

CONSTITUCIÓN, MUNICIPIO Y REFORMA

Salvador VALENCIA CARMONA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La Constitución de 1917 y el municipio*. III. *Las reformas al artículo 115 constitucional*. IV. *Otros artículos constitucionales*. V. *El municipio y el sistema político*. VI. *La reforma municipal, desde arriba y desde abajo*.

I. INTRODUCCIÓN

Ha sido el municipio una de las instituciones de mayor prosapia en nuestro país, a tal punto que en él se reflejan de manera evidente los grandes trazos de nuestra evolución política. Creado el municipio durante la Colonia, arraigó con fuerza en nuestro derecho público y sirvió de aliento al movimiento de independencia. Durante el siglo XIX nuestra institución comunal refleja la misma oscilación política que experimentaba el país, sin llegar a consolidarse cabalmente su régimen constitucional. En fin, la Constitución de 1917 otorga al municipio una regulación amplia y que ha sentado las bases para establecer principios para el municipio que han coadyuvado a su desarrollo.

Pese a todo ello, una reforma municipal auténtica sigue siendo asunto pendiente en la agenda política nacional, de allí que hayamos dedicado este trabajo a efectuar algunas reflexiones en torno a tan apasionante tema.

II. LA CONSTITUCIÓN DE 1917 Y EL MUNICIPIO

La Revolución mexicana de 1910 experimentó una profunda simpatía por el logro de una plena libertad municipal, en respuesta a las difíciles circunstancias que atravesaban los ayuntamientos. Casi no hubo programa ni plan revolucionarios que no le dieran al municipio, directa o indi-

rectamente, la debida importancia. Por ello, cuando se aprobó la Constitución de 1917 se hizo referencia al municipio en muy distintas y numerosas disposiciones, regulación que ha venido ampliándose a lo largo de sus años de vigencia.¹

En la redacción original del artículo 115, que por cierto fue objeto de amplio debate en el Constituyente, se sentaron los siguientes postulados: a) en el encabezado de dicho artículo se definió la relación del municipio con el estado, subrayándose que éste tomaría como “base de su división política y administrativa el municipio libre”; b) la forma de gobierno municipal, prescribiéndose en la fracción I, párrafo primero, que lo sería el ayuntamiento de elección popular directa; c) la libertad política para el municipio, fracción I, segundo párrafo, señalándose particularmente que no habría ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado; d) la autonomía hacendaria del municipio, fracción II, respecto de la cual se adoptó una solución que no rindió los resultados esperados, en virtud de que hizo depender dicha autonomía en última instancia de las legislaturas locales; e) la personalidad jurídica, fracción III, para que el municipio fuese investido de ella y pudiese actuar tanto en derecho público como en el derecho privado.

En la doctrina mexicana ha sido criticada la formulación original del artículo 115. En su momento, un clásico como es el maestro Tena Ramírez, señaló que el municipio libre ingresó a la Constitución con dos defectos sustanciales: no señalar específicamente las fuentes impositivas que correspondían al municipio y la forma de resolver los conflictos de éste con las autoridades estatales.² Por su parte, el distinguido jurista, Jorge Carpizo, señaló que al municipio “se le quería fuerte y sano, pero se le estructuró endeble y enfermo; se le deseaba base de la división territorial y la base política y administrativa del estado, pero no se le dotó de los instrumentos para lograrlo”.³

¹ Sobre el municipio en la Constitución de 1917, entre otros: Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 26a. ed., México, Porrúa, 1992, pp. 143 y ss.; Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa, 2001, pp. 975 y ss.; Ochoa Campos, Moisés, *La reforma municipal. Historia municipal de México*, Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, 1955, pp. 317 y ss.; Martínez Cabañas, Gustavo, *La administración municipal en México*, 4a. ed., México, INAP-BANOBRAS, 1995, pp. 77 y ss.

² Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, cit., pp. 153 y 154.

³ Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, 4a. ed., México, Porrúa-UNAM, 1994, p. 511.

Efectivamente, como se deduce del texto aprobado, pese a los mejores esfuerzos que realizó el Constituyente de 1917, se debe subrayar que la redacción final del artículo 115 no logró plasmar en normas adecuadas los propósitos económicos y políticos que habían presidido los debates, en virtud de que la hacienda de los municipios quedó sujeta en última instancia a la voluntad de las legislaturas locales; tampoco se estableció finalmente la instancia adecuada para resolver los conflictos que se presentasen entre los municipios y los gobiernos de los estados y aun el federal, ni mucho menos se hizo mención a los servicios que por naturaleza propia deberían prestar los ayuntamientos.

III. LAS REFORMAS AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

Se han operado sobre el artículo 115 constitucional diversas modificaciones que han fortalecido al municipio mexicano, que delinean los principios y actividades que le son propios, pero para que puedan funcionar en la práctica requieren de las garantías correspondientes. Cabe aclarar que algunas de las modificaciones al artículo en cuestión se refirieron a los gobernadores y a las legislaturas de los estados, pues en el precepto original había algunas reglas referentes a ellos y que ahora por un reacomodo aparecen en el artículo 116 constitucional.

Primera reforma (20 de agosto de 1928). Se ajustó el mínimo de diputados que debían tener las legislaturas locales en proporción a los habitantes de cada entidad: siete para los de población menor a 400 mil habitantes, nueve en los que excediese de ese número y no llegara a 800 mil, y once en los superiores a dicha cifra. Se fundó la reforma en las consideraciones de que una legislatura local más reducida era menos onerosa, más eficiente y permitía una mejor selección de los representantes populares.

Segunda reforma (29 de abril de 1933). Se agregó un segundo párrafo a la fracción I, que subsiste hasta la fecha, mediante el cual se extiende de manera notable el principio de no reelección en el aparato político, en virtud de que los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos no podían ser ahora reelectos para el periodo inmediato; la misma prohibición se formuló para los legisladores, tanto federales como locales. Es oportuno señalar que en la actualidad se discute la conveniencia de eliminar dicha prohibición para legisladores y municipales, no así para el presidente de la República, al cual se le prohíbe la reelección

de manera absoluta, principio que ha sido válvula de seguridad para el sistema político mexicano.

Tercera reforma (8 de enero de 1943). El texto de la reforma aprobada, relativa entonces al párrafo tercero de la fracción III del artículo 115 constitucional, quedó en los términos siguientes: “Los gobernadores de los estados no pueden durar en su encargo más de seis años”. Es necesario añadir que antes de esta modificación los gobernadores duraban cuatro años, pero sus mandatos se extendieron porque previamente se había ampliado también el mandato presidencial a seis años.

Cuarta reforma (12 de febrero de 1947). Se adicionó la fracción I, con un párrafo en los términos siguientes: “En las elecciones municipales participarán las mujeres en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas”. En la iniciativa de esta reforma se expresó que a través de ella “se establecería el acceso de la mujer mexicana a la vida política activa en aquel campo de la mayor importancia como es el de la vida común del municipio”

Quinta reforma (17 de octubre de 1953). Se suprimió el párrafo que recién acabamos de transcribir, en virtud de que se estableció la ciudadanía plena para las mujeres, que a partir de entonces tuvieron el derecho activo y pasivo en las elecciones federales, estatales y municipales, mediante reforma que se hizo al artículo 34 constitucional, que considera “ciudadanos de la República a los varones y a las mujeres”, que tengan 18 años y un modo honesto de vivir.

Sexta reforma (6 de febrero de 1976). Se adicionaron las fracciones IV y V, con objeto de que el municipio estuviese en posibilidades de efectuar las actividades señaladas en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, en las materias de asentamientos humanos, desarrollo urbano y conurbación, a través de acciones concertadas con la Federación. Esta iniciativa fue un esfuerzo por dotar de instrumentos a los municipios para enfrentarse al acentuado crecimiento que nuestras ciudades experimentaban ya desde aquel tiempo.

Séptima reforma (6 de diciembre de 1977). Se introdujo el sistema de minoría en la elección de legislaturas locales, así como del principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población fuese “cuando menos de trescientos mil habitantes o más”. Esta iniciativa formó parte de la llamada reforma política de 1977, que tuvo el efecto de dinamizar los cuerpos legislativos locales y promover un mayor pluralismo en los ayuntamientos.

Octava reforma (3 de febrero de 1983). Se reformuló de manera integral el artículo 115 constitucional, introduciéndose progresos notables para los municipios, entre ellos: se establecieron garantías para la suspensión y desaparición de ayuntamientos, así como en la revocación de municipales; se dejó clara la autonomía jurídica de los ayuntamientos, que antes levantaba innecesario debate; se enumeraron los servicios públicos que atañen de manera exclusiva a los ayuntamientos, dejando abierta la posibilidad para que el gobierno de los estados colabore cuando fuera menester; se consagró la llamada “esfera económica mínima” de los municipios, haciendo una enumeración de sus ingresos; se reguló más ampliamente la representación proporcional en los ayuntamientos y se normaron las relaciones laborales de éstos con sus trabajadores.⁴

Novena reforma (17 de marzo de 1987). Consistió básicamente en un reacomodo constitucional, mediante el que se consagró de manera exclusiva el artículo 115 para regular los asuntos municipales, en tanto que se incorporaron al artículo 116 aquellas disposiciones que se referían a los gobernadores, a los diputados locales, a las relaciones entre los gobernadores de los estados y sus trabajadores, así como a los convenios entre los estados y los municipios.

Décima reforma (23 de diciembre de 1999). Se hicieron las siguientes modificaciones: reconocimiento del municipio como ámbito de gobierno; precisiones a la autonomía jurídica y leyes estatales sobre cuestiones municipales; modificaciones en los servicios públicos y en los ingresos municipales; asociación de municipios más amplia; reformulación en desarrollo urbano, ecología y planeación regional. Esta iniciativa fue resultado del acuerdo que lograron varios partidos políticos nacionales, y sus efectos pueden también considerarse positivos para el municipio.⁵

⁴ Para esta reforma véanse Quintana Roldán, Carlos, *Derecho municipal*, cit., pp. 97 y ss.; Hernández Gaona, Pedro Emilio, *Derecho municipal*, México, UNAM, 1991, pp. 31 y ss.; varios autores, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núms. 8 y 9, abril-mayo de 1982-1983; Valencia Carmona, Salvador, “La nueva estructura constitucional del municipio”, *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983, pp. 221-232.

⁵ Sobre esta reforma: Fernández Ruiz, Jorge *et al.*, “La reforma constitucional de diciembre de 1999 al artículo 115”, *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 4, enero-julio de 2001, pp. 241 y ss.

IV. OTROS ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES

Como indicamos, el texto constitucional en vigor se refiere al municipio no sólo en el artículo 115, sino también en otras disposiciones constitucionales, que como versan sobre diferentes materias y se encuentran dispersas en la ley fundamental, para efectos didácticos las agruparemos en varios rubros:

Educación. Se refieren al tema educativo con relación al municipio los artículos 3o. constitucional, en su encabezado y en la fracción IX, en los cuales se establece que el Estado mexicano, a través de la Federación, los estados y los municipios, impartirá educación primaria y secundaria. Igualmente, según el artículo 73, fracción XXV, corresponde al Congreso de la Unión dictar leyes encaminadas a distribuir de manera conveniente el ejercicio de dicha función educativa entre la Federación, los estados y los municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las infracciones aplicables a quienes no cumplan con las disposiciones relativas.

Obligaciones ciudadanas. Se han establecido en la Constitución diversas obligaciones del ciudadano para con el municipio, que son las siguientes: a) se considera servicio público obligatorio el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta (artículo 5o., párrafo tercero); b) es también obligación de los mexicanos asistir en los días y horas designados por el ayuntamiento del lugar en que residan para recibir instrucción cívica y militar, que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar (artículo 31, fracción II); c) debe el mexicano contribuir a los gastos públicos de la Federación, del distrito federal, del estado y municipio en que residan, de la manera equitativa y proporcional que dispongan las leyes (artículo 31, fracción IV); d) es obligación del ciudadano inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que tenga, industria, profesión o trabajo de que subsista (artículo 36, fracción I); e) es también obligación del ciudadano desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado (artículo 36, fracción V).

Financieras. En primer lugar, se deben mencionar en este aspecto las participaciones federales a los municipios. En el artículo 73 constitucional, fracción XXIX, párrafo final, después de enumerarse las distintas contribuciones especiales, que por cierto son fuentes muy jugosas para la

Federación, se indica que “las entidades federales participarán en los rendimientos de dichas contribuciones en la proporción que la ley secundaria federal determine”, disposición que debe relacionarse con las participaciones municipales a que se refiere el artículo 115 constitucional, fracción IV, inciso b. Además, en el mismo párrafo a que se hizo mención se indica que las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto de impuestos sobre energía eléctrica.

Otro aspecto importante son los empréstitos, para los cuales el artículo 117, fracción VIII, establece algunas prohibiciones que afectan a los municipios. En el primer párrafo de dicha fracción se prohíbe a los estados, y por ende a los municipios, contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades particulares extranjeras o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. Por otro lado, en el párrafo segundo de la misma fracción se dice expresamente que los estados y los municipios “no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas”, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en cada ley y por los conceptos y montos que las mismas fijen en los respectivos presupuestos.

Justicia y seguridad. En algunos preceptos constitucionales se vincula al municipio con estas actividades. Así tenemos: a) atribución a la autoridad administrativa, entre ellas obviamente las municipales, para practicar visitas domiciliarias para cerciorarse de que sean cumplidos los reglamentos sanitarios y de policía, así como para exigir la exhibición de libros y papeles para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales (artículo 116, párrafo once); b) aplicación de sanciones por la autoridad administrativa, entre ellas principalmente las municipales, por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente pueden consistir en multa y arresto por hasta 36 horas (artículo 21, párrafo primero); c) función de seguridad pública atribuida a los municipios que se coordinarán con la Federación y entidades federativas en dicha materia (artículos 21, párrafos cuarto y quinto y 73, fracción XXIII; d) se ha reconocido a los municipios una facultad muy amplia para promover controversias constitucionales que esta institución pudiera tener con otros municipios, entidades federativas o la propia Federación (artículo 105, fracción I).

Sociales y de desarrollo. Algunas de estas facultades están en el texto fundamental: a) se ha otorgado plena capacidad a todos los municipios

de la República, para “adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos” (artículo 27, fracción VI); b) se dispone que el servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito, ya sea que se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquier otra institución oficial o particular (artículo 123, apartado A, fracción XXV, primer párrafo); c) se ha establecido la concurrencia del gobierno federal, estados y municipios en materia de asentamientos humanos, protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico, protección civil y actividades deportivas (artículo 73, fracciones XXIX-C, XXIX-G, XXIX-I y XXIX-J, respectivamente).

Políticas y religiosas. Ciertos preceptos constitucionales relacionan al municipio con el proceso electoral y las actividades religiosas; en este sentido tenemos: a) se otorga el derecho a los partidos políticos nacionales a “participar en las elecciones estatales y municipales” (artículo 41, fracción I, párrafo primero); b) las Constituciones y las leyes de los estados en materia electoral deben garantizar que las elecciones de los gobernadores, los legisladores y los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo (artículo 116, fracción IV, inciso a); c) se atribuyen facultades y responsabilidades para los municipios, los estados y la Federación respecto de las Iglesias (artículo 130, párrafo final).

V. EL MUNICIPIO Y EL SISTEMA POLÍTICO

El sistema político mexicano ha experimentado en los últimos años profundas transformaciones, varios de sus principios tradicionales y reglas se alteraron y se está transitando a una realidad política diversa. El propósito de este apartado es averiguar cómo se relaciona el proceso de transición y las tendencias constitucionales imperantes con el municipio, de qué manera ha contribuido éste a nuestro progreso democrático y cuáles son las medidas que es necesario tomar para lograr una auténtica reforma municipal.

1. *El proceso de transición, las tendencias constitucionales y el municipio*

El sistema político que se generó a partir de la Revolución mexicana ha cerrado su ciclo. Aunque todavía no se ha agotado el proceso de tran-

sición a la democracia, hemos superado ya el momento que Leonardo Morlino denomina “el umbral de la transformación”, el punto más allá del cual un sistema político se convierte en otro.⁶

Pese a que se habían imaginado diversos escenarios políticos, la transición mexicana se resolvió, finalmente, por la alternancia en el poder. Ahora, en razón de la alternancia que se ha producido, nos encontramos inmersos en la etapa que la teoría de las transiciones denomina “consolidación de la democracia”, en la cual deben construirse reglas competitivas adecuadas e incluyentes para todas las fuerzas políticas. Mediante la formulación de tales reglas del juego se aspira a que la democracia se haga rutina y el régimen político más maduro, tareas nacionales en las que deben participar todos los mexicanos. Ningún partido, credo o fuerza política o individuo tiene en esas tareas el monopolio de la verdad.

Para consolidar la democracia se deberá perseverar en las transformaciones que hicieron posible la transición, pero también será necesario iniciar otras más profundas que ocasionarán forzosamente importantes cambios constitucionales. En este contexto, habrá que ponderar cómo tendrá que resolverse la conocida disyuntiva entre reforma constitucional o nueva Constitución, problema que ha originado diversos debates.

Para nosotros, este problema es más de negociación política que de técnica jurídica. En efecto, la supervivencia y el destino de la Constitución de 1917 están íntimamente ligados al futuro del sistema político del país. En este sentido, los resultados de las pasadas elecciones tendrán su natural influencia en nuestra ley fundamental, pero lo tendrán todavía más los consensos y los acuerdos a que lleguen el nuevo gobierno, los legisladores, los partidos y demás actores políticos que participarán en la construcción de un nuevo modelo de desarrollo político.

Consideramos por ello que nuestra Constitución vigente puede todavía conservar su vigencia, sirviendo de punto de unión y de confluencia en este inacabado proceso de transición cuyo destino es todavía incierto, virtud que deriva curiosamente de las profusas reformas que experimentó. Sin pretender que todas las modificaciones que se realizaron hayan sido apropiadas, es preciso reconocer también que a través de ellas fueron perfilándose algunas tendencias constitucionales básicas, que son muy orientadoras acerca de lo que debe ser el porvenir de nuestro sistema po-

⁶ Morlino, Leonardo, *Cómo cambian los regímenes prácticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, pp. 49 y ss.

lítico. Estamos convencidos de que tales tendencias se mantendrán y desarrollarán con esta o con otra Constitución.

Estas tendencias constitucionales básicas son cuando menos las siguientes: equilibrio de los órganos públicos; mayor control sobre el Poder Ejecutivo; impulso al Poder Legislativo y a la carrera parlamentaria; control más estricto del gasto público; un Poder Judicial más vigoroso, que descansa en una efectiva justicia constitucional; un régimen electoral depurado; un sistema de derechos humanos más efectivo e integral; fortalecimiento del federalismo y renovación municipal.⁷

2. *El federalismo y el municipio*

Aunque todas las tendencias constitucionales básicas se vinculan en cierta medida con el municipio mexicano, es el fortalecimiento del federalismo la más cercana y condición indispensable para su cabal desarrollo, razón por la cual nos referiremos brevemente a ella.

Efectivamente, la renovación municipal, apunta acertadamente Marroquín, “no debe ser vista como un proyecto aislado o independiente del fortalecimiento federalista, ni tampoco como un mero subproducto del mismo. Renovación municipal y fortalecimiento federalista, por ende deben ser procesos vinculados, simultáneos y mutuamente reforzantes”. Si se adopta una interpretación ortodoxa de la expresión constitucional de que los municipios son la base de la organización administrativa de los estados, para de ahí

...concluir que lo que suceda con los municipios es una materia estrictamente estatal, puede conducir a insuficiencias de la misma dimensión de las que supone la afirmación de que primero es preciso fortalecer el federalismo, entendiendo por ello fundamentalmente la descentralización hacia los estados, para dejar como tarea posterior la renovación municipal.⁸

Los temas del federalismo y del municipio han estado siempre presentes en nuestra historia. Pese a ello hay todavía al respecto justificados reclamos, y se le considera asuntos pendientes en nuestra agenda nacional.

⁷ Cfr. Valencia Carmona, Salvador, “Las tendencias constitucionales básicas después de 1917”, *La ciencia del derecho durante el siglo XX*, México, UNAM, 1998, pp. 45 y ss.

⁸ Marroquín Pineda, José Manuel, “Análisis del Programa para un nuevo Federalismo”, *Diálogo y Debate*, núm. 4, enero-marzo de 1998, p. 198.

Tales temas revisten hoy mayor urgencia, en virtud de que la geografía del poder ha cambiado radicalmente; el más somero examen de la distribución de las fuerzas políticas en las gubernaturas, las diputaciones locales y los municipios nos ilustran acerca de esta nueva y tornadiza pluralidad política.

En estas condiciones, se hace imperativa la necesidad de formular nuevos principios y reglas, tanto para que funcione mejor el sistema federal como para que los municipios asuman por fin el papel que debe corresponderles en nuestro sistema político. Es este ideal el que se está manifestando en el fondo de las recientes reformas constitucionales al municipio que se han aprobado, así como en las modificaciones que se han hecho a leyes federales y los programas que se han elaborado para promover el federalismo. Ni qué decir que esta nueva realidad ha estado influyendo en la expedición de varias Constituciones locales o en reformas sustanciales a las mismas, así como en la legislación local y municipal que ha venido modificándose en forma gradual pero sostenida.

El régimen federal constituye un serio desafío para el Estado mexicano; su solución adecuada, su progreso efectivo, puede convertirlo en un formidable instrumento renovador de toda la administración pública del país. Como es bien sabido, nuestro actual sistema federal ha venido descansando en las competencias exclusivas para cada orden de gobierno, que por necesidades del desarrollo y consolidación del propio Estado mexicano operó a favor del poder central. Existe ahora la conciencia, cada vez más generalizada, de que el esquema centralista se agotó, que debe iniciarse un proceso de reversión que nos haga arribar a un régimen federal más equilibrado y cooperador.

Esta preocupación, hay que decirlo, no es privativa de México. Así viene aconteciendo en otros Estados federales del mundo, fenómeno que se pretende describir con la expresión “nuevo federalismo”, que pretende antes que separar al gobierno central y a las entidades locales mucho más involucrarlas en una cooperación muy estrecha.

Se viene abriendo paso también en la teoría y práctica mexicanas esta moderna concepción federal. Se concuerda en que las modernas relaciones intergubernamentales tienen que montarse en un sistema político y administrativo más cercano a sus destinatarios; en que es necesario efectuar una adecuada redistribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno; en que es conveniente, en fin, que se establezcan una

serie de atribuciones compartidas y concurrentes entre los gobiernos federal, estatal y municipal.

Pero no es suficiente con un “nuevo federalismo constitucional”, puntualiza Cabrero Mendoza, sino que se tiene también que consolidar “una nueva práctica” en el federalismo actual; mas para un proceso de cambio institucional de tal magnitud se “requieren cambios de actitudes, de comportamientos, de lógicas de intercambio entre actores, de mecanismos de resolución de conflictos, de sistemas de incentivos y de nueva configuración en las redes de agentes y de agencias de la vida colectiva”. Y particularmente en el aspecto financiero, sugiere “recuperar el criterio de sistema federal como un sistema de equilibrios”, en virtud de que el “nivel de descentralización fiscal está muy por debajo de países similares”, pero debe quedar claro “que se trata de un proceso de carácter incremental que permita ir acumulando capacidades administrativas paralelamente a los recursos adicionales recibidos”.⁹

3. *Municipio y transición a la democracia*

Las elecciones municipales han contribuido de manera decisiva en la transición hacia la democracia que estamos experimentando. Fue precisamente en las contiendas electorales por la renovación de los ayuntamientos donde empezó a generarse una mayor competencia electoral, los partidos políticos de oposición a fortalecerse y a ganar en experiencias de gobierno.

Poco después de mediados del siglo XX comenzó una dilatada evolución del municipio hacia el pluralismo político. En un principio fueron sólo algunos casos aislados —que se volvieron célebres— en los que triunfó la oposición frente al partido mayoritario (PRI), que había logrado durante mucho tiempo un predominio casi absoluto en los ayuntamientos del país. Entre los casos más conocidos estuvieron: la victoria de Salvador Nava Martínez en San Luis Potosí frente al cacicazgo de Gonzalo N. Santos (1958-1982), que años después volvió a refrendar; el triunfo del PAN en las primeras capitales estatales, Hermosillo y Mérida (ambas en 1967), así como luego en dos importantes ciudades: Tijuana y Mexicali (1968); las ocasionales victorias del PPS en Tampico y Tepic

⁹ Cabrero Mendoza, Enrique, *Los dilemas de la modernización municipal*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, 1999, pp. 12 y 13, 592 y 593.

(1972); la erección por la COCEI (Coalición Obrero-Campesina Estudiantil del Istmo) de un ayuntamiento popular en Juchitán (1982).¹⁰

La reforma política de 1977, verdadero partaguas de nuestro régimen electoral, sirvió también de detonador para el pluralismo político de los municipios y la incorporación de los partidos de oposición en la integración de los ayuntamientos. A través de esta reforma se introdujo la representación proporcional para los ayuntamientos más populosos, el cual más tarde se extendió a la totalidad de los ayuntamientos del país.

Fue así como el municipio se convirtió, como bien lo advirtió Lujambio, en “el laboratorio más importante de la gradual transición democrática de México”, pues el creciente pluralismo en dicho nivel de gobierno ha permitido a distintos partidos probarse como alternativa, les han ofrecido la posibilidad de posicionarse ante los ciudadanos como opciones viables y responsables, al tiempo que les han ofrecido una nueva visibilidad política”. Más aún, ha sido también el municipio “en la transición mexicana, una escuela de democracia”, porque ha “enseñado a la ciudadanía a premiar y a castigar gobiernos de todos los signos —iniciando con su voto— la rutina del llamado de cuentas y de la alternancia política”.¹¹

De este modo, como lo documenta el autor referido,

...entre 1979 (año en que el Partido comunista Mexicano (PCM) ganó su primer municipio) y 1987, a la oposición en su conjunto le fueron reconocidas 135 victorias municipales (de un total de más de cinco mil elecciones): 66 al PAN; 16 a la evolución PCM-Partido Socialista Unificado de México-Partido Mexicano Socialista; y 53 a otros partidos (Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, PARM; Partido Popular Socialista, PPS; Partido Demócrata Mexicano, PDM; Partido Socialista de los Trabajadores, PST; Partido Revolucionario de los Trabajadores, PRT). Fueron años de conflictos del régimen con el PAN (en diversos rincones del país, particularmente en el norte) y con el PCM-PSUM (particularmente en el Istmo de Tehuantepec).¹²

¹⁰ Para mayores detalles sobre estas contiendas electorales y el avance de la oposición, véase López Monjardín, Adriana, *La lucha por los ayuntamientos, una utopía viable*, 1986, pp. 50 y ss.; López Chavarría, José Luis, *Las elecciones municipales en México*, México, UNAM, 1994, pp. 148 y ss.

¹¹ Lujambio, Alonso, *op. cit.*, pp. 80 y 81.

¹² *Idem.*

En la década de los noventa creció todavía más el pluralismo en los municipios del país, como también sucedió en las legislaturas locales e incluso en las gubernaturas.

En cuanto a los municipios, a mediados del año 2000 pertenecían al PRI 1,380 alcaldes, al PAN 301, al PRD 268, a los demás partidos 477. Respecto de los diputados locales, el PRI contaba con 536, el PAN con 319 y el PRD 197. Los gobernadores eran 21 del PRI, 7 del PAN y 1 de PRD.¹³

Aunque en el curso de 2001 las proporciones en los municipios se han mantenido en lo general, el partido que conservaba la mayoría en los municipios ha disminuido su influencia en algunos de ellos; actualmente, por lo que respecta a los habitantes gobernados a nivel municipal por partidos, el PRI tiene 42.2 millones, el PAN 32.8, el PRD 15.9, las alianzas 3.6 y otros 2.9. En cuanto a los Congresos locales, el PRI domina en veinte estados de la República, el PAN en ocho y el PRD en dos. Respecto a los gobernadores, el PRD en alianza cuenta actualmente con 4 (se han sumado Baja California Sur, Chiapas y Nayarit) y el PAN aumentó uno más, con el triunfo en Yucatán.¹⁴

Como se percibe, el PRI sigue manteniendo en su haber al mayor número de municipios, pero también hay que considerar que tal dominio es bastante relativo, porque muchas de las capitales de los estados y varios de los municipios más populosos están en manos de la oposición, particularmente del PAN, cuya clientela natural ha sido notable en la población urbana de las clases media y alta; le sigue en importancia el PRD, que ha conquistado un buen número de municipios de ciudades pequeñas o de carácter rural, aunque también en ocasiones ha triunfado en ayuntamientos de alta población urbana, a lo que se debe agregar el gobierno que ejerce en la capital del país.

Esta nueva realidad de los municipios mexicanos ha llevado a la doctrina a formular el concepto de “gobiernos yuxtapuestos”, para examinar los casos en los cuales hay un gobernador que pertenece a un partido y presidentes municipales afiliados a otro. Del mismo modo, en la propia doctrina se ha venido elaborando la teoría de los “gobiernos divididos”, para examinar los efectos políticos que se producen cuando los Ejecutivos nacionales o estatales recaen en los miembros de un determinado

¹³ *Los legisladores, el reparto del poder en México*, agosto de 2000, pp. 27 y ss.

¹⁴ “Nuevo mapa político”, *Reforma*, 13 de agosto de 2001, sección A, pp. 1 y 22.

partido y en las legislaturas nacional o locales la mayoría está en manos de otro partido.¹⁵

Otro tema que se volverá recurrente en la nueva realidad municipal serán la defensa del municipio y la solución de sus conflictos. Las relaciones entre los ayuntamientos que pertenecen a un partido distinto al del gobernador o la de la mayoría en las legislaturas locales serán difíciles, especialmente en materias particularmente espinosas, como los servicios que ahora deben prestar los ayuntamientos y antes lo hacía el Estado, en la aprobación de las leyes de ingresos, en la formulación del presupuesto o en la rendición de la cuenta anual. Para enfrentar los conflictos no bastará con las soluciones acostumbradas, sino que habrá que perfeccionar las existentes e inventar otras; sobre todo a nivel local, donde se observa una notable ausencia de mecanismos de carácter constitucional y legal para resolver los conflictos entre las autoridades estatales y municipales de manera más sencilla, expedita y confiable.

VI. LA REFORMA MUNICIPAL, DESDE ARRIBA Y DESDE ABAJO

Es la reforma municipal una demanda nacional aún no satisfecha. Es cierto que se han producido modificaciones constitucionales recientes al municipio, mismas que le han reportado distintos beneficios, pero hay que reconocer que es preciso ir todavía más lejos. Una institución de gran prosapia como el municipio requiere de transformaciones a profundidad, que la inserten de manera adecuada en el proceso de transición política, así como en las tendencias constitucionales imperantes a que nos hemos referido.

Sin pretender hacer un catálogo de calamidades del municipio, baste cuando menos recordar los problemas más frecuentes que confronta y que ameritan su reforma: fuentes impositivas pobres y menguadas; crédito y apoyo financiero escasos; insuficiencia económica y debilidad administrativa para atender los servicios públicos municipales; actitud centralista del gobierno federal y los estados en el manejo de los asuntos municipales; deficiencia en la organización interna de los ayuntamientos; ausencia de comunicación y coordinación con los otros niveles de gobierno, que se traduce en la realización de obras estatales sin consulta o consentimiento de los ayuntamientos; excesiva pulverización de los municipios, que frecuentemente los hace no viables; inseguridad e inestabi-

¹⁵ Cfr. Lujambio, Alonso, *op. cit.*, pp. 43 y ss., y 98 y ss.

lidad de los funcionarios y empleados por la constante renovación del gobierno municipal.

La solución a tantas carencias requiere de una reforma de amplio espectro para el municipio, que pudiéramos decir debe efectuarse desde arriba y desde abajo. Desde arriba, en la reformulación del marco constitucional tanto federal como local, así como en la legislación que con base en ese marco se ha expedido, para incorporarles los avances del derecho municipal, que se traduzcan en la práctica en cambios a las políticas y al trato de los gobierno federal y estatales hacia los ayuntamientos. Desde abajo, en el propio esfuerzo que los municipios del país deben realizar para mejorar su estructura de gobierno y de administración; de nada servirán las acciones de carácter nacional o local si los municipios permanecen ajenos a ella y no participan de manera entusiasta, promoviendo también la participación efectiva de los ciudadanos en las distintas labores comunales.

Es menester insistir en que la reforma municipal para que funcione debe tener el carácter de integral, así como marchar muy de acuerdo con el contexto donde el ayuntamiento actúa. Siendo el municipio un microcosmos, su reforma no debe ser parcial, sino que tiene que contemplar medidas y acciones en muy distintos aspectos, no sólo de carácter periférico. Si no se procede así, puede suceder que se altere su equilibrio institucional o que dichas medidas y acciones, en lugar de procurar el desarrollo del municipio, puedan incluso entorpecer su buen desempeño.

Hemos recogido por ello en este apartado las principales recomendaciones y proposiciones que se han hecho en torno a la reforma municipal, en la inteligencia de que en el curso de los diferentes capítulos se encuentra una mejor explicación a ellas o un más amplio desarrollo. Tales proposiciones y recomendaciones no son simplemente buenos deseos. Estamos convencidos de que si se implementan de manera adecuada pueden traducirse en un auténtico progreso para los municipios del país, en los cuales prevalece ahora un gran vacío de políticas y de estrategias adecuadas.

Para los efectos señalados, se dividirá la reforma municipal en cuatro principales áreas, que a continuación expondremos.

1. *Reforma jurídica*

El municipio mexicano ha recibido una regulación muy amplia en nuestro orden jurídico, aunque también sumamente dispersa y en ocasiones contradictoria. Es por ello que juzgamos aconsejable realizar una

evaluación de los principios constitucionales y legales que lo rigen en el orden federal; aquéllos para examinar cómo han funcionado en la práctica, y si es preciso mejorarlos, y éstos con el ánimo de reunirlos en un cuerpo de leyes que le impriman coherencia y eliminen contradicciones. Por otra parte, en los ordenamientos locales y municipales está pendiente otra gran tarea; se requiere revisarlos de manera cuidadosa, para que el derecho municipal —con frecuencia tan postergado— se modernice y sirva de instrumento para remover añejos obstáculos.

Entre las medidas que pueden implementarse para la reforma jurídica están las siguientes: a) expedir una ley reglamentaria del artículo 115, con el carácter de ley marco, en la cual se recojan los principios y mecanismos generales que deben regir a la institución; b) se deben incorporar a dicha ley las disposiciones ahora diseminadas en varias leyes federales, sin perjuicio de las remisiones correspondientes; c) las Constituciones particulares de los estados, las leyes orgánicas municipales y otros ordenamientos vinculados con la materia, es menester que se correspondan con los avances que ha habido en la Constitución federal, pero también conviene que no sean copia servil de las normas primarias e introduzcan innovaciones que propicien el desarrollo del municipio; d) los ayuntamientos necesitan promover la expedición o actualización, en su caso, de los reglamentos y normas necesarios para las actividades municipales, en muchos casos anticuados, para poder contar en el mejor de los casos con un verdadero código municipal; e) para resolver los conflictos que puedan presentarse entre los municipios y los gobiernos de los estados deben establecerse instancias y órganos de carácter constitucional, legal y administrativo a nivel local, a los cuales se les dote de imparcialidad y puedan ganar la confianza de la ciudadanía.

Quizá la medida más discutible sea la expedición de una ley reglamentaria, en virtud de que un sector de la doctrina considera que esta idea “está perdiendo fuerza, sobre todo a la luz de los argumentos de que una ley de esta naturaleza atentaría contra los estados y la autonomía municipal, ya que sería expedida por un poder federal, en este caso el Congreso de la Unión”, por otro lado, “Otro argumento en contra de esta propuesta es que necesariamente una ley reglamentaria no podría observar las especificidades que, en razón de su ya mencionada heterogeneidad”, presentan los diversos municipios del país.¹⁶

¹⁶ Marroquín Pineda, José Manuel, “Análisis del Programa para un Nuevo Federalismo”, *cit.*, p. 158.

Los referidos argumentos no parecen consistentes. Consideramos que es posible y deseable expedir una ley reglamentaria, la cual necesariamente será restrictiva de los municipios; antes al contrario, puede ser un ordenamiento que amplíe y diversifique los derechos y garantías que actualmente dichas corporaciones poseen.

Tenemos ejemplos a la vista. Desde la Constitución, merced a la intervención innegable de las instancias federales, ha venido impulsándose con éxito la reforma municipal. Las modificaciones a la ley fundamental, particularmente las de 1983 y 1999, se han traducido —con sus naturales deficiencias— en recuperar un ámbito de actividad propia de los ayuntamientos y en hacer más sólida su hacienda pública. Igual puede suceder con la ley reglamentaria que proponemos.

Dicha ley tendría como propósitos, en primer lugar, desarrollar y enriquecer los principios constitucionales sobre el municipio; además, podría reunir la serie de disposiciones hasta ahora dispersas en la legislación federal, y que frecuentemente los propios funcionarios municipales ignoran, para así imprimirles coherencia y despejar ambigüedades.

Podría también contener la ley reglamentaria directrices generales, a partir de las cuales se implementen programas y acciones que propicien el desarrollo municipal, así como introducir innovaciones en la corporación comunal, que se han venido sugiriendo por los estudiosos e interesados en la materia.

No puede ignorarse, por otro lado, que en ocasiones los gobiernos de los estados han pervertido los principios constitucionales, ni menos que en el futuro dichos gobiernos tenderán a ser más fuertes, como consecuencia de los cambios políticos que se avecinan, por lo cual es muy oportuno para evitar posibles cacicazgos y retrocesos en el orden político, fijar reglas para su correcto operar y afinar procedimientos para resolver las diferencias entre las entidades locales y los municipios.

La ley reglamentaria del artículo 115, por último, deberá tener el carácter de ley marco o cuadro, como otras que se han expedido bajo el rubro de leyes generales. En otros términos, la ley general en la materia se limitaría a establecer los principios y mecanismos de coordinación básicos que deben privar en el orden municipal, pero con estricto respeto a la autonomía de los estados y de los municipios, que ciertamente se inspirarían en los referidos principios, pero que sería de su resorte exclusivo adecuarlo a sus especificidades y particular contexto.

Desde luego, el supuesto lógico y político de dicha ley reglamentaria sería que se alcanzaran en las cámaras federales los consensos nacionales ahora indispensables en nuestra vida pública, mismos que implicarían la participación previa y efectiva de los diversos actores políticos, involucrándose naturalmente en el proceso a las propias entidades locales y a los municipios.

2. La reforma de gobierno

El desafío medular del gobierno municipal radica en conciliar la rotación perenne de los cargos municipales que sufrimos y la necesidad que tiene el gobierno municipal de planear a mediano y largo plazo, para que sus programas y acciones no se interrumpan y tengan continuidad institucional. Es por ello que juzgamos necesario imprimir mayor estabilidad a los cargos electivos en los ayuntamientos, pero para ponerse a cubierto de que se pueda caer en oligarquías municipales evitar su reelección indefinida y afinar los procedimientos que se recomiendan para una participación más directa del electorado.

Para la reforma de gobierno es preciso levantar un debate sobre varias cuestiones: a) establecimiento de una forma de gobierno más flexible, que aunque conserve básicamente al ayuntamiento como importante forma histórica, permita también que se utilicen otras fórmulas que han probado su éxito en otras latitudes; b) es conveniente introducir mandatos más largos en los cargos electivos de los ayuntamientos, para permitir programas y acciones a más largo plazo; c) se debe ponderar la posibilidad de que sus mismos funcionarios puedan ser objeto de reelección inmediata al menos por una ocasión; d) en compensación de las medidas anteriores se requiere introducir procedimientos que le permitan al electorado participar y controlar las decisiones de las referidas autoridades; e) por ello mismo hay que incorporar instancias conciliatorias en el ayuntamiento y mejorar los medios de defensa del ciudadano frente a la administración municipal.

Hagamos un breve comentario de estas medidas, algunas que levantan polémica y otras muy rezagadas en su aplicación.

Aunque la Constitución federal no se pronuncia respecto del mandato de los ayuntamientos, en las Constituciones locales y en las leyes orgánicas municipales se ha establecido para los cargos electivos un término de

tres años. En vista de los perjuicios que causa la fugacidad de este mandato municipal, se ha reclamado que se extienda en diversas reuniones de carácter nacional o regional, demanda que se recogió en el Programa Nuevo Federalismo 1995-2000, que propuso el término de cuatro años, objetivo que no pasó del papel.

Otra proposición consiste en eliminar la prohibición establecida en el artículo 115, fracción I, párrafo segundo, para permitir que los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos puedan ser reelectos cuando menos para otro periodo. Tanto la reelección de los cuadros municipales como la de los legisladores federales y locales la juzgamos conveniente, dentro de ciertos límites, para fortalecer a los ayuntamientos y a los poderes legislativos, siempre y cuando estas medidas no contaminen la no reelección de carácter absoluto establecida para el Poder Ejecutivo y los gobernadores, que ha sido la válvula de seguridad del sistema político mexicano y nos ha librado de peligrosos caudillismos.

Por lo que se refiere a las figuras de democracia directa, advierte de sus riesgos Javier Hurtado, que tales instrumentos “pueden complementar las instituciones representativas y no necesariamente reemplazarlas”; además, si bien su incorporación se ha hecho “para atenuar los llamados efectos elitistas” de la democracia representativa, también se ha originado “en un cierto influjo de mentalidad política populista”. Cuando se introducen los mecanismos de consulta directa no se reflexiona sobre los efectos que pueden provocar, “en países que no tienen un sistema de democracia representativa plenamente consolidado”, puede suceder que los gobiernos simplemente los contemplen como un “galardón democrático” y jamás lleguen a aplicarlos, o peor aún, que se utilicen para “revestir de un cariz supuestamente democrático a los países que los pregonan”, para eludir el trato con los representantes populares u otras instancias tradicionales de legitimación.¹⁷

3. *La reforma administrativa*

Casi todo está por hacer en la reforma administrativa. Se percibe en este ámbito la dificultad que ha tenido el municipio mexicano para poder ser

¹⁷ Hurtado, Javier, “Las figuras de la democracia directa en México. Del populismo a la demagogia y a su utilización como instrumento de poder”, *Diálogo y Debate*, núm. 4, enero-marzo de 1998, pp. 173 y ss.

eficaz y al propio tiempo democrático. Los principales funcionarios encargados de la administración y de los servicios públicos municipales son relevados normalmente cada tres años. Se derrocha así la experiencia y se incrementa la improvisación. Por otra parte, la planeación es un ejercicio que no ha logrado permear de manera efectiva en el municipio, al cual también hace falta aprender a cooperar con las corporaciones de su género y vincular sus programas de manera más estrecha a su entorno regional.

En consecuencia, para mejorar la administración municipal se hacen estas proposiciones: a) la implantación del servicio civil de carrera en la administración municipal, para que el ingreso a ella se haga por rigurosa selección, esto es, mediante el concurso de oposición o de méritos; b) la promoción de los empleados y funcionarios municipales debe hacerse también en función de los méritos y la antigüedad, con las evaluaciones específicas y periódicas necesarias; c) es indispensable crear un órgano encargado del servicio civil en los ayuntamientos, en el cual participen miembros del mismo, de los trabajadores de la corporación y representantes de la sociedad civil; d) las formas de prestación de los servicios públicos, directa o indirecta, no debe determinarse de manera dogmática, sino en función de las capacidades y características específicas de los municipios; e) la cooperación y la asociación entre municipios debe elevarse a meta prioritaria, en virtud de que son un poderoso instrumento que pueden utilizar tales corporaciones para resolver problemas comunes; f) el ejercicio de la planeación demanda también de un fomento y de una asesoría sistemática en los municipios del país; de hecho sólo aquellos ayuntamientos que cuentan con los elementos técnicos y humanos en la práctica pueden hacerlo; g) aunque se han reforzado las políticas de desarrollo en general en la norma constitucional, así como hecho hincapié en la importancia del desarrollo regional para el municipio, en todos esos aspectos los municipios requieren de implementar programas apropiados hasta ahora inexistentes en muchos de ellos.

En cuanto al régimen de los servicios públicos, el asunto no es pacífico. Hasta hace algunos años, en el marco del Estado de bienestar, existía una fuerte tendencia hacia la municipalización, en la cual los ayuntamientos asumían directamente los servicios públicos; a este respecto, Montemartini entiende desde hace mucho a la municipalización como “una producción directa cuyos gastos de coste vienen soportados por la municipalidad, y que tiene por objeto obtener ciertos productos, a un precio unitario más bajo que aquel que se podría obtener si se recurriese

a productores que trabajan en condiciones de libre competencia”; por ello mismo esta medida era más conveniente para la moral pública, porque evitaba las filtraciones y los negocios entre los concesionarios y los funcionarios municipales.¹⁸

La situación cambió cuando advino el llamado Estado neoliberal; en muchos países del mundo los servicios públicos municipales se concesionaron cada vez con mayor frecuencia a los particulares, o cuando menos se les dejó participar de manera importante en empresas que se crearon para suministrarlos. A favor de estas medidas se argumentó la carencia de medios económicos en las comunas para la explotación directa de algunos servicios, la cuestión de la libertad de industria, la incapacidad técnica de la administración municipal, así como el que la gestión en manos de un particular era más acertada, puesto que tiene comprometido su propio interés.

Ha procurado establecer la legislación mexicana, en torno al asunto, un marco flexible para ambas soluciones. Si se revisan las Constituciones locales, las leyes orgánicas municipales y otros ordenamientos vinculados con la materia, se comprobará que en su mayoría dedican parte de su articulado a regular los servicios públicos tanto en su prestación directa como indirecta, aspecto este último en que se regula de manera más o menos extensa la intervención de los particulares en las actividades comunales.

4. *La reforma hacendaria*

Pese a que constitucionalmente se ha fortalecido la hacienda municipal, ésta sigue siendo un punto neurálgico y se revela insuficiente para subvenir a las necesidades ciudadanas. La principal causa de esta situación tan desfavorable deriva del desequilibrio general que se observa en nuestro sistema fiscal, que ha dejado a la Federación las fuentes de ingreso más rentables y el control casi sin límites de la distribución de los recursos. Ante tan desolador panorama, se requiere redistribuir las principales fuentes de ingresos de los estados y los municipios, así como establecer mecanismos de coordinación y procedimientos de participación en la recaudación federal mucho más precisos.

¹⁸ Montemartini, G., *Municipalizzazione dei pubblici servizi*, Milán, 1902, citado por Bielsa, Rafael, *op. cit.*, p 346; también Albi, Fernando, *Derecho municipal comparado del mundo hispánico*, p. 173.

Para lograr una hacienda municipal más consistente se requiere: a) ampliar las fuentes de ingresos propios de los municipios, particularmente de algunas contribuciones que les son propias y que ahora están en el resorte de los estados o la Federación; b) en la elaboración de las leyes de ingresos municipales que expiden las legislaturas locales es necesario que participen de manera más relevante los municipios, que conocen más de cerca el impacto que pueden causar las cargas impositivas y la capacidad de pago del contribuyente; c) se echa de ver también en muchos ayuntamientos la falta de un ordenamiento específico que fije las reglas para el presupuesto de egresos, la contabilidad y el gasto público municipales; d) aunque el patrimonio municipal es de gran importancia, no se le ha concedido la debida atención, por lo cual deben establecerse medidas para su administración y mejor aprovechamiento; e) el sistema de coordinación fiscal debe ceder el paso a un sistema de coordinación hacendaria, que considere no sólo los ingresos, sino también los egresos, la planeación, y la deuda municipales; f) los procedimientos para el otorgamiento de las participaciones y las aportaciones federales, a veces descritos en fórmulas ininteligibles para los municipios, deben tener mayor transparencia, sencillez y establecer recursos de inconformidad pertinentes.