

EL MUNICIPIO EN LA REFORMA DEL ESTADO FEDERAL

José Rodolfo Arturo VEGA HERNÁNDEZ

SUMARIO: I. *La oportunidad de la reforma de Estado para el federalismo y el municipio.* II. *Federalismo y reforma de Estado.* III. *La problemática municipal.* IV. *Actualidad de la reforma de Estado y lo municipal.* V. *Reforma del Estado para la reforma municipal.* VI. *Repensar el Estado para la reforma municipal.* VII. *Constitucionalismo local y participación para el fortalecimiento municipal.* VIII. *Propuestas para el fortalecimiento municipal.* IX. *Bibliografía.*

I. LA OPORTUNIDAD DE LA REFORMA DE ESTADO PARA EL FEDERALISMO Y EL MUNICIPIO

Tal parece que México vive una crisis recurrente, sistemática y conceptual que sigue siendo instrumento de discursos y demagogia que permite a propios y extraños, al gobierno, a la oposición, a los políticos y a los empresarios, entre otros, argumentar y justificar acciones que giran en torno de sus intereses. Pero lo cierto es que la crisis no convierte, ni se convierte, en un elemento de análisis integral y vinculante de los artífices o actores de nuestro proyecto nacional.

Tenemos una oportunidad de oro, aunque hay que anteponer una difícil y dolorosa realidad que al parecer no ha sido lo suficientemente grave para comprometer las ideas, los intereses y esfuerzos de los que pregonan nuestra mexicanidad. La crisis, como consecuencia históricamente recurrente, presenta enfoques diferentes, pero denota siempre el protagonismo de quienes no ven y no sienten los alcances y efectos de la misma crisis.

Básicamente tendríamos que hablar de una crisis de valores,¹ de identidad, de compromiso y de sensibilidad para abordar con seriedad y profun-

¹ Touraine, Alan, *¿Podremos vivir juntos?*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 52. Señala que “muchos intentan revivir la imagen de una sociedad basada en

didad la crisis macroconceptual que arrastra a México a un sinuoso y largo camino.

Pero curiosamente, hoy más que nunca, la crisis que vive nuestro país nos da la oportunidad de abordarla con objetividad para así transitar a mejores condiciones, siempre y cuando asumamos *todos* un papel activo y comprometido en un proyecto de nación, sin demagogia y sin oportunismo. En tal supuesto ubicamos la posibilidad de alcanzar una reforma del Estado mexicano en el que se ubiquen en su justa dimensión sus auténticos protagonistas, a los estados y a los municipios, preocupación constante que los maestros Jacinto Faya y Ángel Camino manifiestan a lo largo y ancho de su reciente libro *Propuestas federalistas para la Convención Nacional Hacendaria 2004*.²

Sin pretender hacer un análisis conceptual de la crisis, referiré algunos aspectos y acciones de los últimos gobiernos a los cuales, a mi parecer, les incumbe la responsabilidad del ensanchamiento de los efectos de la crisis, aunque valdría la pena preguntarse: ¿no será en realidad el tránsito de la crisis?, o quizá lo contrario, un proceso de modernización que ni siquiera arrancamos³ y que bien pudiéramos aprovechar para establecer las bases de una profunda, integral e incluyente reforma del Estado.

Vivimos uno de los momentos más difíciles de la historia del país; cuando todos suponíamos que lograríamos el desarrollo y el *cambio* económico y político tan anhelado, la economía ha sido brutalmente golpeada, resquebrajándose y, al parecer, sin tener a la vista una pronta recuperación. No se pudo soportar la presión del mercado (al que inercial y globalmente nos asomamos), y se optó por medidas económicas de todos conocidas que han caracterizado hasta ahora a las últimas crisis (particularmente la de 1994 y la actual).

Hoy, a cuatro años del actual gobierno, tal parece que se repiten las mismas causas, replanteándose en mucho las mismas acciones —a lo que

valores comunes, transformados en normas jurídicas y sociales, dentro de las cuales encuentran su lugar las actividades técnicas y económicas. Lo que muestra que la sociología de hoy día es, la más de las veces, la existencia de sistemas sin actores y actores sin sistema... Hay que renunciar a basar la vida social en el famoso consenso cultural, la moral religiosa”.

² “Prólogo” de Vega Hernández, Rodolfo; Faya Viesca, Jacinto y Camino Martínez, Ángel, *Propuestas federalistas para la Convención Nacional Hacendaria 2004*, Querétaro, Fundap, 2004, pp. 14 y 15.

³ Touraine, Alan, *¿Podremos vivir juntos?*, cit., nota 1, p. 44.

se agrega la inexperiencia y desarticulación del gobierno federal—. La problemática en esencia viene siendo la misma: a la falta de compromiso de los actores políticos —gobierno y partidos políticos— así como de los pilares de la economía — empresarios y comerciantes—, se suma la creciente inseguridad pública, la corrupción y su aparejada impunidad.

Es decir, continúa la inestabilidad social, política y económica, lo que nos lleva a pugnar por más aspectos políticos, administrativos y jurídicos que logren o permitan crear instituciones legítimas, fuertes y estables que generen la participación comprometida y responsable de todos los actores políticos, económicos y sociales, lo que permitirá encontrar condiciones sólidas y estables en un proceso de modernización que bien se pudiera encauzar a través de la reforma del Estado, condición *sine qua non* para redefinir y adecuar el federalismo y el fortalecimiento del municipio.

II. FEDERALISMO Y REFORMA DE ESTADO

Estamos en un momento en que el federalismo se ha vuelto trascendental para ampliar y redefinir las facultades, recursos y atribuciones del municipio. Para que ello se pueda dar de una manera democrática, surge lo que hoy se conoce como un nuevo federalismo o la reinterpretación del federalismo, en el cual se propone su descentralización —entendida en un sentido amplio y no sólo en lo administrativo— como un sistema de vida que permita que las instituciones de la sociedad y el Estado puedan articularse respetando los ámbitos de competencia, que permita que la relación de los gobernantes sea más amplia, directa y fluida. La descentralización como sistema de vida debe responder a principios básicos de civilidad política y social.

Un aspecto clave de la descentralización es que constituye un modo de distribuir el poder. Es decir, la descentralización, al transferir a los gobiernos locales atribuciones, recursos, información y decisiones, hace más fluido el proceso de gobierno, diluyendo la centralización improductiva y dando mayor consistencia a la simbiosis de Estado y sociedad, permitiendo que la igualdad jurídica y política sea uno de los soportes más consistentes de un Estado moderno.

El federalismo, como proyecto de vida política, organizado como forma de gobierno, tiene como sustento instituciones democráticas y representativas que dan cuerpo a relaciones de poder que permiten la cohesión en la

acción de gobierno, que se nutre con la existencia de centros autónomos dotados de personalidad jurídica y política.

El fortalecimiento de las entidades, de sus municipios y regiones como efectos de los esfuerzos de descentralización, debe estar apoyado en la voluntad política de las altas esferas del gobierno y de la administración pública.

Por su tendencia, el federalismo y la descentralización como efecto, favorecen a los gobiernos locales y se constituyen en el canal a través del cual el pueblo procura satisfacer sus necesidades, tomando parte activa y constructiva en los asuntos públicos, decidiendo por sí mismo dentro de los límites permitidos por la política nacional y los recursos locales.

Por el federalismo, un país se integra como nación, sociedad civil, gobierno y Estado. Por la descentralización, un país limpia su unidad política, da cabida a la equidad institucional y material, se fortalece la autonomía y la personalidad de otros centros de gobierno y se reconoce la pluralidad, contrastes y deseos de la comunidad política. Como bien se señalaba, la descentralización real debe ser en cierto sentido una respuesta, una correspondencia, una reciprocidad, un reconocimiento; más aún en una sociedad contrastada, diversa y plural.

El nuevo federalismo se postula mediante tesis gubernamentales, pero es un reclamo que tiene su origen en la sociedad civil y en la dinámica de los movimientos regionales para reivindicar a los gobiernos locales. Son éstos, por su carácter electoral, representativo y plural, los que demandan que su personalidad jurídica, política y su autonomía financiera y fiscal sean reales.

Sin embargo, el nuevo federalismo tiene que terminar con el divorcio que aún existe entre los factores reales de poder y la Constitución escrita, situación que da como resultado una vida institucional que da cabida a la centralización acentuada del poder.

Las relaciones políticas son asimétricas y las relaciones administrativas favorecen al poder central en detrimento de los estados y los municipios. El nuevo federalismo hay que ubicarlo como una protesta contra el exceso de la centralización improductiva, decadente e histórica. La sociedad mexicana ha cambiado y, por eso, ahora exige más: es más politizada, informada y emprendedora.

El nuevo federalismo debe manifestarse como alternativa de cambio progresivo y gradual para que la sociedad mexicana se reacome sin violentar principios institucionales. El nuevo federalismo tiene que ser pro-

ducto de un replanteamiento de las relaciones de poder dadas entre el centro y los gobiernos estatales. Tiene que ser producto de la fuerza creativa de la sociedad civil, correspondiendo al Estado la tarea de coordinar mediante acciones de gobierno y que los nuevos equilibrios del poder no marginen o excluyan a grupos, regiones y comunidades. Sin el fortalecimiento de los gobiernos locales, el nuevo federalismo es capítulo muerto y el desarrollo regional sería inviable.

En el interior de la República surgen y se desarrollan movimientos que reclaman mayor participación jurídica, política, económica y financiera en favor de los gobiernos locales. Reclaman el respeto a la autonomía de las entidades federativas y solicitan que los esquemas de la administración central —particularmente del Ejecutivo y del Judicial— sean revisados para alcanzar una justa correlación de fuerzas y una mejor distribución de los beneficios.

Un federalismo que fortalezca el ejercicio de las facultades de cada gobierno local y que nutra la confianza de la comunidad en sus autoridades; que se sustente en una nueva distribución de recursos, responsabilidades, atribuciones y capacidad real de decisión y gestión; baste recordar los más recientes pronunciamientos de la Convención Nacional Hacendaria 2004, realizada el 5 de febrero en la ciudad de Querétaro.

La estructura de nuestro sistema político, económico y social descansa fundamentalmente en la calidad de sus leyes e instituciones; por ello se habla de la necesidad permanente del fortalecimiento del Estado de derecho, que no significa otra cosa que la confianza en el orden jurídico en cuyo vértice se encuentra la Constitución, de la cual dimana la confianza, la credibilidad en las autoridades y en sus acciones; quehacer público cotidiano que se traduce básicamente en orden, seguridad, tranquilidad, paz y justicia. Lo que representa la posibilidad de hecho y de derecho de obtener, bajo los principios de equidad y proporcionalidad, lo que a cada uno le corresponde.

La piedra angular de esta superestructura, ya descrita por Antonio Gramsci⁴ y que retoma Althusser,⁵ no es otra que la jurídica y la política,

⁴ Gramsci, Antonio, *Cuadernos de la cárcel 3, Edición crítica del Instituto Gramsci*, México, Era, 1984, pp. 161 y 162, 309 y 343.

⁵ Althusser, Louis, *Ideología y aparatos ideológicos del Estado*, México, Ediciones Quinto Sol, 1985, pp. 16 y 17, quien refiriendo a Marx y Hegel sustenta la tesis del materialismo histórico en donde la estructura de toda sociedad está constituida por niveles

en la que a su vez descansan tanto el Poder Legislativo, que expresa el sentir de la sociedad, como el Poder Judicial, que tiene la gran tarea de resolver la ley y de aplicar la justicia a quienes pretenden convivir y desarrollarse. Por eso, hoy se presenta una oportunidad única para fortalecer y asegurar su cometido: más seguridad, más justicia y más orden en los ámbitos federal y, en especial, en el local.

Ciertamente en el desarrollo del Estado moderno mexicano se han incorporado diversas acciones, instrumentos e instituciones con el objetivo fundamental de institucionalizar el poder político, de fortalecerlo y adecuarlo a la realidad social, enfrentando retos importantes hacia el interior como al exterior.

En México, tenemos un Estado en evolución política, social y económica que ha requerido de la adecuación e implementación de esquemas, que si bien tuvieron históricamente resultados, en la actualidad y ante la presencia de nuevas circunstancias, de nuevos actores y, en general de nuevas necesidades, ideas e intereses, exige presentar innovadoras alternativas y propuestas idóneas que, por un lado, den continuidad a los esfuerzos realizados y que, por otro, sean los instrumentos para concretar las ambiciones y el desarrollo del pueblo mexicano, lo cual se plantea como “transformaciones que han acaparado la atención del gobierno, partidos políticos, organizaciones no gubernamentales y de los ciudadanos: la reforma política y la renovación de nuestro régimen federal”.⁶

Para lograrlo será preciso una reestructuración y redistribución de las facultades, funciones y competencias tanto de la federación, como de los estados y municipios —hoy enmarcados en el nuevo federalismo—, lo que plantea —como premisa fundamental— una profunda y verdadera reforma de Estado con la consecuente apertura democrática y el equilibrio de los poderes.

Sin embargo, a la fecha aún no existen los acuerdos necesarios de los actores políticos principales (pese a la ronda del Palacio de Chapultepec y

o *instancias* articuladas por una determinación específica: la *infraestructura* o base económica y la *superestructura*, que comprende dos *niveles* o *instancias*: la jurídico-política (el derecho y el Estado) y la ideológica (las distintas ideologías religiosas, moral, jurídica, política, etcétera).

⁶ Burgos García, Enrique, “La renovación del federalismo mexicano y sus retos”, Faya Viesca, Jacinto (coord.), “Impulso al nuevo federalismo mexicano”, *Ameinape*, núm. 1, Querétaro, Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España, 1996, pp. 65-71.

de los planteamientos académicos formulados en la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, su más próximo antecedente), ni acciones concretas que permitan asumir dicha reforma.

Pese a ello, y en forma aislada, se han realizado diversos esfuerzos por limitar y equilibrar los poderes; se ha dado una importante reforma electoral en 1990 y la trascendental reforma del Poder Judicial de 1994, que dota a los municipios de instrumentos concretos de defensa constitucional: las controversias y acciones de inconstitucionalidad que nos refiere Salvador Valencia Carmona.⁷

Por otro lado, consideramos que se establecen las bases para una reforma y modernización de la administración pública en sus tres niveles de gobierno a través de programas de innovación administrativa, transparencia en la gestión pública, acceso a la información y sobre todo en el establecimiento de bases para el servicio público de carrera.

Es importante reconocer que, hasta ahora, los esfuerzos y acciones para fortalecer a los gobiernos locales se han centrado principalmente en la capacitación administrativa y de gestión —particularmente para el gobierno municipal— como una premisa para que pueda asumir progresivamente sus nuevas funciones, atribuciones y recursos que constitucionalmente se le han conferido —de ello la reciente reforma de 1999-2000 al artículo 115—, lo que les ha permitido a muchos municipios conseguir mejoras importantes.

Lamentablemente, la realidad nos demuestra que apenas nos encontramos en el camino de la descentralización-federalización-descentralización que presenta diversas problemáticas con relación al municipio que debemos reconocer.

III. LA PROBLEMÁTICA MUNICIPAL

En mi criterio, debe considerarse como punto de partida la necesidad de precisar, detallar y aclarar las facultades y atribuciones constitucionales de los municipios, lo que permitirá, desde otra perspectiva, limitar y frenar abusos y excesos originados directa e indirectamente por los ejecutivos federal y estatales.

⁷ Valencia Carmona, Salvador, “La defensa constitucional y solución de conflictos en el municipio”, Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Vega Hernández, Rodolfo (coords.), *La justicia constitucional local*, Querétaro, Fundap, 2003, pp. 390, 395 y 396.

Me refiero a la concentración de facultades constitucionales y *metaconstitucionales* que con toda oportunidad ya destacara Jorge Carpizo, con el consiguiente debilitamiento de otros poderes y niveles de gobierno y con implicaciones económicas, políticas y sociales que originan un desequilibrio, ya no sólo entre el gobierno federal y el estatal, sino en lo particular con la esfera municipal, restando facultades, autoridad y respeto a su autonomía, la cual deberá entenderse, según nos refiere el constitucionalista español Luciano Parejo Alfonso, al hablar de los entes locales, en una “doble capacidad (potestad) de decidir tanto normativamente (dictar normas con rango y valor de reglamentos), como mediante resoluciones de supuestos concretos (dictar actos administrativos). Pero está implícita en ella también la potestad de autoorganización, es decir, el poder de determinar y configurar su estructura de gobierno y administración, tanto directa, como indirecta o instrumental, así como también el de articular la intervención local en la vida económica y el de codeterminar —junto con otras administraciones— las estructuras derivadas de la cooperación en el ámbito de las tareas comunes o compartidas por todas ellas”.⁸

En segunda instancia procederemos a presentar esquemáticamente y por temas la problemática municipal, ello sin pretender agotar todos y cada uno de los puntos particulares que limitan, frenan o entorpecen la actividad y la gestión tanto de la autoridad política, como de la autoridad administrativa de los municipios.

Pretender hacerlo implicaría necesariamente contar con una metodología específica que facilitara o permitiera alcanzar las diferencias, las características y particularidades que encierran cada una de estas realidades comunitarias, lo cual no es objeto de estudio del presente ensayo.

La problemática presentada en 20 cuadros y por tema, pretenden destacar los puntos más relevantes que se presentan con mayor frecuencia en la vida municipal y va de los aspectos económicos, pasando por los operativos, administrativos, legislativos, sociales, de técnicas, información, hasta los puntos relacionados con el equipamiento y la prestación de servicios públicos.

Dicha investigación y agrupamiento de la problemática fue realizada por un equipo interdisciplinario de trabajo en el seno del Instituto de Ad-

⁸ Parejo Alfonso, Luciano, “La potestad de autoorganización de la administración local”, *La organización municipal, Documentación Administrativa* 228, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, octubre-diciembre de 1991.

ministración Pública del Estado de Querétaro (IAPQ), en 1992, publicándose en el mismo año en el Boletín IAPQ y, más tarde, sirviendo de soporte para una investigación de fondo sobre información y gestión municipal fue publicado con ligeras modificaciones en 2001.⁹

Problemáticas municipales

ECONÓMICA

Dependencia presupuestal.
Presupuestos reducidos.
Insuficiencia de créditos financieros para obras.
Reducidos márgenes de gestión financiera.
Altos costos en el financiamiento privado y público.
Condicionamientos de la Federación y del estado en el financiamiento de obras y servicios públicos municipales.
Incertidumbre fiscal.
Desconocimiento y falta de apoyo para alcanzar mecanismos alternativos de financiamiento público.
Falta capacidad instalada para cobrar y recaudar impuestos propios.

OPERATIVA

Dependencia de aprobación de los servidores públicos Federación-estado.
Deficiencia en asesoría, apoyo y capacitación por parte de la Federación y el estado.
Deficiencia en los proyectos municipales en función de las necesidades.
Proyectos de la Federación y el estado que sustituye los municipales.
Burocratismo y tortugismo en trámites. Exceso de regulación jurídica administrativa que entorpece.

ADMINISTRATIVA

Limitada posibilidad de ampliar su capacidad instalada.
Desorganización administrativa.
Brevedad del periodo administrativo.
Mala distribución de recursos.
Deficiencia de asesoría administrativa.
Desconocimiento de normatividad administrativa, específica municipal.
Falta simplificación administrativa.
Falta descentralizar y regionalizar la prestación y operación de servicios públicos y obras municipales.
Democratizar decisiones administrativas.
Ejercer la autonomía en dos sentidos:
a) Dictando reglamentos y actos administrativos.
b) *Autoorganización o determinando su estructura de gobierno y de administración.*

LEGISLATIVA

Limitada reglamentación municipal.
Desactualización de reglamentos municipales.
Desconocimiento del municipal de la normatividad federal.
Desconocimientos de los responsables internos en cuestiones legislativas municipales.
Precisar responsabilidades públicas municipales.
Detallar, aclarar y precisar facultades y atribuciones municipales concurrentes.
Legislar nuevas facultades y atribuciones en el marco del nuevo federalismo.
Legislar aspectos sociales de incumbencia municipal.
Sobrerregulación jurídica y administrativa.
Diarrea legislativa.
Nuevos mecanismos, instrumentos y procedimientos para defender los derechos y garantías conferidas al municipio y para resolver conflictos.

SOCIAL

Conciencia política y social de los habitantes.
Poca participación de la ciudadanía en la planeación de las necesidades del municipio.
El aprovechamiento de los ayuntamientos como instancia política y económica para beneficio personal de funcionarios.
Nuevos problemas sociales que demandan la participación de la autoridad municipal.
Explosión demográfica.
Presencia de nuevos actores sociales para atender.
Respeto a los derechos humanos.
Atención a grupos marginados y segregados.

PLANEACIÓN/PROGRAMACIÓN

Implementación y/o consolidación de los Copladem y/o organismos de planeación a nivel municipal y los estatales que se ligan con la vida municipal.
Que la planeación y programación de obras den respuesta a las verdaderas necesidades del municipio.
Relativo análisis de los sectores económicos municipales para su actual y futura promoción.
Estancamiento de sistemas, metodología y procedimientos en la materia.
Subordinación de planes y programas regionales a los sectoriales.
Innovación y transparencia.
Falta de mecanismos de control interno.

⁹ *Boletín IAPQ*, núm. 4, septiembre-octubre de 1992, pp. 23 y 25; posteriormente se publica en Cortés Lozano, Benjamín, *El municipio, información y gestión*, Querétaro, Fundap-IAPQ, 2001, pp. 173 y 174. Las anotaciones en cursivas son complementarias o actualizaciones del que suscribe, realizadas el 10 de octubre de 2003.

<p>DESARROLLO URBANO</p> <p>Actualización de planes acordes con las normas, lineamientos y políticas federales y estatales. Incongruencia de las obras planteadas en los planes municipales con los que se realizan. Deficiente utilización de los recursos existentes en el municipio, bosque, pastizales, suelo urbano. Falta de espacios y reservas territoriales. Implementar un atlas de riesgos. Banco de datos de puentes, caminos y servicios públicos. Espacios para asentamientos irregulares. <i>Destino equivocado en el uso del suelo.</i></p>	<p>DESARROLLO RURAL</p> <p>Deficiencia de convenios para que el municipio cuente con maquinaria y equipo para realizar obras de infraestructura del campo. Insuficiencia de análisis veraz del medio rural para diagnosticar sus verdaderas necesidades. Falta de un programa de desarrollo rural integral municipal. Establecer prioridades para el campo. Falta de recursos económicos para implementar planes y programas rurales. <i>Regular el cambio y destino del suelo rural.</i></p>	<p>TÉCNICAS</p> <p>Deficiencia de sistemas metodológicos y procedimientos municipales. Limitada elaboración de guías técnicas e instructivas en los municipios. Relativa existencia de manuales de organización, operación y procedimientos en el ámbito municipal. Incorporar nuevas y actuales técnicas para acceso y procesamiento de información. Equipamiento. Centros de mantenimiento y control de maquinaria y tecnología.</p>
<p>INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN</p> <p>Falta de información sectorial y socio-económica actual por municipio. Implementación de un sistema de información municipal. Insuficiencia en la documentación necesaria para consulta municipal (planes y programas federales y estatales). Falta consistencia y continuidad en la información. Equipamiento y modernización en los sistemas de información. <i>Faltan centros y bancos de información.</i></p>	<p>INFRAESTRUCTURA</p> <p>Insuficiente servicio de agua potable en las zonas periféricas y los centros urbanos. Limitada supervisión a los servicios existentes de A.P.A. Deficiencia de análisis de futuras necesidades de alcantarillado municipales. Algunas zonas del municipio requieren de alumbrado público, electricidad y pavimentaciones. Existe déficit de viviendas. Capacidad para procesar residuos sólidos. Falta de sistemas de monitoreo ambiental. Control en el uso del agua y protección a los mantos acuíferos. <i>Mantenimiento a los servicios públicos.</i></p>	<p>SERVICIOS</p> <p>Ineficiencia del servicio de limpieza. Relativa higiene en los mercados. Falta de coordinación entre rastos y mercados del municipio. Falta servicio de bomberos. Limitado personal de vigilancia y seguridad social. Deficiente regulación urbana. Falta de construcción de estacionamientos. Descentralizar la prestación y la operación de los servicios públicos. Eficientar el manejo de equipo y materiales. <i>Reordenar territorialmente la prestación de servicios públicos que generan mo-</i></p>
<p>EQUIPAMIENTO EN EDUCACIÓN, CULTURA Y RECREACIÓN</p> <p>Falta promoción de escuelas en lugares estratégicos para solventar las necesidades prioritarias y básicas educacionales, tanto para la edad escolar como para la adulta. Se adolece de sitios de consulta sobre raíces y tradiciones del municipio. Insuficiencia de lugares de recreación para fomentar la unión familiar y el deporte. Necesidad de trasladarse para seguir estudiando.</p>	<p>EQUIPAMIENTO EN SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL</p> <p>Falta de lugares de asistencia estratégicos que den respuesta a las emergencias de las zonas rurales, y semi-urbanas por las distancias de recorrido y traslado. Deficiencia de guarderías infantiles, casas de cuna, orfanatorios, asilo de ancianos e indigentes. No existe mantenimiento adecuado a los centros de salud y servicio social.</p>	<p>EQUIPAMIENTO DE COMERCIO Y ABASTO</p> <p>Deficiencia de comercios que tengan como objetivos la disminución de costos de adquisición de artículos de la canasta básica. Falta de almacenes para provisión y así evitar el venderla de inmediato, a bajo costo y comprarla a uno más alto. Limitada existencia de centrales de abastos.</p>

<p>EQUIPAMIENTO COMUNICACIONES Y TRANSPORTE</p> <p>Limitación de los servicios de correo y telégrafo en lugares estratégicos municipales.</p> <p>Deficiencia de análisis de las necesidades de transporte dentro del ámbito municipal.</p> <p>Insuficiencia de programas en estaciones radiofónicas a fin de promover las acciones federales, estatales y municipales (o para diálogos).</p> <p><i>Implantar sistema de auxilio y protección civil.</i></p>	<p>ADMINISTRACIÓN PÚBLICA</p> <p>Relativa representación en los municipios de la Federación y el estado para la toma de decisiones inmediatas.</p> <p>Limitada organización y coordinación de los delegados municipales y comisionados con el presidente municipal.</p> <p>Capacitación permanente a los servidores públicos.</p> <p>Implementación del servicio público de carrera municipal.</p> <p>Establecimiento de estímulos y reconocimientos.</p>	<p>AGRICULTURA Y GANADERÍA</p> <p>Deficiente organización.</p> <p>Inseguridad de la tenencia de la tierra.</p> <p>Limitada asignación de crédito y seguros.</p> <p>Relativa asesoría agropecuaria.</p> <p>Limitación de recursos hidráulicos.</p> <p>Fertilizantes y agroquímicos adecuados.</p> <p>Mayor comercialización y distribución adecuada para los productos.</p> <p>Transferencia de tecnología.</p> <p>Minifundismo.</p>
<p>INDUSTRIA</p> <p>Relativa organización de cooperativas, asociaciones y grupos.</p> <p>Limitado apoyo de crédito y/o insuficiencia.</p> <p>Limitada asesoría y apoyo técnico.</p> <p>Falta de fomento de agroindustrias municipales.</p> <p>Relativa capacitación técnica.</p> <p>Falta de maquinaria y tecnología.</p> <p>Relativo análisis de la industria municipal con respecto a la futura contaminación en zonas ecológicas.</p>	<p>COMERCIO Y SERVICIOS</p> <p>Influencia de los principales municipios del estado sobre los de la periferia.</p> <p>Deficiente infraestructura terrestre y transporte.</p> <p>Alto costo de transporte al sitio de producción.</p> <p>Exceso de intermediarios.</p> <p>Regularización del comercio ambulante.</p> <p>Establecimiento de cuotas y derechos equitativos según la actividad comercial.</p> <p><i>Establecimiento de zonas comerciales.</i></p>	

IV. ACTUALIDAD DE LA REFORMA DE ESTADO Y LO MUNICIPAL

En México se establecen las bases para una reforma y modernización de la administración pública, en sus tres niveles de gobierno, a través de programas de innovación administrativa, transparencia en la gestión pública, acceso a la información y sobre todo, en el establecimiento de bases para el servicio público de carrera.

Es importante reconocerlo, pero lo cierto es que los esfuerzos y acciones para fortalecer a los gobiernos locales se han centrado, principalmente, en la capacitación administrativa y de gestión, como una premisa para que el gobierno municipal pueda asumir progresivamente sus nuevas —residuales y limitadas— funciones, atribuciones, competencias y recursos que constitucionalmente se le han conferido.

Ello, pese a la reciente reforma de 1999-2000 al artículo 115 constitucional, la que, en principio, les ha posibilitado a algunos municipios conseguir mejoras importantes, aunque la realidad nos demuestra que apenas nos encontramos en el camino de la descentralización-federalización, cuando debiera, como propugna Faya Viesca, concretarse a favor de los estados y de los municipios una verdadera y concreta competencia constitucional que de origen le reconozca —en particular al municipio—, la calidad de orden de gobierno.

La autonomía municipal, constitucionalmente establecida y reconocida, constituye un tema *sine qua non* para poder hablar con propiedad de una reforma de fondo que trascienda a nivel constitucional en el municipio.¹⁰

Ciertamente se han realizado esfuerzos importantes pero inacabados y, por ello, con alcances y efectos diferentes, por lo que la tan anunciada reforma del Estado ha llegado a su tiempo límite: las relaciones entre Estado y sociedad civil deben cambiar para avanzar en los diversos contextos de la gestión pública.

Reforma que debe alcanzar un equilibrio entre una sociedad aparentemente débil y un gobierno centralista y poderoso que, como bien lo señala Jacinto Faya, desprecia la soberanía de los estados y la libertad de los municipios, centralismo que odia la diversidad y la exigencia de los múltiples centros de decisión política como lo son o lo pudieran ser los municipios.

Los gobiernos han ofrecido avances y mejoras a la población en sus programas; sin embargo, han quedado limitados los objetivos. Aspectos como el de la justicia social, desarrollo social, participación social, derechos humanos, democracia, gobernabilidad, finanzas públicas y la descentralización, han sido temas incorporados cada tres o seis años sin encontrar una verdadera instrumentación.

¹⁰ Es importante destacar que Jacinto Faya Viesca, desde hace varios años, ha insistido en la necesidad de que a través de una reforma constitucional se les reconozca a los gobiernos locales y, en especial al municipio, por su débil posición respecto de otros niveles de gobierno, el carácter de orden de gobierno y autónomo, lo que consta en diferentes eventos académicos de corte nacional, como lo señaló en la conferencia impartida en 1998 en el Distrito Federal, en el seno de la Cámara de Diputados en donde matizaba la importancia de dicha exigencia; también se registra dicha propuesta en la publicación Faya Viesca, Jacinto, *La reforma constitucional del nuevo federalismo*, Cuadernos de divulgación de la cultura política y administrativa, núm. 1, Querétaro, Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro, Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España, 1996.

Claro ejemplo de ello se da al inicio del gobierno foxista, donde bajo la coordinación de Porfirio Muñoz Ledo se integra y se convoca a la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, con el objeto central de integrar diagnósticos y propuestas, participando destacados personajes de la vida nacional —académicos, empresarios— para presentar el punto de vista de la sociedad, abordándose temas importantes como los derechos humanos, la Constitución, el federalismo, la democracia y, principalmente, la participación ciudadana y social. Los trabajos y propuestas se recopilan y publican gracias al esfuerzo de la Universidad Nacional Autónoma de México.¹¹

Por su importancia se destacan algunos de los planteamientos realizados bajo la premisa de “reflexionar sobre la naturaleza y alcance de esta participación para que, sin vulnerar las instituciones representativas y las bases que proveen de estabilidad, certeza y seguridad jurídica, así como de gobernabilidad, se logre la mayor y mejor forma de participación ciudadana en la determinación de las políticas estatales”.¹²

Dentro de los planteamientos de la Comisión, destacan las aportaciones de Natividad González Parás y Omar Guerrero¹³ para regular las modalidades de participación de los ciudadanos, también llamado *tercer sector*, destacando: a) La participación *ciudadana* o la que se desarrolla directamente y que llega a sustituir la actividad del gobierno a la que se juzga como superflua, inútil e ineficaz. b) La participación *popular* o las consultas que anteceden a la implementación de programas comunitarios, sólo en su diseño. c) La participación *social* o la participación grupal, común o interindividual —en el seno de una organización formal— para asegurar y defender sus intereses y derechos —como los difusos—. d) La participación *comunitaria*, que se traduce en impulsar esfuerzos para mejorar el nivel de vida, a través de su intervención en labores administrativas comunitarias —como en el caso del suministro en servicios públicos—. México

¹¹ Muñoz Ledo, Porfirio (coord.), *Comisión de estudios para la reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, México, UNAM, 2001. Publicado como texto y disco compacto.

¹² Concha, Hugo A., “Participación de la sociedad civil en la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas”, en Muñoz Ledo, Porfirio (coord.), *Comisión de estudios para la reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, *ibidem*.

¹³ González Parás, José Natividad y Guerrero, Omar, “Un ciudadano orientado hacia su administración pública”, en Muñoz Ledo, Porfirio (coord.), *Comisión de estudios para la reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, *cit.*, nota 11.

se distingue porque en el pasado y aún en el presente, cuenta con diferentes formas de participación como el *tequio*, entre otros.

Lamentablemente, ante la cerrazón del gobierno federal, partidos políticos y varios gobiernos estatales, dichos esfuerzos no se han traducido aún en acciones y programas de gobierno concretos y eficaces y mucho menos han permitido alcanzar el equilibrio de poderes y el redimensionamiento de las relaciones gobierno-sociedad que impactarían positivamente en la consolidación democrática.

Desde la vertiente local, se tendrían que revisar las relaciones y el centralismo político que domina los estados y municipios y lograr una real separación de poderes en sus dos vertientes: horizontal y vertical.

En caso necesario, se deben asumir costos y riesgos por el proceso de federalización, ante lo cual los municipios deberán optar por dos opciones: interactuar directamente con la federación —previa reforma constitucional que lo permita— o, en su caso, fortalecerse y agruparse entre sí,¹⁴ alcaldes o ayuntamientos, presentando un frente común que integre intereses, recursos y acciones, tal como acontece en otro nivel con la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), que en su expresión más actual y trascendental pudo haberse coronado con la frustrada Convención Nacional Hacendaria 2004 para establecer bases sólidas para una profunda transformación del poder y de sus relaciones vía la reforma constitucional; ello sin desconocer los riesgos que en sí mismo representa su diversidad y caracterización económica, política y social que pudiera ser resuelta por las mismas vías constitucionales.

También se requerirá de una dirección política, económica y social de consenso, respetando las diferencias regionales, contribuyendo a la satisfacción de las necesidades y otorgando mayor peso a la sociedad; ésta será la vía para aceptar que nuestro país está cambiando y que la organización política de México debe ser inclusiva e incluyente y no exclusiva y excluyente.

¹⁴ Desde 1979, el entonces rector de la Universidad Autónoma de Querétaro, el constitucionalista Guadalupe Ramírez Álvarez, preocupado por el fortalecimiento del gobierno municipal proponía —sujeta a una reforma constitucional— la posibilidad de crear una asociación o federación de municipios, llegando a hablar de una forma de organización política de tercer nivel u orden, que permitiera a la célula política básica —el municipio— tener una presencia de tal envergadura como la que históricamente se le confirió.

V. REFORMA DEL ESTADO PARA LA REFORMA MUNICIPAL

Muchos hablan de la reforma de Estado, máxime cuando se trata de cuestiones municipales; ante la urgente necesidad de asegurar beneficios verdaderamente trascendentes a dicha instancia de gobierno, consideramos que su abordaje debe seguir un mínimo de condiciones determinantes para asegurarlo.

Para llegar a una reforma del Estado y del municipio, antes debemos tener una cabal idea del Estado-nación, privilegiando el conocimiento e intereses de la sociedad. Es decir, plantear la reforma de Estado a partir de una premisa: sociedad-Estado = reforma del Estado.

La propuesta de la reforma es un asunto de extrema prioridad que a todos los mexicanos debe interesarnos e involucrarnos; para tal efecto, debe pasar por las siguientes consideraciones:

- a) Tener un tratamiento conceptual amplio que dé oportunidad a todos los miembros de la comunidad política y, particularmente, a los denominados representantes, para que su participación no sólo sea una cuestión de coyuntura política y académica.
- b) Que su abordaje o tratamiento metodológico no pase sólo por una visión o que se reduzca a una sola posibilidad. Tal parece que la perspectiva dominante y en cierta manera excluyente es la política —aunque ciertamente es política por naturaleza— que se argumenta a partir de la transición-consolidación de la democracia, la cual en sí misma es peligrosa por la inconsistencia de las posturas y corrientes dominantes que la rodean.
- c) Es necesario, para dar solidez a las propuestas y a la reforma del Estado (como producto), reconocer la importancia de quien(es) la conduzcan, es decir, que sea un grupo interdisciplinario y representativo de la sociedad, de asociaciones y organismos intermedios, y de los gobiernos, para revisar la naturaleza, alcances, fines y la manera de abordar la reforma del Estado.
- d) Para lograr con objetividad, profundidad y trascendencia una reforma de Estado, es necesario que se parta de un diagnóstico nacional o local que identifique la realidad desde varias vertientes, tal como la política, la económica y la social, que también permita reconocer e involucrar a sus auténticos actores y protagonistas desde una perspectiva real —más allá de protagonismos, egoísmos e intereses par-

ticulares—. Diría José Antonio Crespo, partir de la realidad democrática para no equivocarnos.¹⁵

- e) Plantear un enfoque (metodológicamente) de la reforma del Estado, que desde una visión holística, integre todos los temas y aspectos de importancia para la sociedad y que den paso para reformular al Estado.
- f) Establecer vértices y prioridades que generen o den bases para la reforma del Estado, esto es, a partir de una reforma del poder, que significa que en lo particular se incluyan a los tres poderes (Ejecutivo, Judicial y Legislativo federal). Con ello se podrá pasar a la reforma integral del gobierno y de la administración pública, y así pasar a los otros niveles de poderes y gobiernos (estados y municipios). Esta última reforma de Estado —la de los estados y municipios— no necesariamente debe estar sujeta o determinada a que se dé la primera, aunque consideramos que, por las máximas constitucionales, así debería ser.

Estos son algunos puntos que deben ser considerados para lo que pudiera identificarse como el rediseño, reformulación o redefinición institucional del Estado, lo que puede conducirnos a una reforma integral y de fondo de la Constitución de México y, con ella, la de los estados. Los demás aspectos y sin pretender agotarlos, los presentaremos a continuación.

VI. REPENSAR EL ESTADO PARA LA REFORMA MUNICIPAL

Gestar la reforma del Estado y, particularmente, la municipal, exige de un esfuerzo integral, interdisciplinario y democrático, que alcance a todos los niveles de gobierno.

No es posible realizar con profundidad y trascendencia una reforma de lo municipal, si antes no se eliminan muchos y diversos obstáculos de diferentes naturalezas, pero que ciertamente y al final de todo, éstos se desprenden de los enunciados básicos de la Constitución de México. Por ello se plantea como una exigencia primaria, ante todo, la reforma de lo federal en primer término y de lo local —estatal— en segundo término, para así pasar a lo municipal.

¹⁵ Crespo, José Antonio, “Democracia real. Del idealismo cívico al civilismo racional”, *Metapolítica*, núm. 18, México, Cepcom, abril-junio de 2001, vol. 5.

Encontramos diversas intenciones en este sentido, es decir, en reformar al Estado, y muchos de estos esfuerzos han sido importantes, por lo que deben ser considerados en el presente; lamentablemente no han alcanzado a la totalidad de la estructura del Estado y con ello a los diferentes niveles de gobierno. Tenemos que reconocer avances, pero con beneficios parciales, nunca totales.

Tal parece que el momento oportuno le llegó a México para realizar profundas y estructurales reformas, entre ellas la del Estado. Llegó y nos alcanzó una de las condiciones que se consideraba fundamental o *sine qua non*; nos llegó la democracia, estamos en ella, aunque perfeccionándola. Estoy seguro que una o uno de los instrumentos básicos para perfeccionar la democracia lo será justamente la reforma del Estado.

No debemos perdernos en el bosque, requerimos de todos y de todo, es decir, necesitamos de los estadistas, de los políticos, de los sociólogos, de los politólogos, pero ante todo necesitamos de los juristas; sólo ellos y a través de ellos se puede coronar la reforma del Estado que necesariamente debe pasar por una reforma constitucional.

Estos serían los puntos básicos para la reforma del Estado:

- a) Hacer un registro ordenado de los principales actores de la sociedad y del Estado para reconocer sus propuestas e intereses, lo que permitirá dar certidumbre y legitimidad a lo que por consenso se alcance en la reforma del Estado, lo que facilitará la participación y decantará la responsabilidad de la sociedad (universidades, partidos políticos, ciudadanos, organizaciones sociales, ONG'S, académicos, investigadores, dirigentes).
- b) Establecer un procedimiento que dé oportunidad, certeza y seguridad para quienes participen en el proceso, es decir, que facilite la participación y que asegure sean recogidas las diferentes propuestas vertidas. Será por tanto conveniente agendar y priorizar la temática que la integre.
- c) Por la naturaleza e implicaciones del Estado, será conveniente recoger y aprovechar todas y cada una de las intenciones o experiencias planteadas en el devenir político de México para alcanzar la reforma del Estado. Todas —buenas o malas— constituyen una experiencia que debe ser integrada.
- d) Celebrar con el mayor grado de representatividad y legitimidad una convención nacional o local para la reforma del Estado y del municipio.

- e) Una vez aprobados o establecidos los ejes fundamentales sobre los que descansará la reforma del Estado, será conveniente su institucionalización a través de una reforma o adecuación constitucional.
- f) Para alcanzar con solidez y profundidad la reforma del Estado, deberá reunir las siguientes características: coyuntural (como oportunidad), plural, integral, incluyente, democrática, institucional y estructural.

Finalmente diríamos que para alcanzar la reforma y no violentar principios fundamentales, necesariamente deberá pasar por la visión y la opinión de los juristas o como diría Rolando Tamayo y Salmorán, de los *prudentes*; en otras palabras, los profesionales del derecho en lo personal y en lo institucional (facultades y centros de investigación), deberán estar presentes.

VII. CONSTITUCIONALISMO LOCAL Y PARTICIPACIÓN PARA EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL

Erradicando el centralismo, el constitucionalismo local se presenta como el camino para alcanzar el desarrollo democrático del país, aunque no como la única vía, más bien como una alternativa a partir de la visión de las entidades federativas.

Así pues, la jurisdicción constitucional en el ámbito interior de los estados es indispensable para lograr la evolución de las entidades federativas y la construcción del constitucionalismo nacional y con ello alcanzar el fortalecimiento municipal, cuya situación es deplorable desde la perspectiva jurídica.

Baste considerar los antecedentes de casos resueltos a favor del municipio y que desde la perspectiva federal, es decir, en las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, son muy escasos y prácticamente inexistentes hasta 1994.

Afortunadamente, a partir de dicho año y gracias a una reforma constitucional se introdujeron nuevos mecanismos de defensa como las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales que le permiten al municipio revertir su difícil y precaria situación jurídica y con ello la posibilidad de contrarrestar, atenuar o al menos frenar el proceso inercial natural, que de abajo hacia arriba vive el municipio en sus relaciones

intergubernamentales y que le condiciona en sentido negativo en muchas de sus gestiones y resultados.

En el federalismo se deben impulsar y tolerar las experiencias democráticas y descentralizadoras, ampliando la capacidad de acción y gestión de los gobiernos locales; también se debe impulsar la participación de los ciudadanos y grupos sociales representativos en los asuntos públicos, lo que implica una dirección política, económica y social de consenso, respetando las diferencias regionales, contribuyendo a la satisfacción de las necesidades y otorgando mayor peso a la sociedad.

No hay condiciones económicas, políticas ni sociales para continuar perpetuando la forma central de ejercer el poder que en otras épocas fue eficaz. La sociedad civil ha reaccionado y continuará reaccionando para evitar que el centralismo ocupe espacios que ella misma reclama.

Para alcanzar lo anterior es necesario considerar diferentes propuestas para el fortalecimiento municipal,¹⁶ que en la gran mayoría de los municipios se plantean como dos demandas que les son comunes; una, en la que piden mayores recursos y facultades que les permitan un desarrollo integral, y otra, en la que se exige respeto a la autonomía municipal.

VIII. PROPUESTAS PARA EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL

Las demandas tienen una expresión muy particular en cada uno de los municipios que componen el país, lo que es más evidente si se analiza la composición municipal de cada estado. Por ejemplo, el requerimiento de autonomía y recursos varía considerablemente de un municipio urbano a otro rural.

De ahí que cualquier propuesta de fortalecimiento municipal requiera inicialmente de contemplar esta diversidad de problemas; es cierto que podemos encontrar constantes dentro de la problemática municipal, pero también es verdad que esas constantes encontrarán una forma de expresión muy específica si atendemos la realidad concreta de cada municipio de México.

¹⁶ Para mayor detalle sobre propuestas para el fortalecimiento del municipio, Vega Hernández, Rodolfo, "Reflexiones y propuestas para fortalecer el municipio", ponencia presentada en el marco del *I Congreso Mundial de Derecho Municipal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 14 y 15 de octubre de 2003 (en prensa).

En razón de lo anterior, se presenta una serie de problemáticas y propuestas que pretenden fortalecer al municipio; no obstante, debemos subrayar que el éxito que se obtenga al llevar a la práctica esta serie de observaciones, dependerá en mucho del matiz particular que se le agregue a la proposición, tomando en cuenta el ámbito de aplicación de la política a seguir, sea federal, estatal, regional o directamente a nivel municipal.

Es importante señalar que el grueso de las propuestas que se enumeran y que se describen a continuación se integraron en un artículo realizado por el que suscribe y fueron publicadas por el INAP de México con motivo del Foro Nacional sobre el Federalismo en México.¹⁷

Sin pretender agotar todas y cada una de las problemáticas que giran en torno del municipio mexicano, trataremos de abordar las más importantes, claro está, desde nuestro personal punto de vista.

Por ello y con el respeto de quienes piensan diferente o lo hacen desde otra perspectiva, también procederé —en el desarrollo de nuestro análisis— a realizar diversas consideraciones, muchas de ellas producto del trabajo de profesionales del derecho, la política y la administración que colaboraron —1992-1998— y colaboran en el Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro (IAPQ) y en la Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política (Fundap).

Esta última ha acogido muchos de los trabajos e investigaciones realizadas y las ha traducido en libros y revistas que ya trascienden las fronteras mexicanas.

Iniciaremos con la parte jurídica, pasando —aunque de manera general— por el aspecto constitucional tan cuestionado y desde el cual necesariamente tendrá que pasar todo tipo de acción, propuesta y, por ende, cualquier reforma jurídica trascendental que incida en el gobierno y la administración municipal.

Nuestra primera consideración parte de aquello que cotidianamente toca a la actividad municipal, me refiero a las leyes, en donde encontramos, más que un vehículo catalizador del fortalecimiento municipal, un obstáculo para hacer llegar al municipio los beneficios que, de acuerdo con la teoría municipal y la publiadministrativa, debería recibir el municipio.

¹⁷ Vega Hernández, Rodolfo, “Propuestas para el fortalecimiento municipal”, *Foro Nacional sobre Federalismo. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, México, INAP, núm. 52, 1995, pp. 95-99.

A pesar de las reformas al artículo 115 constitucional de 1983 y la reciente de 2000, el marco jurídico municipal consagrado en nuestra ley fundamental resulta a todas luces insuficiente para agrupar la gran diversidad municipal, lo que aplica a las leyes federales y estatales que inciden en el municipio.

Dichas normas jurídicas han originado confusión en los ámbitos de competencia de los tres órganos de gobierno y particularmente en su incidencia municipal. Es decir, observamos una gran maraña de normas, muchas veces contradictorias e incompletas, que dificultan, entorpecen y lastiman ya no sólo la actividad y la gestión pública municipal, sino también sus capacidades, competencias, facultades y recursos.

Para resolver lo anterior, y sin tratar de presentar como propia una idea ya expuesta por muchos, es necesario insistir en el agrupamiento sistemático y metodológico de toda la legislación municipal, es decir, es necesario un solo ordenamiento municipal que bien pudiera llamarse Código Municipal.

En ello, el municipio de Querétaro se constituyó en ejemplo nacional e internacional, pues en la administración de Jesús Rodríguez Hernández se puso en vigencia uno de los documentos jurídicos más sólidos del país, llamado *Código Municipal. H. Ayuntamiento de Querétaro*, justo en 1995, que sin ser el primero en el país (existen antes de nombre, pero no por su naturaleza, contenido y fines), sí muestra claros avances que más tarde son seguidos por otros estados de la República (como el caso de Coahuila).

La materialización de esta y otras propuestas requerirá de una revisión total del marco jurídico municipal, delimitando perfectamente los campos de actuación del municipio, los estados y la federación, eliminando todo aquello que crea confusión y duplicidad de funciones.

Es tiempo de dejar las prácticas consistentes primero en resolver los problemas y después adecuar las soluciones a la norma jurídica que más se acerque a la hipótesis contemplada en la ley. Requerimos de un Estado de derecho fortalecido en el que, al momento de enfrentarnos a un conflicto, la ley sea la primera variable en ser analizada. Tal es el caso de los convenios y de muchas reformas constitucionales al vapor, que aparecen como fórmulas mágicas para resolver cualquier problema que se presente o que satisfagan el capricho del gobernante en turno.

En síntesis, planteamos una revisión completa al marco jurídico municipal que conllevaría un aire purificador al inmenso cúmulo de leyes, ordenamientos y reglamentos municipales.

En materia constitucional debe concretarse a favor de estados y municipios una verdadera y concreta competencia constitucional de origen que reconozca —en particular al municipio—, la calidad de orden de gobierno. La autonomía municipal constitucionalmente establecida y reconocida también constituye un tema trascendental que más tarde revisaremos.

El municipio requiere de nuevos y mejores instrumentos, mecanismos y procedimientos que le permitan la defensa de sus intereses, facultades, atributos y derechos frente a los que puedan plantear otras instancias, niveles, y poderes de los gobiernos federal y estatal.

Ciertamente se ha avanzado mucho en este aspecto al incorporarse o reconocerse al municipio, en 1994, como una instancia que pueda tener acceso a los nuevos mecanismos de tutela y defensa a través de las acciones y controversias de constitucionalidad, pero su posición lo ubica en un plano de desventaja ante los otros niveles de gobierno; de ahí la necesidad de presentar las siguientes propuestas.¹⁸

Debemos impulsar la justicia constitucional local, esto es, crear tribunales o salas constitucionales que puedan desarrollar verdaderos mecanismos de control constitucional local y que puedan tener efectos de abajo hacia arriba y no a la inversa, como acontece con la justicia constitucional federal; baste referir el precedente constitucional de Veracruz de 9 de mayo de 2002, que significaba poner en una posición de desventaja al municipio en relación con otros poderes.

Propugnar por una mayor autonomía de las entidades federativas en lo general, es decir de los gobiernos de los estados, pero particularmente y con mayor urgencia para los gobiernos municipales. Una estrategia diferente de reforma judicial consistiría en fortalecer la base de la organización política —el municipio—, porque es donde se ejercita precisamente la justicia local, la justicia más próxima al ciudadano y a sus problemas cotidianos, lo que significa que en un centralismo judicial extremo, como ahora, ésta es ineficiente y por ello lenta y cara a corto y largo plazo.

Para fortalecer al municipio y su municipalidad, será conveniente una mayor autonomía competencial para los tribunales locales, y que solamente sería viable si existe la percepción, más o menos general, de que la justicia local cuenta con suficiente calidad, credibilidad y legitimidad. En

¹⁸ Vega Hernández, Rodolfo, *La independencia del Poder Judicial*, Querétaro, Fundap, 2003, pp. 170-173.

esto, la figura independiente del juez y del magistrado será trascendente en la urgente tarea de impartición de justicia pronta y expedita.

Una alternativa actual es impulsar la creación de organismos constitucionales locales autónomos, que coadyuven en la protección constitucional de derechos y de otros aspectos vinculados a la problemática local, tal como las comisiones de derechos humanos, las comisiones de acceso de información pública, institutos de protección al consumidor y otras figuras autónomas locales que se anticipen a la solución y búsqueda de alternativas a la justicia local, favoreciendo con ello la reducción de asuntos que deban ventilarse en los tribunales locales, figuras que también pudieran implementarse en el plano municipal.

Para estar acordes con la tendencia nacional, se deben implementar mecanismos alternativos de justicia local, tal como la que prestan los institutos o centros locales de mediación, los cuales pueden desarrollarse en forma genérica en el ámbito estatal y municipal, como acontece en Querétaro que incorpora dentro del Tribunal Superior de Justicia un Centro de Mediación Estatal, y en lo municipal como acontece en el municipio de Corregidora.

Finalmente debemos propugnar por verdaderos mecanismos de coordinación administrativa, jurídica y económica entre los responsables de impartir la justicia federal y los poderes judiciales locales, estableciendo criterios justos y equitativos, teniendo presente que los ciudadanos con sus problemáticas, intereses, conflictos y derechos, radican en los municipios y en los estados de la República. Ahí es donde debe impartirse la justicia.

Fortalecer la hacienda municipal fue y es uno de los principales propósitos de la reforma al artículo 115 constitucional y punto de partida de las transformaciones jurídicas, administrativas, fiscales y financieras que se han realizado en el ámbito municipal y en el marco de las relaciones de coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipal.

Por ello será importante el apoyo que den las legislaturas a las haciendas municipales en relación con las participaciones federales, la flexibilidad en los subsidios, la actualización de las leyes tributarias, así como el establecimiento de convenios que favorezcan a los municipios desde el punto de vista financiero y administrativo.

Destacamos la posibilidad de que estados y municipios gocen de un porcentaje específico y constitucionalmente regulado de lo que se recaude por concepto del impuesto sobre la renta, lo que mucho favorecería a sus arcas y capacidad de acción.

O bien, que los municipios reciban un porcentaje determinado de lo recaudado por el impuesto al valor agregado, atendiendo a que los municipios en mucho contribuyen para que se den las condiciones del consumo.

Por un lado coadyuvan directamente al prestar los servicios públicos básicos para propiciar el consumo de los habitantes —drenaje, alcantarillado, parques, limpieza, seguridad— y, por otro lado, en sus comunidades es donde se concreta la acción del consumo y se constituyen en actores fundamentales de cualquier acción o colaboración ciudadana, lo que desde nuestra visión les da el derecho la posibilidad de recibir en contraprestación un porcentaje específico de lo recaudado por tal concepto, porcentaje que se pudiera extender a otros impuestos.

Los municipios, dada su cercanía, inmediatez y conocimiento de la problemática de sus habitantes, tienen la posibilidad de operar acciones casi inmediatas que en mucho favorecerían al cumplimiento y ejecución —inclusive— de programas y acciones de los gobiernos federal y estatal.

Por ejemplo, en el cobro de diferentes impuestos, reduciendo con ello gastos, infraestructura, tiempos y, sobre todo, facilitando información veraz, fresca, transparente y oportuna a la población para lograr su colaboración en el pago de sus contribuciones y así en el cumplimiento de otras obligaciones constitucionales.

Esto nos induce a plantear la posibilidad de que los municipios deban participar directamente, dada su cercanía con la población, en el cobro o recaudación de los diferentes impuestos, beneficiándose por supuesto de su quehacer en la gestión o en la acción de la recaudación, lo que bien pudiera concretarse a través de un convenio de coordinación fiscal-administrativo y no como acontece en la actualidad, en sentido inverso, es decir, donde la federación y los estados cobran los impuestos y derechos de los municipios, beneficiándose por tal servicio en detrimento del patrimonio y de su capacidad de gestión al no disponer libremente, es decir, en tiempo y forma, de los recursos financieros que constitucionalmente les corresponden.

El aspecto financiero es otro de los rubros de relevancia para el municipio, toda vez que el financiamiento es un mecanismo fundamental para que los recursos se apliquen oportunamente en la construcción de obras públicas y en la prestación de los servicios públicos municipales.

Planteamos, consecuentemente, la necesidad de una constante asesoría para establecer criterios prioritarios para obras o, llegado el momento, para atender aquellas urgencias y demandas señaladas por la comunidad.

En otra perspectiva y volviendo a la inmediatez y conocimiento que los municipios tienen de la realidad de su comunidad y de sus habitantes, en mucho contribuirían a evitar la evasión fiscal que tanto preocupa y denuncian diversos autores.

Baste recordar que el verdadero problema de la captación de recursos públicos del gobierno federal no es exactamente la cantidad de vías con las que se cuenta para recaudar; el problema estriba básicamente en dos planteamientos: la evasión fiscal, por un lado, es decir que aproximadamente de un 20% a un 30% de los contribuyentes son los que más deben pagar y no pagan o pagan lo que quieren; el otro es el costo mismo de la recaudación, es decir, de cada peso recaudado, de un 30% a un 40% se gasta en la acción de recaudar.

En tal supuesto, los municipios y los estados tienen más posibilidades para paliar estos graves problemas de recaudación, costos y financiamiento público.

La participación ciudadana y la social son y serán siempre mecanismos e instrumentos para mejorar la administración pública municipal y su gestión. Ante los profundos cambios que se realizan en la sociedad mexicana, caracterizados por una mayor participación ciudadana y el surgimiento de organizaciones no gubernamentales, las autoridades municipales no deben quedar rezagadas en la comprensión y aprovechamiento de estos mecanismos de transformación. En este sentido, el gobierno municipal debe estar preparado para responder a nuevas formas de organización ciudadana, sobre todo de carácter vecinal.

Es indudable que, en la medida que un gobierno municipal tome una decisión respaldada por la comunidad, las probabilidades de éxito serán mayores y la autoridad generará un alto grado de legitimidad frente a la ciudadanía.¹⁹

¹⁹ Para mayor detalle en cuanto a propuestas de participación ciudadana, Vega Hernández, Rodolfo, *Derechos humanos y Constitución. Alternativas para su protección en México*, Querétaro, Fundap, 2003. Particularmente el capítulo “Alternativas de protección de los derechos humanos en la Constitución y fuera de ella”, pp. 123-165. También en Vega Hernández, Rodolfo, “Alternativas de participación para el fortalecimiento del orden jurídico”, ponencia presentada en las VII Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo y Administración Pública, La reformulación del rol del Estado y la apertura de nuevos espacios para la participación ciudadana, 26, 27 y 28 noviembre de 2003, Guanajuato, Facultad de Derecho de la Universidad de Guanajuato, Instituto de Administración Pública de Guanajuato (en prensa).

Los resultados que se obtienen en la aplicación de programas federales o estatales en el municipio tienen una relación directa con la participación activa y protagónica que impulsen o desarrollen los gobiernos municipales.

La experiencia señala que en aquellos programas en los cuales los gobiernos municipales participaron activamente desde su gestión, obtuvieron mejores resultados que aquellos en los cuales los municipios fungieron como simples receptores de las políticas estatales o federales.

Participación que inicia con los programas federales y estatales, desde su formulación, pasando por la creación de los comités ciudadanos para vigilancia, control y aplicación de los recursos. Por ello será trascendental que la autoridad municipal se convierta en articulador de las demandas sociales ante los otros niveles de gobierno.

Dada la cercanía de los municipios con su comunidad-población, les da condiciones propicias para diseñar políticas y acciones idóneas, concretas y reales por su conocimiento particular de las necesidades de su municipalidad, para traducirlo en ahorro en tiempos, financieros y humanos, que les permitirá alcanzar, con mayores posibilidades, el éxito y los resultados esperados por la población.

La importancia que adquiere la prestación de los servicios públicos municipales se observa al considerar que el ámbito social es el espacio en donde toma sentido la realización más próxima y directa entre la acción del gobierno y la comunidad. De ahí la importancia para alcanzar el bienestar social.

Las insuficiencias financieras, administrativas, legislativas, técnicas, inclusive de coordinación y concertación ciudadana, limitan las respuestas a las demandas de la propia sociedad; para ello se requiere llevar a cabo programas, acciones y actividades de inducción, concertación, organización y coordinación de la propia sociedad, fomentando su participación en la creación de comités de vigilancia de apoyo a la seguridad pública, así como en la organización de grupos voluntarios que ayuden a la construcción, mantenimiento y conservación de los servicios públicos municipales.

El municipio debe contar con una estructura que dé respuesta a las necesidades de la sociedad en sus diferentes rubros.

Se requiere de un análisis al interior, de las diferentes áreas que lo integran, con el fin de visualizar sus deficiencias actuales y futuras en este aspecto, además de establecer los cambios, fusiones y creación de las áreas que juzgue conveniente.

Destacamos la necesaria capacitación que se debe dar al personal en sus diferentes niveles, que vendrá a darle los mecanismos, elementos e instrumentos que requieran para el desarrollo.

Es precisamente en la institución municipal donde encontramos el primer contacto entre sociedad y gobierno. Por lo tanto, se necesita de mayores vínculos de comunicación entre la población y sus autoridades.

Una de las soluciones a esta problemática la encontramos en la reglamentación municipal. Lamentablemente, en la gran mayoría de nuestros municipios no contamos con los reglamentos necesarios y adecuados para normar las relaciones entre el gobierno municipal y su población.

Se necesita actualizar los reglamentos municipales ya existentes y crear aquellos que les están haciendo falta. Reglamentos que no deben ser creados desde la óptica centralista tradicional; por el contrario, que sean elaborados desde la municipalidad, tomando en cuenta la opinión de los grupos sociales que serán afectados, lo que generará certidumbre para la autoridad que actúa, como para la población beneficiaria de las acciones públicas; la idea es crear normas de convivencia y no imposiciones por parte del gobierno municipal.

En el ámbito político, el municipio enfrenta grandes retos, no sólo en lo que se refiere a sus facultades legales, sino en el rol de liderazgo que los presidentes municipales deben jugar frente a su población y, contradictoriamente, frente al gobernador. Para lograrlo, las autoridades municipales deben de otorgar un lugar preponderante a los ciudadanos, lo que incrementará su participación y confianza en la institución, participación que se deberá impulsar no sólo en los procesos electorales, sino también en las acciones permanentes que desarrollen los gobiernos locales.

Una práctica saludable será mantener una comunicación constante y directa entre la autoridad y población facilitándose mediante las opiniones de los consejos ciudadanos, consultas públicas, audiencias populares y celebrar más sesiones abiertas de cabildo.

La contaminación ambiental y la protección ecológica son materia que deben preocupar por su relación con la ciudadanía y la administración municipal; por ello, en este nivel de gobierno se hace indispensable la definición de programas y acciones encaminadas a proteger y conservar el equilibrio ecológico de su territorio. Vital será que la federación y el estado transfieran más facultades y recursos.

Se considera urgente la creación e implementación de instrumentos jurídicos y administrativos para promover diversas acciones tendientes a organizar la participación comunitaria en la materia.

Es lamentable señalar que en la mayoría de los municipios aún no se toman las acciones preventivas mínimas necesarias, sobre todo si consideramos que, en lo económico, la inversión asignada se orienta preferentemente a eficientar el equipamiento y sistemas de recolección de basura, en la disposición final de los desechos sólidos, en redes de drenaje y alcantarillado; es preciso que se distingan las descargas municipales de las industriales. La precipitación pluvial deberá ser rigurosamente aprovechada.

Ante el fenómeno de la globalización y la formación de bloques multinacionales, aparece la necesidad de fortalecer la cultura mexicana al interior del municipio. El municipio se presenta como la instancia adecuada e ideal, por su proximidad a la comunidad, para proteger y exaltar los valores y costumbres de la sociedad que gobierna.

Al efecto se requerirá de un mayor impulso por parte de los medios de comunicación masivos, para que fomenten la defensa de los aspectos antes mencionados. Será conveniente que a partir de la autoridad municipal se formulen programas y actividades culturales, cívicas y artísticas, conjuntamente con la población, a fin de que los medios de difusión se encarguen de transmitirlos.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- ASTUDILLO MOYA, Marcela, *El federalismo y la coordinación impositiva en México*, México, Porrúa, 1999.
- ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional*, México, Oxford University Press, Harla, 1998.
- BORJA, Rodrigo, *Derecho político y constitucional*, México, FCE, 1991.
- CABRERO MENDOZA, Enrique (coord.), *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, México, Porrúa, CIDE, 1996.
- CORTÉS LOZANO, Benjamín, *El municipio, información y gestión*, Querétaro, Fundap-IA PQ, 2001.
- FAYA VIESCA, Jacinto y CAMINO MARTÍNEZ, Ángel, *Propuestas federalistas para la Convención Nacional Hacendaria 2004*, Querétaro, Fundap, 2004.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y VEGA HERNÁNDEZ, Rodolfo (coords.), *La justicia constitucional local*, Querétaro, Fundap, 2003.
- FIX-FIERRO, Héctor, “Controversias constitucionales y federalismo. Un análisis jurídico-político”, ponencia presentada en el Congreso Virtual Iberoamericano *El municipio hacia el siglo XXI*, s/f.

- GUZMÁN RODRÍGUEZ, José, *El federalismo en la modernización y fortalecimiento de los gobiernos municipales*, Querétaro, IAPQ-UAQ-CONCYTEQ-AMEINAPE, 1997.
- HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia, *La nueva relación entre Legislativo y Ejecutivo. La política económica 1982-1997*, México, El Colegio de México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, Instituto Politécnico Nacional, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- MANCILLA GUZMÁN, Sergio *et al.* (coords.), *El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio*, Toluca, Gobierno del Estado de México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1996.
- MERINO, Mauricio (coord.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México, 1995.
- , *Gobierno local, poder nacional. La contienda por la formación del Estado mexicano*, México, El Colegio de México, 1998.
- SAUCEDO SÁNCHEZ, José Alberto, *Hacia el federalismo fiscal. La reforma del sistema de asignación de participaciones federales a los estados*, México, INAP, 1997.
- VARGAS CASTRO, José Alejandro, *La instrumentación social de las políticas públicas de desarrollo municipal. El caso de Valle de Bravo, México, Premio IAPEM 1998*, Toluca, IAPEM, 1999.
- VEGA HERNÁNDEZ, Rodolfo, *La independencia del Poder Judicial*, Querétaro, Fundap-IAPQ, 2003.
- , *Derechos humanos y Constitución. Alternativas para su protección en México*, Querétaro, Fundap, 2003.
- , “Alternativas de participación para el fortalecimiento del orden jurídico”, ponencia presentada en las VII Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo y Administración Pública. La reformulación del rol del Estado y la apertura de nuevos espacios para la participación ciudadana, 26, 27 y 28 de noviembre de 2003, Guanajuato, Gto., Facultad de Derecho de la Universidad de Guanajuato, Instituto de Administración Pública de Guanajuato (en prensa).
- , “Reflexiones y propuestas para fortalecer el municipio”, en *I Congreso Mundial de Derecho Municipal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 14 y 15 de octubre de 2003 (en prensa).
- (coord.), *Municipio. Aspectos políticos, jurídicos y administrativos*, Querétaro, Fundap, FENAMM, Facultad de Derecho de la UAQ, IAPQ, Municipio de El Marqués, AALMAC, 2002.

_____, “El federalismo en México, consideraciones en torno de los estados y municipios”, ponencia presentada en el *Segundo Congreso Nacional de Derecho. La reforma del Estado a la luz del derecho moderno*, Querétaro, noviembre de 1998.

_____, y RODRÍGUEZ OBREGÓN, Arturo *et al.* (coords.), *Reforma político-electoral y democracia en los gobiernos locales, Querétaro*, Fundap, IAPQ, IEQ, 2001.

ZICCARDI, Alicia (coord.), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, Porrúa, 1996.