntamientos:

- a) En todos los estados existe síndico de MR y regidores de RP;
- b) Sólo en cinco estados hay síndico de RP, y
- c) En cinco estados más, no existen los regidores de MR, todos son de RP.

**CUADRO 2.2.
 COMPOSICIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS CON REGIDORES
 Y SÍNDICOS POR AMBOS PRINCIPIOS**

SÍNDICOS		REGIDORES	
MAYORÍA RELATIVA	REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL	MAYORÍA RELATIVA	REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL
Aguascalientes		Aguascalientes	Aguascalientes
Baja California	Baja California	Baja California	Baja California
Baja California Sur		Baja California Sur	Baja California Sur
Campeche	Campeche	Campeche	Campeche
Coahuila	Coahuila	Coahuila	Coahuila

³¹ Se incluye el municipio de Bacalar de reciente creación en el Estado de Quintana Roo. Reforma a la Ley de los Municipios local del 2 de marzo de 2011.

Colima		Colima	Colima
Chiapas		Chiapas	Chiapas
Chihuahua		Chihuahua	Chihuahua
Durango			Durango
Guanajuato			Guanajuato
Guerrero		Guerrero	Guerrero
Hidalgo	Hidalgo	Hidalgo	Hidalgo
Jalisco		Jalisco	Jalisco
México	México	México	México
Michoacán		Michoacán	Michoacán
Morelos			Morelos
Nayarit		Nayarit	Nayarit
Nuevo León		Nuevo León	Nuevo León
Oaxaca		Oaxaca	Oaxaca
Puebla		Puebla	Puebla
Querétaro		Querétaro	Querétaro
Quintana Roo		Quintana Roo	Quintana Roo
San Luis Potosí		San Luis Potosí	San Luis Potosí
Sinaloa		Sinaloa	Sinaloa
Sonora		Sonora	Sonora
Tabasco		Tabasco	Tabasco
Tamaulipas		Tamaulipas	Tamaulipas
Tlaxcala			Tlaxcala
Veracruz			Veracruz
Yucatán		Yucatán	Yucatán
Zacatecas		Zacatecas	Zacatecas

Fuente: Elaboración propia con base en leyes orgánicas municipales y electorales de los estados de Coahuila, Hidalgo, Morelos, Nuevo León y Oaxaca.

Mientras la presencia de los regidores en los ayuntamientos es plural, la de los síndicos es poco recurrida, tal vez los legisladores locales no lo creyeron conveniente cuando incorporaron el sistema de RP. La falta del síndico de RP es contraria a la democratización del proceso de toma de decisiones y al sistema de pesos y contrapesos. Por lo regular el síndico de MR, del mismo partido del presidente municipal, no cumple con su papel de procurador de los intereses municipales y sucumbe, por conveniencia personal o de grupo, ante el poder del titular del ayuntamiento.

Tal vez a eso obedeció que en el estado de Chihuahua el síndico y su suplente se elijan por aparte y su fórmula aparezca en boleta diferente a la de los demás miembros candidatos al ayuntamiento, pues es muy posible que el electo sea de un partido distinto al del presidente municipal. Otras experiencias hablan de incluir en el gobierno a síndicos de RP: en Baja California se etiqueta como síndico social asignado al partido del segundo lugar de la votación municipal y en Coahuila a la primera minoría. En Campeche, Hidalgo y México la asignación se hace mediante igual procedimiento que para la distribución de regidores por el mismo principio.

La información detallada sobre la composición de los ayuntamientos se encuentra en el **ANEXO 1** del apéndice de este documento, con datos numéricos por estado, conjunto de municipios y municipio, según sea el caso. Ahí se aprecia con toda claridad el amplio panorama de opciones que la legislación estatal dispone, básicamente, en función de la población de cada entidad municipal.

Esa compleja variabilidad es propia de la diversidad municipal de México y, por supuesto, de la diferenciación observada en cada estado de la República. El **Gráfico 1** esquematiza este comportamiento con una tendencia concentradora en el rango de entre 10 y 15 miembros. También es una realidad la dispersión de posibilidades en los tramos que los congresos locales establecieron, por ejemplo para los ayuntamientos de Chihuahua, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Sonora, Tamaulipas, Yucatán y Veracruz.

Esta diversidad, de algún modo responde a la interpretación autónoma que las legislaturas estatales hicieron del mandato establecido en la fracción I del artículo 115 de la Constitución General, el cual dispone que el ayuntamiento se integra con “un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine”; es de entenderse que esa ley sería la reglamentaria de dicho artículo. Sin embargo, al no expedirse, tocó a las legislaturas estatales tomar las decisiones de la materia de acuerdo a sus creencias y necesidades locales.

En el abanico de posibilidades podemos contemplar dos extremos; por una parte, en los ayuntamientos de los estados de Veracruz y Morelos existe el

menor rango de miembros que es de tres a cinco, mientras que en los de Oaxaca y Puebla el umbral está en los 25. En el primero, los municipios con más de 300 mil habitantes tendrán gobierno con dicha cantidad y en el segundo, la exclusividad es para la capital del estado.

GRÁFICO 1 RANGOS EN EL NÚMERO DE INTEGRANTES EN LOS AYUNTAMIENTOS

ESTADO	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	
Agascalientes																								
Baja California																								
Baja California Sur																								
Campeche																								
Coahuila																								
Colima																								
Chiapas																								
Chihuahua																								
Durango																								
Guanajuato																								
Guerrero																								
Hidalgo																								
Jalisco																								
México																								
Michoacán																								
Morelos																								
Nayarit																								
Nuevo León																								
Oaxaca																								
Puebla																								
Querétaro																								
Quintana Roo																								
San Luis Potosí																								
Sinaloa																								
Sonora *																								
Tabasco																								
Tamaulipas																								
Tlaxcala																								
Veracruz																								
Yucatán																								
Zacatecas																								

Fuente: Elaboración propia con base en constituciones políticas estatales, leyes orgánicas municipales y leyes o códigos electorales de los estados de la República.

* El dato no incluye la previsión de la Ley de Gobierno y Administración Municipal relativa a que cuando los municipios alcancen un millón de habitantes o dos millones, el ayuntamiento tendría 27 integrantes.

Cabe señalar que la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora, prevé para los municipios que alcancen el millón de habitantes un

ayuntamiento de 27 integrantes, misma aplicación se haría cuando llegaren a dos millones, cuestión probable para el municipio de Hermosillo. Según el Censo de Población y Vivienda 2010, para ese año tenía 784,342 personas habitando en su territorio. De darse esa condición sería el órgano más grande y tendría un presidente, un síndico y 25 regidores: 15 de MR y 19 de RP.

También del gráfico es posible inferir otras cuestiones; por ejemplo, en los municipios capitales del estado o con mayor densidad demográfica, el número de miembros del ayuntamiento normalmente es abultado, sin que esto sea garantía de un gobierno representativo de la sociedad municipal, sencillamente porque la planilla no siempre cumple con las expectativas democráticas de la ciudadanía. Tampoco quiere decir que se dinamiza la interacción entre gobierno y sociedad, tiende a perderse la virtud de la cercanía por diferentes motivos burocráticos, lo cual casi no sucede en municipios menos concentrados o de carácter rural.

2.2.4 Funcionamiento de los ayuntamientos

Los ayuntamientos operan en dos vertientes al estilo de las prácticas camerales. Como órganos colegiados y deliberantes deben tratar los asuntos de su competencia en sesiones y comisiones. Las sesiones son ordinarias y extraordinarias y para su legalidad se verifican en el recinto oficial de potestad inviolable³² denominado “sala de cabildos”, “sala de presidentes” o “sala de sesiones” y también, previo acuerdo, pueden realizarse de manera itinerante en cualquier otro lugar del municipio pero nunca fuera de él.

Existen excepciones, por ejemplo, la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán determina que sólo por causas de fuerza mayor podrán realizarse fuera del edificio oficial, pero siempre dentro de la cabecera municipal. Este mismo precepto dispone, como no lo hace la legislación municipal de los demás estados, la sanción pecuniaria para los integrantes del ayuntamiento que no asistan o se ausenten de las sesiones sin causa justificada:

³² Aunque no todas las leyes lo hacen expreso, el salón de cabildos es el recinto oficial para la celebración de las sesiones del ayuntamiento, el cual es de carácter inviolable por cualquier fuerza pública que no esté a cargo del propio Ayuntamiento y, para que ésta tenga acceso, deberá contar con permiso previo del presidente municipal o, en su ausencia, por quien esté al mando. En el caso del Estado de Sinaloa, lo puede hacer el secretario del ayuntamiento, debiendo levantar constancia de ello, según el artículo 14 de la Ley de Gobierno Municipal.

“serán, privados de su remuneración, por el equivalente a cinco días del total de sus percepciones correspondientes al mes”.

Dichas sesiones, deben ser públicas y sólo privadas o secretas cuando el asunto a tratar merezca atención cerrada al público ciudadano, lo cual determinan los propios ayuntamientos en sesión de cabildo: las cuestiones recaudatorias son de esa naturaleza. En la práctica común de sesionar de los ayuntamientos, es normal que se opte por privar a la ciudadanía de su derecho a participar en el análisis de los asuntos públicos que la benefician o afectan, ya sea evitando la convocatoria para el caso o estableciendo candados para su acceso, contraviniendo con ese proceder el espíritu de la norma.

En la clasificación de las sesiones nos puede ayudar el Reglamento Interno de las Sesiones de Cabildo del Municipio de Tlalnepantla del estado de México que en su artículo 10 las tipifica como sigue:

Las sesiones se clasifican de la siguiente forma:

- I. Por su carácter [temporal], son ordinarias o extraordinarias;
- II. Por su naturaleza, son públicas o privadas; y
- III. Por su régimen, son resolutivas o solemnes.

Las sesiones son convocadas por el presidente municipal por sí o a través del secretario del ayuntamiento, acompañando el bosquejo del orden del día que será aprobado o modificado según los asuntos que regidores y síndico o síndicos, acuerden incluir. La sesión es todo un ceremonial desde el pase de lista, la conducción y participación ordenada de los presentes hasta la toma de acuerdos y la clausura. Toda la responsabilidad de su buen desarrollo es del presidente municipal, quien tiene el voto de calidad en caso de empate en la votación de los acuerdos; la facultad de usar la fuerza pública para imponer el orden cuando las rispideces entre los presentes son álgidas y se salen de control, y la atribución de declarar recesos o suspenderla si no existen las condiciones para proseguir el desahogo del orden de día.

A la periodicidad de las sesiones descrita en el **Cuadro 2.3** deben apearse los ayuntamientos y por acuerdo de cabildo o por reglamento es posible que sesionen con mayor frecuencia. La legislación de 17 estados se pronuncia por

Las autoridades auxiliares municipales

cuando menos dos veces al mes, disposición que consideramos acorde a los ritmos de las interacciones público-sociales, pues de requerirse el tratamiento de cualquier asunto emergente o de urgente necesidad se convoca a sesión extraordinaria.

CUADRO 2.3.
PERIODICIDAD DE LAS SESIONES ORDINARIAS DE CABILDO

UNA VEZ POR SEMANA	POR LO MENOS DOS VECES AL MES	POR LO MENOS UNA VEZ AL MES	NO LO ESPECIFICA LA LEY MUNICIPAL
Chiapas	Coahuila	Aguascalientes	Baja California
Durango	Colima	Baja California Sur	Hidalgo
México	Chihuahua	Campeche	Jalisco
Oaxaca	Durango	Durango	
	Guanajuato	Puebla	
	Guerrero	San Luis Potosí	
	Michoacán	Sonora	
	Morelos	Tabasco	
	Nayarit	Tamaulipas	
	Nuevo León	Zacatecas	
	Querétaro		
	Quintana Roo		
	Sinaloa		
	Tamaulipas		
	Tlaxcala		
	Veracruz		
	Yucatán		

Fuente: Elaboración propia con base en la ley municipal de cada estado de la República.

La fórmula semanal puede complicarle al presidente municipal la oportuna atención de los asuntos públicos, negociarlos en otras instancias gubernamentales o atender las normales giras de trabajo y, la de cada mes, es posible que sea buena al evitar tiempos “muertos” o complicaciones en la agenda y, sin embargo, afecta la rutina de las prácticas colegiadas municipales.

En los estados de Durango y Tamaulipas, se aplican criterios de población para fijar el número mínimo de sesiones ordinarias. En ambas entidades su norma municipal señala tres grupos de municipios que pudiéramos interpretar como municipios grandes, medianos y pequeños, donde procede cada una de las tres fórmulas de periodicidad. En Durango y Tamaulipas la regla indica que a mayor población mayor número de sesiones.³³ Anteriormente, en el segundo estado, el Código Municipal sólo disponía dos posibilidades que se aplicaban de manera inversa; es decir, que los ayuntamientos sesionarían una vez por mes, haciéndolo dos veces en aquellos municipios con menos de 150 mil habitantes.

Con signos de descentralización, en Baja California e Hidalgo, la legislatura local parece transferirle –no lo expresa– a los ayuntamientos la facultad de reglamentar el calendario de sus sesiones, mientras que en Jalisco se infiere lo mismo, ya que la Ley de Gobierno y Administración Municipal, simplemente especifica que todas las sesiones del ayuntamiento serán, por regla general, ordinarias y sin mencionar el periodo mínimo de su realización. La variación es una constante: en algunos estados la ley impone un mínimo de sesiones dejando a la autoridad municipal la calendarización definitiva en el reglamento del ayuntamiento.

Entre, que si son sesiones ordinarias o extraordinarias, públicas o privadas, resolutivas, solemnes y permanentes, los acuerdos se toman de conformidad con la naturaleza del asunto tratado, pudiendo ser por mayoría simple o mayoría calificada de votos. La normatividad viene perfeccionándose y generalizándose para determinar los asuntos que requieren de formato simple o calificado, destacando en ello la legislación de Baja California Sur y Nayarit al contemplar también la mayoría absoluta. Con los candados de mayoría

³³ La fracción I del artículo 29 de la Ley Orgánica del Municipio Libre determina: las sesiones ordinarias son obligatorias y deberán llevarse a cabo, “cuando menos una vez por semana, en los municipios de Durango, Gómez Palacio y Lerdo; cuando menos una vez cada 15 días en los municipios de Canatlán, Cuencamé, Guadalupe Victoria, Nombre de Dios, Poanas, Santiago Papasquiaro, Nuevo Ideal, Nazas, San Juan del Río, Pánuco de Coronado, Tlahualilo y Vicente Guerrero; y cuando menos una vez cada treinta días en los municipios siguientes: Canelas, Coneto de Comonfort, El Oro, Guanaceví, Hidalgo, Indé, Mapimí, Mezquital, Ocampo, Otáez, Peñón Blanco, Pueblo Nuevo, Rodeo, San Bernardo, San Dimas, San Juan de Guadalupe, San Pedro del Gallo, San Luis del Cordero, Santa Clara, Gral. Simón Bolívar, Súchil, Tamazula, Tepehuanes y Topia”. El Código Municipal de Tamaulipas en su artículo 42 determina: municipios con menos de 100 mil habitantes sus ayuntamientos sesionarán por lo menos una vez por mes; dos veces en los que tengan entre 100 mil y 200 mil; y cuando menos tres veces por mes en aquellos con más de 200 mil habitantes.

Las autoridades auxiliares municipales

calificada y mayoría absoluta se busca resguardar el patrimonio municipal de malos manejos y racionalizar las decisiones de mayor impacto en la vida de los municipios.³⁴

La otra vertiente está compuesta por las comisiones permanentes y transitorias que se asignan en sesión de cabildo a los integrantes del ayuntamiento. Por lo general, las leyes municipales contienen un listado de comisiones permanentes que debe observar el presidente municipal entrante al hacer la propuesta correspondiente al ayuntamiento. La idea del legislador es guiar la toma de decisiones y no encapsular a todos los cuerpos colegiados con la misma cobertura. Del listado pueden tomarse aquellas válidas a las características y necesidades de cada municipio, pues existe la posibilidad legal de que el ayuntamiento apruebe aquellas necesarias a las particularidades municipales.

Aunque algunas leyes municipales disponen que las comisiones deben ser colegiadas, plurales y proporcionales, otras también incluyen la alternativa de las unipersonales; en realidad, su composición depende de ciertos factores:

- a) El tipo de municipio y número de integrantes del ayuntamiento;
- b) Las condiciones económicas de las finanzas municipales, y
- c) La posibilidad de que tengan personal de apoyo para atender sus labores de análisis y dictamen colegiado a las propuestas, sobre todo reglamentarias.

Todas son aprobadas por el cabildo y normalmente se recomienda, cuando no lo hace la norma o cuando ésta no fija tiempos específicos, que sea en la primera o segunda sesión ordinaria o en sesión extraordinaria después de iniciada la gestión, con el fin de garantizar con la oportunidad suficiente sus funciones de estudio, dictamen y propuesta de solución a los problemas que afectan a la población³⁵ y para el mejoramiento de la administración pública entendiendo

³⁴ El artículo 55 de la Ley Municipal del Estado de Nayarit, dispone que los acuerdos del Ayuntamiento se tomarán por mayoría simple de votos, salvo aquellos que por disposición legal, se exija mayoría absoluta o calificada. Para los efectos de esta ley, se entiende por: I.- Mayoría simple, al menos la mitad más uno de los integrantes presentes del *quórum* necesario para que la sesión sea válida; II.- Mayoría absoluta, al menos la mitad más uno de la totalidad de los integrantes del Ayuntamiento, y III.- Mayoría calificada, al menos las dos terceras partes de la totalidad de los integrantes del Ayuntamiento.

³⁵ En un intento de guiar el funcionamiento de las comisiones, las leyes municipales de los estados de Coahuila, Michoacán, Querétaro, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán describen a mayor detalle las facultades o funciones de las comisiones. En los demás estados la reglamentación queda a cargo del ayuntamiento.

que su rol está íntimamente relacionado con el ramo administrativo³⁶ que les es asignado.

Una vez aprobadas las comisiones permanentes y transitorias por el pleno no son renunciables, salvo causa de fuerza mayor que califica el propio ayuntamiento o la legislatura estatal, según lo disponga la ley. Por su naturaleza no cuentan con facultades ejecutivas ni tienen la atribución para dar órdenes a los funcionarios, empleados municipales e inclusive al público en general como sucede en los municipios del estado de Chihuahua.³⁷ La vigencia de las primeras es de tres o cuatro años, normalmente se empata con el periodo del gobierno municipal y de las segundas es temporal por atender asuntos que el ayuntamiento considera de manejo especial en la gobernabilidad o en la gobernanza y también para vestir protocolos de la liturgia política municipal.

En efecto, la propuesta de su asignación la hace el presidente municipal con el supuesto de un análisis del perfil de los integrantes de cada una;³⁸ mas suele ocurrir que su definición corre al parejo de sus creencias y preferencias o intereses partidistas, dejando en segundo término la oferta profesional, principalmente de los regidores de oposición.

En el **Cuadro 2.4** aparece el número de comisiones permanentes que contempla la ley municipal de cada estado para sus municipios. Las denominaciones difieren de una entidad a otra y el número es variable, va desde dos comisiones en los estados de Coahuila y Sonora hasta las veintidós en el caso de Morelos. El promedio es de ocho, sin contar a los estados de Baja California, Coahuila, Durango, Jalisco, Nuevo León y Tlaxcala; en ellos, la facultad de establecerlas es responsabilidad de los ayuntamientos.

Cabe resaltar que en Baja California la ley contempla cinco materias a considerar en la determinación de las comisiones: legislación, hacienda y administración, seguridad pública, desarrollo urbano, servicios públicos y las

³⁶ Con acierto, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, en su artículo 90 las denomina “comisiones administrativas”.

³⁷ El artículo 30 del Código Municipal del Estado de Chihuahua señala que síndico y regidores tienen facultades de inspección y vigilancia y no pueden dar órdenes a los funcionarios, empleados municipales y público en general.

³⁸ El Artículo 73 en su párrafo segundo de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Guanajuato señala: “Para formular la propuesta el presidente municipal tomará en cuenta el conocimiento, profesión y vocación de los integrantes del Ayuntamiento, escuchando su opinión”.

Las autoridades auxiliares municipales

demás necesarias; en Coahuila el código menciona dos obligatorias: hacienda, patrimonio y cuenta pública, y planeación urbanismo y obras públicas, y en Durango la ley hace lo propio con las comisiones de gobernación y de hacienda, dejando en ambos casos al gobierno municipal la determinación de las otras.

**CUADRO 2.4.
 COBERTURA DE COMISIONES DEL
 AYUNTAMIENTO POR ESTADO**

ESTADO	NÚM.	ESTADO	NÚM.	ESTADO	NÚM.
Aguascalientes	16	Baja California*	Ayuntamientos	Baja California Sur	13
Campeche	3	Coahuila	2	Colima*	Ayuntamientos
Chiapas	13	Chihuahua	4	Durango*	Ayuntamientos
Guanajuato	7	Guerrero**	8	Hidalgo	13
Jalisco*	Ayuntamientos	México	19	Michoacán	13
Morelos	22	Nayarit	11	Nuevo León*	Ayuntamientos
Oaxaca	14	Puebla	7	Querétaro	13
Quintana Roo	11	San Luis Potosí	16	Sinaloa	15
Sonora	2	Tabasco	14	Tamaulipas	6
Tlaxcala	9	Veracruz	20	Yucatán	6
Zacatecas	5				

Fuente: Elaboración propia con base en la ley municipal de cada estado de la República.

*La facultad de su integración queda a cargo de los ayuntamientos.

** Ramos exclusivos para los regidores. Los síndicos (2) uno conocerá de los asuntos del orden administrativo, financiero, contable y patrimonial, y el otro de gobernación, seguridad pública y policía y buen gobierno. Cuando haya sólo uno éste conocerá de todo.

En el sistema jurídico municipal también se aprecia que las comisiones de gobernación y hacienda prácticamente se establecen en todos los municipios del país y tienen destinatario. En las leyes de Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Durango, México, Michoacán, Tabasco y Zacatecas, la primera corresponde al presidente municipal y la segunda al síndico procurador. En

Tamaulipas, la ley sólo hace referencia a que la de hacienda le toca al síndico; en Veracruz a un regidor que bien pudiera ser de la oposición y en Oaxaca debe asignarse a la planilla triunfadora; es decir, a la fracción partidista del presidente municipal.

También se han ido institucionalizado otras comisiones para atender asuntos públicos actuales y de fuerte interés social como son las de derechos humanos, medio ambiente, equidad de género y migrantes, entre otras de importancia local que valoran los ayuntamientos como estratégicas para la gestión municipal.

2.2.5 Problemas y avances en el diseño institucional del ayuntamiento

El diseño institucional del gobierno local presenta diversas complicaciones que influyen en el *modus vivendi* municipal. Esas dificultades han sido tratadas por especialistas y políticos, de tal manera que son parte de los temas de la inacabada reforma del Estado. Blanca Acedo (2005), en su aporte al Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal auspiciado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Universidad Veracruzana, destacó cuatro características que el marco legal propicia: “elección por el mecanismo de la planilla bloqueada y cerrada (circunscripción única); sólo tienen derecho a registrar planilla los partidos políticos nacionales o estatales; duración del periodo de gobierno de tres años; impedimento de la reelección inmediata de los miembros del cabildo” (Valencia, 2005: 625).

Efectivamente, es común que los regidores y síndicos se elijan dentro de la misma planilla que encabeza el presidente municipal de acuerdo con la ley o código municipal de cada estado (Hernández y Negrete, 2001), y que en ese caso, la integración del ayuntamiento no sea fiel al sentido del voto ciudadano ni refleje la proporción exacta de los resultados electorales en la distribución de los regidores, cuando tampoco la elección del presidente municipal se hace aparte (Azis, 2005).

Las propuestas para rediseñar institucionalmente al gobierno municipal son variadas y a la vez coincidentes. Unas, fijan su atención en nuevos métodos para la elección del ayuntamiento con el fin de lograr su plena democratización

e insisten en que ésta debe hacerse de manera individualizada; es decir, el presidente por su lado, el síndico también y los regidores de MR por circunscripciones territoriales a modo de distritos electorales municipales.

Igualmente, aunque con menos incidencia, se encaminan a la división de poderes en el gobierno municipal, siguiendo la estructura de los otros dos órdenes de gobierno. Sin embargo, la función judicial operativamente no se considera en las funciones del ayuntamiento, por lo que la sugerencia pudiera ir sólo en el sentido de institucionalizar el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo como, por ejemplo, sucede en Brasil y Venezuela, entre otros países de la región, donde jurídicamente están separadas la función ejecutiva a cargo del alcalde y la función legislativa a cargo del concejo municipal o de la cámara legislativa municipal en el caso de los municipios brasileños.

Otras propuestas van por la ampliación del periodo constitucional a cuatro años siguiendo a los estados de Coahuila que desde el año 2003 la auspició; de Hidalgo, cuya disposición de inicios del 2011 se aplicará a los ayuntamientos electos en el año 2016; y de Veracruz, reforma del 9 de enero del 2012 que aplicará para los gobiernos municipales que tomarán posesión del cargo en enero de 2014, así como por la reelección inmediata que sigue siendo un tabú para nuestros políticos y que, sin embargo, en los estados de Chiapas y Chihuahua parece una novedad trascendente el hecho de que la ley municipal no cierre las posibilidades y permita la reelección inmediata para regidores, pero a otro cargo diferente en el caso de Chiapas y al de presidente municipal en el de Chihuahua.

En algunos congresos, estas cuestiones estuvieron en la agenda sin mayor concreción hasta la fecha. “Las propuestas en torno a la reelección –dice Blanca Acedo– presentan diferentes modalidades: desde eliminar del texto constitucional la redacción que prohíbe la reelección, y que cada legislatura defina las modalidades de la misma, tal como sucedía en los años anteriores a 1933, o establecer en el artículo 115 las acotaciones para la reelección, por ejemplo que se permita para un solo periodo inmediato; que sea factible sólo cuando se trate de un cargo distinto al que se sustentaba, o que sólo sea viable en el caso de los regidores, o incluso de los presidentes municipales” (Valencia, 2005; 633).

A pesar de la inmovilidad institucional en este sentido, la democratización del ayuntamiento avanza en el país. El **Cuadro 2.5** contiene los ocho estados que han hecho el intento siguiendo dos cauces diferentes al modelo común. El primer camino lo representan Nayarit y Guerrero, los más avanzados en este renglón. Ahí, el partido ganador obtiene la presidencia y la sindicatura que compete por planilla, y los regidores de MR contienden en las circunscripciones que, en base a la población dividida entre el número de regidurías y las características geográficas, determina la autoridad electoral o en Congreso local en cada municipio, convirtiéndose estos servidores públicos de elección popular en verdaderos regidores de pueblo y a los que pudiera denominarse “regidores uninominales”. En tanto, los regidores de RP o “plurinominales” que consideramos innecesarios se distribuyen de acuerdo a requisitos y fórmulas aritméticas que parten de la votación válida o total obtenida.

El otro cauce se caracteriza por no existir regidores de MR, todos son de RP con la salvedad de San Luis Potosí que en la planilla de MR incluye a un regidor. La legislación municipal de estas entidades dispone que la asignación de dichos regidores se haga a través de fórmulas específicas. Por supuesto que en la distribución de los beneficios participa el partido triunfante en la contienda electoral, lo cual suele darle la mayoría³⁹ en la integración del ayuntamiento y con ello anular el espíritu de la ley.

Es de resaltar lo que acontece en la repartición de las regidurías en el estado de Durango, la ley electoral garantiza el sesenta por ciento al partido ganador de la contienda en los municipios de Durango, Gómez Palacio y Lerdo, circunstancia que no pasa en el resto de los municipios duranguenses. Otra particularidad a destacar tiene lugar en los municipios chihuahuenses, el síndico con su suplente se elige individualmente; es decir, aparte de la planilla que conforman los candidatos a presidente municipal y regidores.

³⁹ El ejemplo lo encontramos en el ayuntamiento del municipio de León 2009-2012 del estado de Guanajuato. Se compone de 15 miembros: el presidente municipal y los 2 síndicos del Partido Acción Nacional (PAN) como ganador, al que por el número de votos se le asignaron seis regidores de RP, correspondiéndole cinco al Partido Revolucionario Institucional (PRI) y uno al Partido Verde Ecologista de México. Comunicado electrónico de la Unidad de Acceso a la Información Pública del Municipio de León del 20 de septiembre de 2010.

CUADRO 2.5. MODELOS PARA LA DEMOCRATIZACIÓN DEL AYUNTAMIENTO

DE MAYORÍA RELATIVA			DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL
PLANILLA: PRESIDENTE Y SÍNDICO	PLANILLA: PRESIDENTE, SÍNDICO Y UN REGIDOR	REGIDORES POR CIRCUNSCRIPCIÓN MUNICIPAL	REGIDORES
Nayarit		Nayarit	Nayarit
Guerrero		Guerrero	Guerrero
Durango			Durango
Guanajuato			Guanajuato
Morelos			Morelos
	San Luis Potosí		San Luis Potosí
Tlaxcala			Tlaxcala
Veracruz			Veracruz

Fuente: Elaboración propia con base en las constituciones políticas de los estados, leyes o códigos electorales y leyes municipales.

A las reglas de integración y elección de los ayuntamientos con matices de gobierno local más democrático y ciudadanizado, hay que agregarle que la ciudadanía tiene a su disposición el recurso constitucional para solicitar a la legislatura local, en caso necesario y con las pruebas relativas, la desaparición o suspensión del ayuntamiento y también la revocación del mandato de alguno de los integrantes de éste cuando cometa faltas graves en perjuicio de los intereses municipales o de la población. La disposición busca mantener el Estado de Derecho y evitar la ingobernabilidad.

Al respecto, cabe la precisión de Quintana Roldán (2000: 345). Él menciona que para efectos legales, “la suspensión de ayuntamientos y la declaración de su desaparición, tienen efectos colectivos; la revocación y la suspensión de alguno de los miembros del ayuntamiento, resultan medidas de tipo individual” (Quintana, 2000: 345).

Al desaparecer un ayuntamiento o suspenderlo, la institución invocada por el ordenamiento nacional es el concejo municipal que, desde el momento de su designación por el Congreso estatal de entre los ciudadanos del municipio, asume las atribuciones de gobierno municipal y por tanto el nuevo cuerpo colegiado y sus integrantes tienen las mismas facultades y obligaciones de quienes han sustituido, gobernando como asamblea deliberante y de la misma forma que lo hace el ayuntamiento, integrándose en comisiones y desahogando los asuntos públicos en sesiones ordinarias y extraordinarias, conforme lo determinen las leyes municipales o según lo acuerde el cabildo.

Asimismo, dentro de la cultura política de nuestro país, la legislación local hace hincapié en la obligatoriedad de los cargos de elección popular municipales, cuyo mandato procede del párrafo cuarto del artículo 5 de la Constitución Federal:

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta.

Estos cargos no son renunciables salvo causa de fuerza mayor que califica el ayuntamiento o, en su caso, la legislatura local en base a los alegatos del peticionario⁴⁰. De acuerdo con este principio, ningún integrante del ayuntamiento puede separarse de sus funciones por voluntad propia, sino por resolución ajena a sus intereses personales. En la realidad, nadie quiere renunciar por los beneficios inherentes que conlleva cualquiera de los cargos.

2.3 División territorial del municipio

La idea de este apartado, es conocer el entramado de la organización política y administrativa de los municipios de nuestro país, con dos propósitos; por una

⁴⁰ En algunos estados la ley contiene diversas justificaciones para la renuncia al cargo de elección popular en los municipios e incluso sanciones como sucede en el estado de Puebla. En el artículo 245 de la Ley Orgánica Municipal vigente se apremia la sanción para cuando alguien quiera rehusare, sin causa justificada o suficiente, a desempeñar el cargo de miembro de un Ayuntamiento o Junta Auxiliar, al cual se le aplicará una multa equivalente al importe de uno a tres días del salario mínimo y quedando inhabilitado por tres años para toda clase de empleos y cargos públicos.

parte, mostrar que no siempre el ayuntamiento es la autoridad más cercana a los intereses sociales y, por tanto, se auxilia de representantes territoriales para cumplir su objeto social, y por la otra, discernir sobre los dos primeros componentes formales que aportan a la configuración de la administración pública comunitaria.

2.3.1 Territorialización del poder estatal y el municipio

Antes de entrar en materia sobre las características de la división territorial de los municipios, es conveniente considerar que el territorio, como elemento constitutivo del Estado, es esencialmente político y eso significa que, además de ser un espacio geográfico, implica “un complejo de relaciones jurídico políticas explicadas por la historia, que establecen los hombres sobre un ámbito espacial determinado” (López, 1976: 461) y que la territorialización es una forma de distribución espacial del poder de los estados modernos, que reconoce y fortalece niveles de gobierno inferiores; unos, haciéndolo bajo las reglas del unitarismo y, otros, amparados en los principios del ideal federalista.

Luego entonces, el fortalecimiento de la distribución territorial del poder estatal ha sido, a partir de la década de los ochenta del siglo pasado, la esencia del proceso descentralizador. “Los gobiernos locales (provinciales y estatales) de México, Brasil, Bolivia, Ecuador, Argentina y Chile se beneficiaron [...] de la descentralización del poder y los recursos, y emprendieron una serie de reformas sociales y económicas que están transformando la geografía institucional de América Latina. Al hacerlo no sólo compartían el poder con el Estado-nación, sino, lo que es más importante, creaban la base para una nueva legitimidad política a favor del Estado-local” (Castells, 1999: 302).

Alexis de Tocqueville (2009: 84), de alguna manera, concierta el fenómeno de la descentralización con una forma de “desparramar el poder” en las comunas, a fin de interesar a un mayor número de personas en la cosa pública. Y, con esa idea, Elías García Rojas sostiene que “contar con una descentralización política, es alcanzar un gobierno de y para los ciudadanos, así como garantizar que las instituciones democráticas realicen sus actividades y gocen de su libertad civil y pública” (Orol, 2007: 101).

Pero alcanzar ese ideal democrático, implica que la gestión del Estado actual no siga dándose en contextos centralizadores y autoritarios, si no bajo “relaciones descentralizadas, interinstitucionales e intergubernamentales, de dirección por consenso, con el objeto de transformar el funcionamiento de las organizaciones públicas” (Uvalle, 1998: 53) hasta el nivel local. Ese nuevo perfil del Estado obliga a los actores públicos y sociales a convivir al amparo de una nueva forma de gobernar, donde nadie esté excluido sino plenamente involucrado.

En este mundo dominado por la globalización y la necesidad de activar otros centros de decisión, el gobierno mexicano instrumentó políticas para descentralizar, de manera gradual y continua, atribuciones y recursos presupuestales a los gobiernos estatales y municipales y así robustecer sus capacidades institucionales: tenemos presente el fortalecimiento del federalismo (1976-1982), la descentralización de la vida nacional (1982-1988) y el nuevo federalismo (1994-2000).

Con esas “decisiones descentralizadoras inscritas en procesos amplios, identificados como Reforma del Estado [se ha] buscado descargar a los órganos centrales y como resultado final tener un mejor esquema de distribución de atribuciones y de poder político” (Rodríguez y García, 2003: 20).

Efectivamente, con sus claroscuros, la descentralización en nuestro país ha venido generando marcos institucionales horizontales y nuevos paradigmas en las relaciones de coordinación y de concertación. La transferencia de facultades hasta la autoridad municipal ha modificado escenarios en la gestión pública local.

Ahora, pese a las limitaciones estructurales que afectan la vida municipal de nuestro país, los ayuntamientos cuentan con capacidades administrativas para atender directa y de cerca los problemas de su comunidad que está alerta en el cumplimiento de los compromisos y reactiva en la evaluación del desempeño de sus autoridades mediatas, con quienes se inconforma en caso de ineficiencia o indiferencia y les exige transparencia y rendición de cuentas en el gasto.

Para que el Estado cumpla su objeto social con la mayor cobertura posible, la distribución del poder político obliga a rebasar los tres órdenes de gobierno reconocidos en nuestra Constitución Política e ir al fondo del municipio, a

donde la interacción del Estado con la sociedad es mucho más estrecha y vinculante con la realidad social. Por ahora, los escenarios del ayuntamiento nos dicen que éste se encuentra centralizado en la cabecera municipal, demeritando su funcionamiento territorial y el nivel de eficacia en la respuesta. “El actual sistema [...] propicia la centralización política y administrativa en la cabecera municipal, sustrayendo materialmente a las demás comunidades del ámbito de acción del gobierno municipal.

Esta situación propicia que en la mayoría de las comunidades dispersas en el territorio municipal se presente el fenómeno vinculado con la poca o nula presencia de la autoridad” (Moreno, 2001: 23), condición que es más evidente en los municipios rurales, sin pasar por alto lo que sucede en los barrios, colonias y unidades habitacionales de los municipios urbanos.

El gobierno de los municipios grandes en territorio y/o población está más propenso a enfrentar neuralgias en la gobernabilidad y en la gobernanza, su logística desde el centro es lenta y costosa para atender, con la sensatez requerida de tiempo y forma, los planteamientos de las diferentes comunidades asentadas a lo largo y ancho de la circunscripción territorial de su competencia y persuadir, organizar y dirigir la participación ciudadana a la celebración de compromisos de manera corresponsable. Precisamente para superar los obstáculos de la lejanía y propiciar la presencia permanente de la autoridad local, las leyes municipales de los estados reconocen, aunque con ciertas insuficiencias conceptuales, la división territorial de los municipios para su organización política y administrativa, donde la distinción no sólo está en darle denominación y categoría a los centros de población sino en la autoridad civil que auxilia las tareas de los ayuntamientos.

2.3.2 Organización política: Categoría de las comunidades locales

La legislación municipal de los diferentes países del mundo reconoce y regula la existencia de las comunidades locales o circunscripciones territoriales en que los municipios se dividen para mejorar las condiciones de bienestar de su población y establece las reglas que observan sus directivos en el cumplimiento de su deber. Los dos casos citados enseguida, son ejemplo de esa necesidad institucional estatal: en la República Bolivariana de Venezuela, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal señala en su artículo 30:

Las parroquias y las otras entidades locales dentro del territorio municipal son demarcaciones creadas con el objeto de desconcentrar la gestión municipal, promover la participación ciudadana y una mejor prestación de los servicios públicos municipales.

Para la organización política de España, el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales establece en el numeral 4 de su artículo 1, que:

Es competencia del Ayuntamiento la división del término municipal en distritos y en barrios y las variaciones de los mismos.

Respecto de México, la división política de los municipios ha sido tarea histórica de las legislaturas estatales. Desde la Colonia existen distintas denominaciones políticas hoy todavía de frecuente uso: villa, barrio, caserío, entre otras más. Esas denominaciones obedecen a las características de los centros de población que, en su identidad, llevan un nombre acorde a sus condiciones rurales o urbanas, de desarrollo o atraso.

Los criterios para el establecimiento del nomenclátor difieren de un estado a otro, lo cual da lugar a su versatilidad y complica la visión integradora del panorama de tipologías políticas submunicipales de nuestro país.

En la legislación municipal estatal encontramos las 23 categorías políticas que, con sus incidencias, se muestran en el **Gráfico 2**. El número es inferior a la gama registrada en la realidad, debido a la facultad de los ayuntamientos para reconocer, determinar y reglamentar distintas categorías y denominaciones conforme lo demanden sus propias necesidades. Por la misma razón, tampoco el número de incidencias es todo lo real esperado en la mayoría de los casos.

No hemos tomado arbitrariamente el término “categoría política”,⁴¹ la decisión se funda en la legislación municipal de la mayoría de los estados. Sin embargo, en la ley de la materia de Chiapas y Tlaxcala, dispone para las comunidades el

⁴¹ Entendemos por categoría política el estatus oficial de los centros de población según sus grados de concentración o dispersión demográfica, equipamiento urbano, disponibilidad de servicios públicos y de desarrollo económico e importancia política, donde la autoridad pública ejerce poder político.

Las autoridades auxiliares municipales

término “*categoría político administrativa*”,⁴² lo cual es correcto a medias si se considera que, una, corresponde al nombre de las comunidades locales y, la otra, al ámbito espacial de validez de los actos de su autoridad.

En Coahuila, el Código Municipal prescribe la noción “*unidades políticas*”; en Yucatán, la Ley de Gobierno de los Municipios establece la de “*categorías geográficas*”; y en Puebla, la Ley Orgánica Municipal determina que la nomenclatura de los centros de población es para efectos de *organización administrativa*, cuestión indefendible cuando la denominación de las comunidades es de carácter político y no administrativo.

**GRÁFICO 2
 CATEGORÍAS POLÍTICAS MUNICIPALES EN
 EL CONTEXTO NACIONAL**

DENOMINACIÓN	ESTADOS DE LA REPÚBLICA																														
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31
Barrio	■																														
Cantón o ribera	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Caserío	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Ciudad *	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Ciudad Rural Sustentable	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Colonia	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Comisaría	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Comunidad	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Congregación	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Cuadrilla	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Ejido	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Finca Rural	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Localidad	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Núcleo Rural	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Paraje	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Poblado	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Pueblo	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Ranchería	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Rancho	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Sección	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Subcomisaría	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Villa	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Villa Rural Sustentable	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

Fuente: Elaboración propia con base en leyes municipales, leyes de división territorial, Ley de Categorías Políticas para Poblaciones que conforman el Estado de Nayarit y Ley de Categorización Político-administrativa de los Núcleos de Población del Estado de Chiapas.

* Se incluyen los estados de Nayarit y Sonora, aunque no lo mencionan sus ordenamientos municipales, en la realidad existe la denominación.

⁴² El artículo 4 de la Ley de Categorización Político-Administrativa de los Núcleos de Población de Chiapas, señala: “se entenderá por categoría político-administrativa, a la clasificación otorgada por el Congreso del Estado a los núcleos de población, con base en el procedimiento de constitución, los servicios públicos que prestan, el grado de concentración demográfica y su importancia en general”.

Como suele suceder, no en todos los estados de la República las leyes contemplan esta cuestión; sin embargo, los hechos sugieren que tal función le ha tocado desempeñarla al gobierno municipal. En Baja California, la Ley del Régimen Municipal no contempla este tipo de categorías y entonces acudimos a la ley anterior abrogada, pero vigente en esta parte hasta en tanto los ayuntamientos no actualicen su reglamentación, según el artículo tercero transitorio. La misma situación pasa con Jalisco, Nuevo León y Sonora, pues su legislación municipal al omitir la organización política de los municipios hace suponer que la reglamentan los ayuntamientos.

Las categorías y denominaciones políticas: ciudad, villa, ranchería y pueblo, son las más frecuentes en el contexto nacional, siendo la ciudad el máximo galardón de la escala. A ella aspiran los habitantes de cada comunidad grande para tener comodidades y ventajas de la urbanización. Es posible que sea cabecera municipal si no lo es o convertirse en un nuevo municipio. Este propósito también puede alcanzarlo una villa que suele ocupar el segundo lugar escalafonario. Las otras categorías y denominaciones relativamente son estereotipos muy propios de cada estado. El detalle del panorama nacional se observa en el **ANEXO 2**.

A simple vista, pareciera que la organización política de los municipios es un referente para tipificar a las comunidades rurales; sin embargo es dable también en los conglomerados urbanos. Ejemplos los hay: el artículo 12 del Bando de Policía y Gobierno 2009-2012 del municipio de Toluca, Estado de México dice:

El Municipio está integrado por una cabecera municipal, que es la ciudad de Toluca de Lerdo, capital del Estado de México; 24 pueblos, sus barrios, rancherías y colonias; cuenta con una superficie total de 420.14 kilómetros cuadrados [...].

Por su parte el Bando de Policía y Buen Gobierno (*sic*) del municipio de Cuernavaca en su artículo 12 señala:

La Ciudad de Cuernavaca, está dividida para efecto de sus funciones políticas y administrativas en el Centro Histórico, en ocho Delegacio-

nes Municipales, doce Poblados y dos barrios, así como las colonias, fraccionamientos y asentamientos humanos registrados en el H. Ayuntamiento.

Dentro de ese mundo de peculiaridades, llama la atención lo sucedido recientemente en el estado de Chiapas y vale la pena destacarlo. Con las reformas de enero de 2009 a la Ley de Categorización Político-Administrativa de los Núcleos de Población se agregaron dos categorías: ciudad rural sustentable y villa rural sustentable; su pretensión es planear los asentamientos humanos para concentrar población dispersa, combatir la marginación y mejorar la calidad de vida de los chiapanecos.⁴³

Las reformas obedecieron al interés del gobierno chiapaneco por acondicionar la normatividad estatal y participar en las acciones derivadas de la Declaración del Milenio firmada por 147 Estados en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, celebrada en Nueva York el 8 de septiembre del año 2000. Los primeros resultados dicen que del 2009 al 2011 se han terminado e inaugurado dos ciudades rurales sustentables: en septiembre de 2009 la de Nuevo Juan de Grijalva, en el municipio indígena de Ostucán de la zona alta de Chiapas, primera de su tipo a nivel mundial y la cual fue registrada por el INEGI y la CONAPO como localidad 0139;⁴⁴ y en marzo de 2011 la segunda en el municipio Santiago El Pinar de la misma entidad federativa.

Para la declaración de la denominación y categoría de los centros de población, existen diversos requisitos a cumplir por los ciudadanos interesados en escalar posiciones en la pirámide de las tipologías políticas. Entre esos requisitos el básico es el número de habitantes. En el **Cuadro 2.6** se aprecian las cantidades requeridas para el propósito de elevar una villa a ciudad o una ranchería a pueblo o un pueblo a villa. El número requerido difiere de un estado a otro aunque sea para la misma tipología.

⁴³ Los artículos 10 bis y 12 bis del ordenamiento respectivo, hacen la tipificación y establecen los propósitos a detalle con la diferencia de que las ciudades rurales sustentables son de nueva creación mientras que las villas rurales sustentables pueden ser comunidades existentes o de nueva creación y ambas tienden a la concentración de la población dispersa o asentada en zonas de alto riesgo.

⁴⁴ La Crónica de hoy, http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=458261, consulta del 23 de julio de 2010.

Por ejemplo, si una comunidad con la categoría de villa en el estado de Campeche desea pasar a ciudad, habrá de tener no menos de cinco mil habitantes debidamente comprobados y si estuviera en Morelos no menos de setenta y cinco mil. La diferencia es abismal entre una entidad y otra. En la misma ruta accidentada por la variación en las cifras se encontrarían los pobladores de una comunidad que quiere ser villa. Si estuvieran en el estado de Aguascalientes se conformarían con ser mil para lograr esa etiqueta, pero si residieran en Oaxaca necesitarían ser cuando menos dieciocho mil para obtenerla.

**CUADRO 2.6.
 POBLACIÓN REQUERIDA PARA OTORGAR CATEGORÍA
 POLÍTICA A CENTROS DE POBLACIÓN**

ESTADO	NÚMERO DE HABITANTES			
	CIUDAD	VILLA	PUEBLO	RANCHERÍA
Aguascalientes	>15,000	>1,000	-----	No reúna lo anterior
Baja California	>14,999	-----	-----	-----
Baja California Sur	>12,000	>5,000	>2,000	Hasta 199
Campeche	No <5,000	No <3,000	No <1,000	-----
Coahuila	>20,000	>7,000	>2,550	>1,000
Colima	>10,000	-----	>2,000	No reúna lo anterior
Chihuahua	>8,000	-----	-----	<499
Durango	6,000	4,000	1,000	-----
Guanajuato	>20,000	>7,000	>2,500	>500
Guerrero	N/D	N/D	N/D	N/D
Hidalgo	>25,000	>5,000	>10,000	<5,00
México	>15,000	5,000-15,000	1,000-5,000	500-1,000
Morelos	No <75,000	-----	>25,000	-----
Oaxaca	No <20,000	No <18,000	No <15,000	No <10,000
Puebla	20,000	10,000	2,500	500
Querétaro	>30,000	7,001-30,000	2,001-7,000	501-2,000
Quintana Roo	>10,000	> 5,000	>2,000	>500
San Luis Potosí	No <20,000	>7,000	>1,000	<1,000
Sinaloa	>20,000	>5,000	>2,000	-----
Tabasco	No <7,500	No <5,000	No <2,500	No <1,000

Las autoridades auxiliares municipales

Tamaulipas	>25,000	>5,000	-----	Hasta 1,000
Tlaxcala	>20,000	>10,000	>1,000	< 300
Veracruz	>30,000	AL <10,000	AI <5,000	>500 y <2000
Yucatán	No <15,000	No <8,000	No <3,000	-----
Zacatecas	X lo – 15,000	-----	>2,500	<2,000

Fuente: Elaboración propia con base en la ley municipal de cada estado de la República.

Al parecer en los estados de Chiapas, Michoacán, Nayarit y Nuevo León, el marco jurídico municipal no contiene las variables para determinar la categoría política de las comunidades, aunque en el caso de Michoacán sí se alude a los requisitos pero no aparecen en el texto a que se hace alusión. En Jalisco y Sonora no hay indicios en la legislación de la materia, pero sí existen claras evidencias en la reglamentación que tuvimos a la vista de algunos municipios.

La razón de las denominaciones y categorías políticas estriba en el estatus de cada comunidad o centro de población y dan noción de su tamaño y de su perfil urbano o rural. También esta catalogación determina las denominaciones y categorías administrativas e influye decididamente en las políticas de gasto del gobierno municipal y de los otros dos órdenes de gobierno que dirigen recursos a estos sitios de base. Por lógica de la gestión, un asentamiento humano mayor tiene preferencia en la dirección de los presupuestos sobre uno de menor importancia, la distribución diferenciada procura “atender las necesidades de la población, dotándoles de los servicios públicos correspondientes en atención a sus características y requerimientos”.⁴⁵

En estos términos, no cabe duda que las categorías políticas de los centros de población pueden ser un acicate para encontrarle sentido a la tipología que deben tener los municipios mexicanos. Este último tema, por demás necesario para el diseño e implementación de políticas públicas, “ha consumido

⁴⁵ Artículo 9 de la Ley Orgánica del Gobierno Municipal del Estado de Baja California Sur. En otros estados es posible encontrar elementos adicionales. En Veracruz, el artículo 11 de la Ley Orgánica del Municipio Libre determina: “Los ayuntamientos promoverán el otorgamiento de los servicios públicos según las características de los centros de población de sus respectivos municipios, a fin de procurar la atención de las necesidades de sus habitantes y la participación de éstos en el desarrollo comunitario”. En Coahuila, el artículo 22 del Código Municipal señala: “Para efectos de la promoción del desarrollo urbano y rural y mediante declaratoria del Ayuntamiento [...], los municipios podrán utilizar las siguientes categorías para designar a sus centros de población”. También en el Estado de Guanajuato la Ley Orgánica Municipal dispone en su artículo 24, iguales reglas a las de Baja California Sur.

mucho tiempo de investigación, estudio y análisis de una gran cantidad de académicos, servidores públicos e investigadores de reconocido prestigio⁴⁶ y tiene como privilegio dar elementos de juicio a la toma de decisiones, sobre todo federales y estatales.

En algunos estados como México, Puebla, Sinaloa, Veracruz y Yucatán la construcción de tipologías municipales ha sido preocupación constante, mientras que a nivel federal la Secretaría de Desarrollo Social ha realizado esfuerzos tendientes a la clasificación de municipios marginados dentro del Programa para el Desarrollo de Zonas Deprimidas. La idea es configurar un marco básico general de bloques para tejer de mejor manera el desarrollo local a partir de las características municipales.

A finales de 2011, la legislatura michoacana adicionó el artículo 3 bis a la Ley Orgánica Municipal, para incluir en su texto los lineamientos que habrán de guiar la tipificación de los municipios urbanos, semiurbanos y en desarrollo o rurales. El objetivo es mejorar su “tratamiento administrativo, financiero, social, político y de asignación de derechos y obligaciones”. Esta decisión puede encuadrarse en el hecho de que las tipologías municipales no son raseros válidos para todas las políticas públicas ni son camisas de fuerza y mucho menos definitivas.

2.3.3 Organización administrativa: Categoría de las circunscripciones territoriales

Al igual que en el caso de la organización política de los municipios, a nivel mundial también existen reglas que regulan su organización administrativa en cada país. Ejemplos los tenemos en Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela y España. A manera de prueba citaré tres casos: el artículo 164 de la Ley 2028 de Municipalidades de Bolivia del 28 de octubre de 1999 dispone:

Los Gobiernos Municipales tienen la potestad de organizar administrativamente el territorio del Municipio en distritos municipales, en el marco del proceso participativo de planificación y de ordenamiento municipal.

⁴⁶ Tipología municipal, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, números 42, 43 y 44, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1993, p. 9.

En tanto que en el artículo 318 de la Constitución Política de Colombia mandata:

Con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales.

Mientras que en el artículo 45 de la Ley 7/1985, del 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local español prescribe:

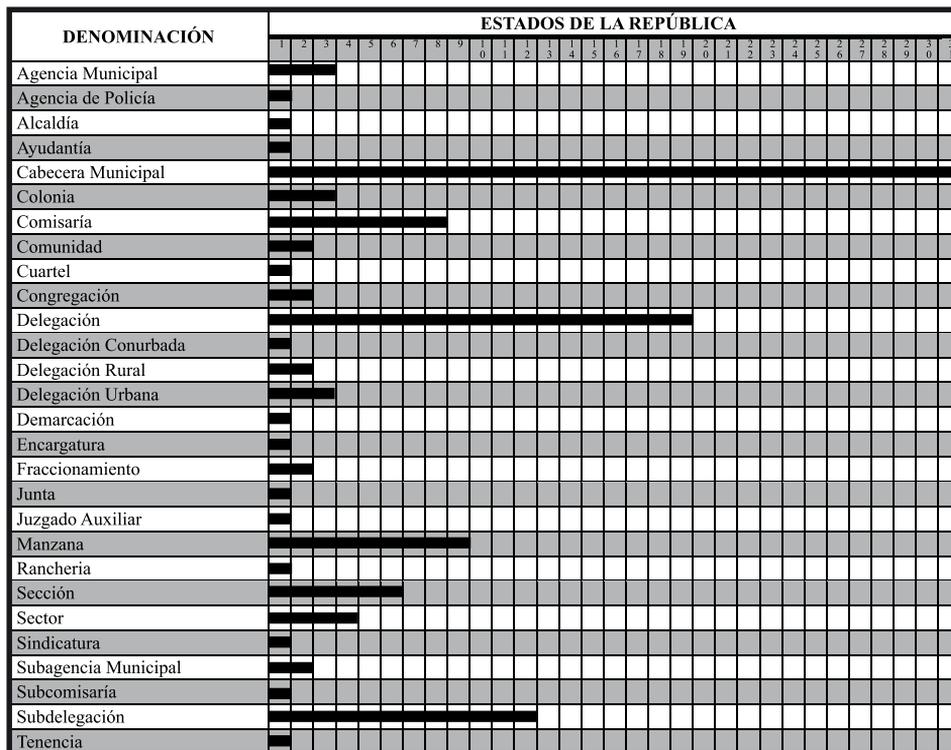
Las Leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local regularán las entidades de ámbito territorial inferior al Municipio, para la administración descentralizada de núcleos de población separados, bajo su denominación tradicional de caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, lugares anejos y otros análogos, o aquella que establezcan las Leyes.

Con esos antecedentes, es posible reafirmar la necesidad de los estados en profundizar la descentralización de su territorio, a efecto de administrar adecuadamente los intereses colectivos de los distintos centros de población menores al municipio, acción que invariablemente corresponde a la autoridad municipal por sí o mediante sus representantes políticos comunitarios.

Para el caso de México y como aclaración necesaria, tampoco el término “categoría administrativa”⁴⁷ es constante en la legislación, en ocasiones la lectura ocupa el de división territorial y puede movernos a confusión con el de categoría política; por tanto, en nuestro esfuerzo de interpretación en el **Gráfico 3** enlistamos las que consideran las leyes de la materia y marcamos su incidencia a nivel de los treinta y un estados de la República. Su variedad también corresponde a la voluntad soberana de cada legislatura estatal y la lista de 28 nombres es mayor en la medida que los ayuntamientos establecen otras en la reglamentación municipal para cubrir sus propias necesidades urbanas y rurales.

⁴⁷ A falta de una definición teórica de “categoría administrativa” en las diversas fuentes analizadas, proponemos la siguiente: la categoría administrativa es la clasificación que se otorga a la circunscripción territorial que determina la validez de los actos de la autoridad auxiliar municipal y que en ocasiones corresponde al mismo término geográfico de la categoría política.

GRÁFICO 3 CATEGORÍAS ADMINISTRATIVAS MUNICIPALES EN EL CONTEXTO NACIONAL



Fuente: Elaboración propia con base en leyes y códigos municipales y en Ley de Integración Territorial del Estado de Durango.

Las diferentes tipologías administrativas normalmente están aparejadas a las tipologías políticas, unas y otras, sirven de referente en el quehacer político y administrativo de los representantes del gobierno municipal en cada comunidad o centros de población. Las categorías administrativas determinan la demarcación hasta donde el representante del ayuntamiento puede ejercer su autoridad sobre un territorio con fronteras definidas por la historia y/o documentalmente y sobre una población identificada con ese espacio territorial.

Las autoridades auxiliares municipales

Un delegado, por ejemplo, no puede involucrarse en cuestiones internas de otra delegación, que no sea a la que sirve, a menos que su liderazgo sea regional y le soliciten asistencia de manera consensuada en la otra u otras comunidades. En la legislación municipal existen diferencias naturales en la nomenclatura de las categorías administrativas y en algunas leyes se describe con amplitud el tema de las autoridades auxiliares municipales.

Las categorías administrativas son ámbitos de competencia territorial en la acción de la autoridad auxiliar y también constituyen la residencia oficial de esta autoridad comunitaria. En el artículo 10 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz se hace mención expresa a esta condición:

El territorio de los municipios se constituirá por:

- I. Cabecera, que será el centro de población donde resida el Ayuntamiento;
- II. Manzana, que será la superficie de terreno urbano delimitado por vía pública, donde residirá el jefe de manzana;
- III. Congregación, que será el área rural o urbana, donde residirá el Agente Municipal; y
- IV. Ranchería, que será una porción de la población y del área rural de una Congregación, donde residirá el Subagente Municipal.

La cabecera municipal es la comunidad más importante en el escalafón de las tipologías en los treinta y un estados, ahí opera el aparato burocrático de que dispone el gobierno local para cumplir sus diversas responsabilidades, mientras que en las demás localidades, según su categoría administrativa, residen las demás autoridades que pueden relacionarse con el ayuntamiento de manera directa o a través de sistemas de jerarquía comunitaria: un subdelegado de un delegado como sucede en el estado de Hidalgo, un agente de policía de un agente municipal como lo es en los municipios oaxaqueños, entre otros varios casos de estructuras verticales de organización lineal.

Como el objeto jurídico de las divisiones territoriales de los municipios se relaciona con el marco de legalidad en la actuación de la autoridad comunitaria, el legislador buscó o ha buscado abrir instancias de coordinación y participación ciudadana más próximas a los intereses colectivos de los

núcleos de población, propiciando con ello una mayor interacción del gobierno local con la sociedad local y, por ende, un campo propicio para el diseño e implementación de políticas públicas.

El artículo 6 de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa es un punto de referencia válido:

Con el fin de constituir una división administrativa de su territorio y determinar los mecanismos de gestión mediante los cuales los vecinos del municipio participarán en la mejoría de la calidad de vida de sus comunidades, los ayuntamientos emitirán el Reglamento que establezca las demarcaciones administrativas interiores de su territorio, tomando en cuenta los factores y características geográficas, demográficas y sociales de las comunidades inmersas en el territorio municipal.

En el universo de la organización administrativa de los municipios y en la diferenciación que existe en el listado de las categorías, las coincidencias generales son recurrentes. En los estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Hidalgo, Jalisco, México, Morelos, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas, las categorías comunes son delegación y subdelegación; en los de Aguascalientes y Guanajuato se dispone que deben ser delegaciones urbanas y rurales; en Coahuila, delegaciones urbanas, semiurbanas y rurales; en Colima, para zonas urbanas y conurbadas, y en Nayarit, el concepto delegación es dirigido a ciudades y poblaciones más importantes y el de subdelegación a rancherías y pequeñas comunidades.

Por otra parte, en Chiapas se conocen como agencias en “pueblos” de entre mil y cinco mil habitantes y subagencias en los demás, y en Oaxaca las agencias municipales son para comunidades con no menos de diez mil habitantes y las agencias de policía para las que tienen un mínimo de cinco mil, lo que significa que estas jurisdicciones comprenden otros centros de población menores.

En Michoacán las tenencias en poblaciones fuera de la cabecera y encargaturas del orden en sus comunidades; en Sinaloa, sindicaturas con sus comisarías; en Sonora comisarías con sus delegaciones; en Veracruz manzanas, congregaciones y rancherías, y en Yucatán colonias, fraccionamientos, secciones

y manzanas, así como comisarías y subcomisarías. Para Campeche las secciones municipales arropan a diversos centros de población detalladamente relacionados en la ley de la materia y parecida interpretación tienen las secciones en que se dividen los municipios del estado de Chihuahua. Ver **ANEXO 3**.

Según expresamos anteriormente, la Ley del Régimen Municipal de Baja California prevé la obligatoriedad de los ayuntamientos de expedir el estatuto de las demarcaciones administrativas interiores del territorio municipal, el cual parece no existir en los municipios. De ser así, tal vez no se propiciaría un vacío jurídico por las previsiones de la mencionada ley; sin embargo, el gobierno municipal no estaría cumpliendo con esa obligación relativa a la vigencia de partes de la ley anterior abrogada.

De lo anteriormente expuesto, pudiéramos adelantar que las circunscripciones administrativas, con extensión y límite de la arena donde se materializan las funciones del gobierno municipal a través de sus representantes comunitarios o submunicipales que, con las reservas de su papel político que protagonizan, pueden concebirse como extensión territorial del gobierno municipal.

2.3.4 Formatos para el cambio de categorías político-administrativas

No estaría completo este análisis sin echar una mirada a los procedimientos que imperan en la creación, modificación o supresión de las categorías y denominaciones políticas y administrativas de los centros de población o circunscripciones territoriales, pues de su rango en la pirámide de la organización política, mucho dependen los apoyos presupuestales, así como el disfrute de servicios públicos y, en sí, sus expectativas de desarrollo.⁴⁸

A las razones anteriores obedece que los habitantes de los centros de población se empeñen en promover su acceso al nivel político superior y

⁴⁸ En la entrega del Decreto 1350 del 30 de julio de 2009 que hizo el líder de la LX Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca al agente municipal, por virtud del cual se elevó a categoría de ciudad a Puerto Escondido, “el agente municipal agradeció el respaldo de la LX Legislatura para hacer realidad un añejo anhelo de los habitantes de Puerto Escondido. Además, dijo, este nombramiento trae consigo certeza jurídica y acciones importantes así como la visión de trabajo conjunto entre los diferentes sectores”; <http://ciudadania-express.com/2009/08/16/entrega-lider-camaral-decreto-que-eleva-a-ciudad-puerto-escondido/>; consulta del 27 de julio de 2010.

adquirir una nueva tipología administrativa con una autoridad civil de mayor jerarquía en el escalafón. No es lo mismo ser subdelegado que delegado como, por ejemplo, acontece en el Estado de México ni tampoco es mejor ser comisario que síndico en el estado de Sinaloa o agente de policía que agente municipal en la entidad oaxaqueña.

En el **Cuadro 2.7**, se agrupan los estados según la instancia encargada de hacer la declaratoria de las categorías políticas y de las categorías administrativas con algunas combinaciones. De los estados donde la declaratoria de la categoría política corresponde al ayuntamiento, en trece lo hacen sin mayor trámite; en Colima y Nuevo León no con la ciudad y sí con las demás categorías; en Hidalgo, Oaxaca, San Luis Potosí y Veracruz hace la declaratoria pero con la aprobación o ratificación del Congreso.

Cabe señalar que en San Luis Potosí, el procedimiento incluye el plebiscito para que los ciudadanos voten “con un sí o un no” por la categoría y denominación política que le corresponda a su comunidad, quedando bajo la responsabilidad del proceso el Consejo Estatal de Consulta Ciudadana según lo determinan los artículos 3 y 4 de la Ley de Referéndum y Plebiscito del Estado.

Son doce estados donde el Congreso estatal conserva la facultad de hacerlo, tomando en cuenta los elementos que aporten tanto el gobierno municipal como los vecinos interesados. En algunos casos, el Congreso se reserva la emisión de la declaratoria de las categorías más importantes, dejándoles a los ayuntamientos las de menor impacto político.

CUADRO 2.7.
INSTANCIAS QUE APRUEBAN EL CAMBIO DE
NOMENCLATURAS POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS

CATEGORÍAS POLÍTICAS		CATEGORÍAS ADMINISTRATIVAS	
DECLARATORIA DEL AYUNTAMIENTO	DECLARATORIA DEL CONGRESO	DECLARATORIA DEL AYUNTAMIENTO	DECLARATORIA DEL CONGRESO
Aguascalientes Baja California Sur Coahuila Colima (no ciudad) Chihuahua Guanajuato	Baja California Campeche Colima (la ciudad) Chiapas Durango	Aguascalientes Baja California Baja California Sur Coahuila Colima	Campeche Chiapas (delegación) Guerrero (comisaría) Jalisco Oaxaca (aprueba)

Las autoridades auxiliares municipales

Hidalgo (declaratoria)	Guerrero	Chiapas (agencia y subagencia)	San Luis Potosí (delegación)
Michoacán	Hidalgo (aprueba)	Chihuahua	Sinaloa (ratifica)
Morelos (colonias y pueblos)	Jalisco	Durango	Tlaxcala (presidencia)
Oaxaca (declaratoria)	México	Guanajuato	Veracruz
Puebla (las demás)	Morelos (la ciudad)	Guerrero (delegación)	Zacatecas
Nayarit	Nayarit	Hidalgo	(congregación)
Nuevo León (no ciudad)	Nuevo León (Villa a ciudad)	México	
Querétaro	Oaxaca (aprueba)	Michoacán	
Quintana Roo	Puebla (ciudad, villa y pueblo)	Morelos	
San Luis Potosí (declaratoria)	San Luis Potosí (aprueba)	Nayarit	
Sinaloa	Sinaloa (ratifica)	Nuevo León	
Tabasco (otorga)	Sonora	Oaxaca (declaratoria)	
Veracruz (declaratoria)	Tabasco (aprueba)	Puebla	
Yucatán	Tamaulipas	Querétaro	
Zacatecas	Tlaxcala	Quintana Roo	
	Veracruz (aprueba)	San Luis Potosí (comunidades)	
		Sinaloa (fija y determina)	
		Sonora	
		Tabasco	
		Tamaulipas	
		Tlaxcala (solicita)	
		Yucatán	

Fuente: Elaboración propia con base en la Constitución Política y la ley municipal de cada estado de la República.

La atribución de la organización administrativa municipal prácticamente es tutelada por los ayuntamientos, únicamente en tres estados la declaratoria la hace la legislatura local, dificultando la articulación mediata de la comunidad con la autoridad municipal. En Guerrero el Congreso expide la declaración cuando se trata de comisarías y en San Luis Potosí cuando se crean delegaciones. También hemos relacionado en la columna: declaratoria del ayuntamiento, a los estados de Michoacán, Nayarit, Nuevo León y Oaxaca, suponiendo que al no determinarlo la ley municipal o territorial le toca a los ayuntamientos hacerlo.

Los procedimientos sugieren dos líneas en su desarrollo; por un lado, indican grados de descentralización de facultades de los órganos estatales a los ayuntamientos, dejándoles a estos la atribución de organizar y administrar su régimen interior y, por el otro, manifiestan continuidad en la centralización de procesos, particularmente en los congresos estatales al reservarse la facultad

de hacer la declaratoria, que se publica en el Periódico Oficial estatal en buena parte de los estados de la República.⁴⁹

En términos de ventajas comparativas, la modificación o ascenso de una categoría administrativa depende, en gran medida, de las posibilidades que tenga la comunidad en su categoría política que, como ya vimos, enfrenta candados para lograrlo, según el estado en que se ubique. No será lo mismo si una villa está en Tabasco que en Tamaulipas: pesa el número de habitantes y la disponibilidad de servicios públicos requeridos y se inhibe la intención o las aspiraciones ciudadanas.

Como la centralización sigue campeando, las legislaturas locales, de una forma o de otra, tienen en su poder la suerte política de las comunidades que buscan acceder a estadios de mayor oportunidad en el tablero de las categorías político-administrativas. La población percibe que subir en el escalafón es mejorar sus condiciones de vida y el gobierno entiende que con ello es posible fomentar la concentración demográfica y aminorar los costos para el erario municipal. La dispersión en el medio rural es un problema de costo-beneficio en la prestación de los servicios públicos básicos: agua potable y electrificación principalmente.

Reiteramos que las tipologías son parámetros en los procesos de programación-presupuestación, que guían las políticas de gasto y desarrollo local. El cuarto párrafo de la exposición de motivos de la iniciativa presentada en abril de 2008, para reformar los artículos 8 y 10 de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, cuyo objetivo consistía en imponer mayores exigencias a los ayuntamientos que desearan promover el cambio de nomenclaturas para sus centros de población, confirma parte de nuestra apreciación:

Las categorías político-administrativas tienen una gran importancia en el proceso de programación presupuestación estatal de la inversión pública y tienen una vinculación indiscutible con el Sistema Estatal de Planea-

⁴⁹ Atribuimos el retraso en la digitalización al hecho de que los acuerdos o decretos relacionados con el cambio de categoría y denominación política de los centros de población no aparezcan en las páginas de los congresos locales, sin embargo, a manera de ejemplo de su significado mencionamos que en el portal del Congreso del Estado de Guerrero aparecen los decretos más recientes, por virtud de los cuales se declara la erección de comisarías municipales, se segregan comunidades de su municipio original para formar parte de otro o se crean nuevos poblados.

ción Democrática en el que se comprenden, tanto el Plan Estatal de Desarrollo y los Planes Municipales de Desarrollo, Así como el Comité de Planeación del Estado de Tabasco (COPLADET), Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) y el Convenio Único de Desarrollo Municipal para Transformar Tabasco (CUDEMUTT), ya que las obras y programas deben responder a las verdaderas necesidades de la ciudadanía dando certeza a que los recursos de inversión se destinen a beneficiar a un mayor número de habitantes, los más necesitados del estado, de tal forma que se maximice su aportación al desarrollo económico y social y lograr la disminución de las disparidades micro regionales y los niveles de pobreza.

Como hemos visto, la revaloración de las etiquetas políticas y administrativas para los habitantes de las comunidades es una cuestión de interés especial en cada estado de la República y, por supuesto, de cada país.

Dos ejemplos son suficientes para ilustrarlo. Por una parte, en el estado de Oaxaca la legislatura aprobó, durante sesión del 8 de julio de 2010, la solicitud de cinco comunidades del municipio de San Miguel Peras, para pasar de localidad a congregación con la categoría administrativa de agencia de policía.

Y por la otra, el Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, reunidos en asamblea general, decretaron el 15 de septiembre de 2009, elevar la Villa de Sara a la categoría de Pueblo, comunidad ubicada en la 7ª Sección Judicial del departamento de Treinta y Tres.

Se observa en este último caso que la villa es inferior a la categoría de pueblo. En México, la villa comúnmente es la segunda etiqueta política en importancia después de ciudad.