

## EL MUNICIPIO EN MÉXICO

José Guillermo VALLARTA PLATA

SUMARIO: I. *El municipio en la historia política de México.* II. *La transformación del municipio mexicano.* III. *Responsabilidad del municipio en el desarrollo del país.* IV. *El municipio base sustentable de la democracia.* V. *Bibliografía.*

### I. EL MUNICIPIO EN LA HISTORIA POLÍTICA DE MÉXICO

Desde el año de 1519 y durante los siguientes tres siglos, el municipio en México adquiere rasgos y personalidad propia, aunque con los elementos característicos del desarrollo original del municipio romano, influenciado por el sistema municipal castellano.

La coexistencia del municipio español, adoptado como forma natural de organización por los conquistadores con el sistema de organización autóctono, dió a nuestro sistema las singularidades de un municipio *sui generis*, producto del ensamblaje de dos culturas diferentes.

Los primeros ayuntamientos mexicanos se ocuparon preferentemente de dictar las normas para el trazo de las poblaciones y a emitir ordenanzas para regular la vecindad forzosa de los españoles.

El municipio en México confirmó su existencia y prolongó su desarrollo, gracias a las primeras ordenanzas de población dictadas por Felipe II, aprobadas el 13 de junio de 1573, en ellas se encuentran las normas relativas al descubrimiento, población y pacificación de las Indias, lo que propició se instaurase definitivamente el municipio en la Nueva España con las características del municipio español.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> “Antecedentes de estas ordenanzas en la ciudad de Sevilla”, en el Archivo General de Indias, *Libro general de las cosas que se despachan de oficio*, pp. 67-93; (16 de septiembre de 1562).

Después de la consumación de la conquista, el municipio en la Nueva España se consolidó como la unidad básica de gobierno, tanto en las regiones indígenas como en las nuevas poblaciones de españoles, quienes hicieron del municipio su baluarte y forma primigenia de organización política.

Es importante resaltar para entender la deformación del sistema municipal en México, en los 300 años de la Colonia, que este modelo venido de España había padecido la pérdida de facultades y prerrogativas, merced al triunfo de Carlos V sobre las comunidades españolas en los campos de Villalar en abril de 1521, lo que propició el fortalecimiento del modelo centralizador y el poder absolutista a favor del monarca y en detrimento de la autonomía municipal.<sup>2</sup>

Esta situación de subordinación y debilidad, al decir de Lorenzo Meyer:

...inevitablemente se reflejó en todo el imperio colonial español; la burocracia real pronto se impuso sobre los impulsos autonómicos de los capitanes conquistadores, de sus descendientes y naturalmente, sobre las poblaciones indígenas sojuzgadas. Sin embargo, la autoridad real dejó a los pueblos y a sus ayuntamientos un cierto ámbito de libertad, el necesario para permitir su reproducción en el tiempo.<sup>3</sup>

## 1. *La Independencia*

Al inicio del siglo XIX y merced a la invasión de las tropas francesas en España, la Corona dejó de ser el vaso comunicador y la fuente de legitimidad del sistema colonial, por lo que las élites de criollos, cuya influencia era notoria en muchos de los principales ayuntamientos de América, intentaron ganar para su causa el poder que ya no pertenecía a España y por ello, a través de los ayuntamientos, impulsaron la independencia de las colonias del nuevo mundo.<sup>4</sup>

El primer ejercicio de la independencia de México, plasmado en el Plan de Iguala de 1821, reconoció la institución municipal. Los ordena-

<sup>2</sup> Meyer, Lorenzo, *El municipio mexicano al final del siglo XX, historia, obstáculos y posibilidades*, p. 254.

<sup>3</sup> *Idem*.

<sup>4</sup> En México, el ayuntamiento de la ciudad capital, a través del regidor Primo de Verdad y Ramos, sustentó la tesis de que el ayuntamiento debía resumir la soberanía y convocar a la creación de una nación independiente.

mientos abolían las viejas diferencias entre repúblicas de indios y de españoles, ya que la intención era hacer de México una sola nación y de los mexicanos ciudadanos con igualdad de derechos y obligaciones. Esta tesis no pasó del plano ideal; en la práctica los indígenas quedaron en una situación más vulnerable ya que dejaron de existir las disposiciones legislativas que los protegían.

La primera Constitución de 1824 no reconoció específicamente al municipio, pero dejó en libertad a los estados de la recién formada Federación para que en uso de sus facultades legislaran sobre la materia.

El municipio persistió gracias a que los recién creados estados federados tomaron como modelo la Constitución española de 1812.

Este recién entusiasmo por el municipio mexicano en la época del México independiente había de sufrir variantes, ya que apenas 13 años después, con la Constitución centralista de 1837 se suprimieron los ayuntamientos y los pueblos fueron administrados por jueces de paz, prefectos y subprefectos. Afortunadamente para el municipio la revolución de Ayutla y la Constitución de 1857 recreó al sistema municipal, dejando nuevamente la facultad de estructurarlo a las legislaturas locales.

México, en la etapa subsecuente de su proceso independentista, quedó envuelto en una atmósfera de anarquía y debilidad del gobierno nacional.

## 2. La Constitución de 1857

En 1857 surge una nueva Constitución que se mantendrá vigente hasta 1917, la cual no consagró la libertad del municipio para gobernarse con autonomía.

El porfiriato<sup>5</sup> heredó el régimen de las prefecturas políticas instaurado por Maximiliano para establecer su imperio y controlar a la sociedad.<sup>6</sup>

El prefecto, especie de gobernador, nombraba al alcalde, mientras que los regidores eran de elección popular. El ayuntamiento quedaba sólo como un cuerpo deliberativo sin capacidad real de decisión, pues el prefecto imponía su autoridad.

Esta autoridad intermedia sofocaba la vida democrática de los municipios a pesar de la apariencia electoral.

<sup>5</sup> Porfirio Díaz detentó una dictadura *de facto* por más de 30 años entre los siglos XIX y XX.

<sup>6</sup> Maximiliano de Habsburgo, fue efímero emperador mexicano, apoyado por Francia y los grupos conservadores del país.

El jefe político interfería e impedía que el ayuntamiento tuviera una organización administrativa capaz de cumplir sus funciones con eficacia y con la participación de la comunidad.

### 3. *La Revolución*

Desde sus primeros brotes la Revolución busca la democracia y la libertad del municipio. En 1906 el Partido Liberal Mexicano incluye en su programa la supresión de los jefes políticos que tan funestos habían sido para la República, como útiles para el sistema gobernante.

Al triunfo de la Revolución, la historia de las luchas municipales es recogida por el constituyente de 1916-1917. La libertad municipal es concebida como el fundamento de nuestras instituciones sociales. En las sesiones del constituyente surge una duda, más que una discrepancia, al discutir el artículo 115 relativo al municipio.

¿Si la libertad económica es el fundamento de la libertad política del municipio, cómo definir con precisión los alcances de la libertad económica?<sup>7</sup>

En realidad lo que se pone a debate es la relación jerárquica entre gobierno estatal y gobierno municipal, para efectos de dirimir quién tiene la facultad recaudatoria.

Finalmente los constituyentes se deciden, sin llegar a resolver la duda, por el texto siguiente: artículo 115:

...los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes: Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

Los municipios administrarán libremente su hacienda, es decir, sus recursos económicos, para poder realizar sus tareas de gobierno, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso serán las suficientes para atender a sus necesidades.

<sup>7</sup> Génesis artículo 115, *Los derechos del pueblo mexicano*, México, Porrúa, 1978, t. VIII, p. 310.

A pesar del artículo 115 que preveía la autosuficiencia de recursos para las tareas del gobierno y la administración municipal, la realidad era que los recursos se iban centralizando fundamentalmente en el nivel federal.

La discusión sobre la formación de la hacienda municipal que se realizó en el constituyente de Querétaro de 1917, propició apasionados debates, al pretender establecer dentro de los principios constitucionales la autonomía económica de los municipios. Sin embargo, poco o nada se logró, pues los buenos deseos sustentados por algunos diputados no bastaron para que desde entonces se impusiera el carácter constitucional a la integración de la hacienda municipal, designándose en la Constitución la clasificación concreta de los ingresos que debían corresponder a los municipios.<sup>8</sup>

Aunque la autonomía financiera de los municipios ha sido una preocupación constante, en 66 años no se había modificado la fracción II del artículo 115 constitucional; fue en diciembre de 1982 cuando en la Cámara de Diputados se presentó, una reforma a dicho artículo, presentada por el C. Miguel de la Madrid Hurtado, presidente de la República, iniciativa que fue aprobada sin modificaciones y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 3 de febrero de 1983.

Cabe mencionar que el 25 de noviembre de 1959 se elevó ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión un proyecto de reformas que pretendían modificar los artículos 73 constitucional en su fracción XXIX, último párrafo, y 115 fracciones I y II, por las Comisiones unidas primera de puntos constitucionales, primera de gobernación y de impuestos, iniciativa que fue aprobada en lo general el mismo día y en lo particular el 26 del mismo mes y año, pero que posteriormente fue desechada por la Cámara revisora.

En la exposición de motivos para dicha reforma se decía:

Dicho proyecto de reformas constituye, a nuestro modo de ver, un serio y legítimo esfuerzo tendiente a conseguir que tenga plena aplicación uno de los principios constitucionales de mayor importancia; que establece el municipio libre. Si de la supremacía constitucional surge, como consecuencia inmediata, el principio de legalidad; de la soberanía popular surge el municipio libre, como institución primordial. No es otro su origen ni reconoce otras

<sup>8</sup> Cfr., *Los derechos del pueblo mexicano*, México, Porrúa, nota 7.

proyecciones, que aquellas que le fija nuestra carta magna. Estos puntos esenciales de doctrina deberán inspirar nuestras discusiones, porque es indudable que la institución que el proyecto tiende a fortalecer tiene en México la más firme raigambre democrática.

Esta iniciativa presentada proponía un régimen de fortalecimiento de la hacienda municipal tendiente a lograr su independencia económica, mediante la cual puede cumplir sus fines inmediatos y proyectar el desarrollo de sus actividades, acorde con el ascendente progreso que se advierte en todas las instituciones públicas.

Continúa diciendo la exposición de motivos:

...creemos que el municipio libre que el constituyente de 1917 proyectó por vez primera con características propias en el mundo democrático, no es una entelequia política, sino es un instrumento eficaz de servicio al pueblo, inmediato a éste y ligado por razones de necesidad con sus problemas más urgentes, esto sólo puede satisfacerse cuando existan posibilidades políticas y económicas para conseguirlo y justamente a esto tiende el proyecto.

En términos generales, esta reforma pudo haber sido determinante en el desarrollo de las entidades municipales aunque al facultar al congreso local para aprobar sus leyes de ingresos y egresos y revisar sus cuentas públicas, dejaba irremediabilmente al municipio como una entidad dependiente del Estado.

#### 4. *Reformas de 1983*

La reforma al artículo 115 constitucional, publicada el 3 de febrero de 1983 en el *Diario Oficial de la Federación*, consigna en su fracción IV la integración de la hacienda municipal, asignándoles algunas contribuciones derivadas de la propiedad inmobiliaria, así como los ingresos por los servicios prestados por participaciones federales, por rendimiento de los bienes que les pertenezcan, así como las contribuciones y otros ingresos que la legislatura local establezca a su favor, pero consignando el antiguo principio de dependencia al facultar a las legislaturas locales la aprobación de su ley de ingresos, con lo cual se hace imposible la autonomía económica de los municipios.

Se elevó a la categoría de rango constitucional el derecho de los municipios de recibir las participaciones federales que en su caso se les asignen, disponiéndose la obligación de las legislaturas locales de esta-

blecer anualmente las bases, montos y plazos con arreglo a los cuales la Federación debe cubrir a los municipios dichas participaciones.

La concentración de los ingresos públicos en el gobierno federal no hace sino reflejar la centralización del desarrollo nacional durante las décadas posteriores a la Revolución de 1910 y sobre todo a partir de los años treinta, en que tomó impulso el proceso de industrialización del país.

La evolución del federalismo mexicano corre paralela al desarrollo nacional. Al terminar la Revolución el nuevo régimen tenía ante sí la gran tarea de crear la infraestructura para unificar al país e impulsar su desarrollo. Al principio esta responsabilidad la asumió fundamentalmente el gobierno federal, por lo que tuvo que centralizar los recursos nacionales para cumplirla. Progresivamente, los gobiernos de los estados fueron consolidando sus administraciones públicas y compartiendo la tarea de promover el desarrollo en sus entidades.

Las desigualdades regionales se combinan con las desigualdades sociales en un México ya profundamente distinto al de la Revolución.

El municipio aparecía como la forma de organización política más adecuada para afrontar estos retos del presente y del futuro de México.

Fue por eso que el presidente de la Madrid promovió ante el Congreso de la Unión las reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución, tendientes a dotar al municipio de un conjunto de poderes propios para convertirlo, ahora sí, en un verdadero nivel de organización política y administrativa.

El Congreso aprobó el 3 de febrero de 1983 tales reformas y adiciones. Los poderes que la Constitución atribuye al municipio son, en términos generales, los siguientes:

- a) El poder para que la comunidad se organice de manera libre y autónoma.
- b) El poder de la comunidad sobre su territorio.
- c) El poder para generar bienestar en la comunidad de manera permanente en su vida cotidiana.
- d) El poder de la organización municipal para establecer relaciones con otras entidades públicas, sociales y privadas.

Con nuevos poderes y facultades, el municipio se convierte efectivamente en la base política y administrativa de la democratización y descentralización de la vida nacional. Hoy el gobierno federal tiene la posibilidad real de descentralizar y redistribuir gradualmente poderes,

funciones y recursos hacia los gobiernos estatales, y éstos hacia los gobiernos municipales y hacia la sociedad, para que el municipio se constituya en promotor de su propio desarrollo político, social, cultural y económico.

## II. LA TRANSFORMACIÓN DEL MUNICIPIO MEXICANO

Durante los debates del Congreso Constituyente, se discutieron varias concepciones del municipio y se indicó en reiteradas ocasiones que sin independencia económica, el municipio no tendría autonomía política.<sup>9</sup>

Las razones que expuso el legislador permanecieron inalterables durante 66 años, tiempo en el que el municipio no sólo no creció, sino que menguó su capacidad financiera y su autonomía política, ya que para obtener recursos debía supeditarse a los lineamientos del gobierno federal, cuya intromisión en el ámbito del municipio era manifiesta y grosera.

Fue en febrero de 1983 cuando se propició la reforma trascendental al artículo 115 constitucional; por su importancia me referiré a las dos fracciones que se corresponden en materia hacendaria.

### TEXTO REFORMADO

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

A) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre las propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación, división y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

### TEXTO ANTERIOR

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que en todo caso serán, las suficientes para atender a las necesidades municipales.

<sup>9</sup> Ver supra.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

B) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazas que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.

C) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos A) y C), ni concederán exenciones en relación con las mismas exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas.

Los presupuestos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

Independientemente de las reformas en materia de autonomía económica, el municipio a partir de 1983 adquiere nuevas responsabilidades y prerrogativas políticas como órgano de gobierno.

Al efecto transcribo la fracción V del citado artículo 115:

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

No obstante las importantes modificaciones al régimen municipal, el sistema federal mexicano se resiste a iniciar una reforma trascendente en beneficio de los regímenes locales y de la transformación del federalismo, deformado por una práctica viciosa de 175 años, que comprende desde el México independiente hasta las reformas de 1999, fecha que marca la pauta de una reforma fundamental al sistema mexicano, cuando menos en lo que respecta al municipio.

El gobierno federal había iniciado con éxito la reforma política, cuyo paso más trascendental fue la ciudadanización de la estructura electoral nacional, lo que permitió fincar la alternancia política, la cual se inicia en la década de los noventa en algunas entidades federativas, y con un número importante de presidentes municipales, regidores, diputados federales, diputados locales y senadores al Congreso de la Unión, que provienen de un mosaico amplio de partidos políticos, en los cuales sobresalen PRI, PAN y PRD.<sup>10</sup>

Sin embargo en materia económica el federalismo aún no se sustenta, no obstante que el actual titular del Poder Ejecutivo federal pertenece a un partido político diferente al tradicional en el gobierno<sup>11</sup> y que su principal argumento de campaña fue la reforma del estado y la defensa del sistema federal, con tendencia a privilegiar a estados y municipios.

Los planteamientos de reformas al régimen del municipio, que fortalecen su estructura hacendaria, su autonomía y atribuciones políticas, constituyen el desarrollo de nuestro sistema democrático, más en concordancia con aquellos países que han consolidado su desarrollo político social.

El fortalecimiento del sistema federal implica potenciar autonomía económica a los regímenes locales.

Por razones de índole técnica, el Estado federal debe someterse a un principio de organización que tenga como objetivo conceder la máxima autonomía a las entidades que lo integran. Por razones axiomáticas, que implican el respeto y reconocimiento a las entidades locales y a los municipios y como única vía para la realización del ideal de justicia y de libertad, el Estado debe pugnar por el reconocimiento pleno y el respeto

<sup>10</sup> Por sus siglas: Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática.

<sup>11</sup> Me refiero a Vicente Fox, presidente de la República por el Partido Acción Nacional.

a la fórmula del federalismo, sin matices ni desviaciones, cuya desviación histórica nos ha afectado sensiblemente en el desarrollo integral del país.

Hoy más que nunca se debe luchar por la reivindicación del federalismo en nuestros países latinoamericanos, un federalismo que nos una, no obstante la diversidad que desde nuestros orígenes nos ha caracterizado.

### III. RESPONSABILIDAD DEL MUNICIPIO EN EL DESARROLLO DEL PAÍS

Es un sistema federal en sentido formal como el nuestro, el municipio se sustenta como una unidad administrativa y política, si bien es cierto con el reconocimiento histórico político de la institución, de acuerdo a nuestra cultura y tradición occidental.

Dicho de otra manera, el municipio latinoamericano, con matices y sutiles diferencias es igual al español, lo que nos ubica en un contexto de interesante reflexión.

Históricamente México ha sido un país con un alto índice de centralización, lo que propició la deformación del sistema federal en demérito del régimen local, es decir, de las entidades federativas y de los municipios.

Tradicionalmente el sistema de competencias que vértebra al sistema político mexicano, fue concebido para sustentar al tradicional sistema vi-reinal, en el cual la gran ciudad capital, la antigua Tenochtitlán capital del imperio mexica, concentraba desde 1824,<sup>12</sup> el pujante desarrollo del país que fue desarrollando la teoría política del federalismo, pero conservando su raíz centralista.

Sin embargo, desde las primeras reformas trascendentales al régimen municipal,<sup>13</sup> al municipio se le considera como eje fundamental del desarrollo y de las transformaciones sociopolíticas de México.

A partir de las últimas reformas a la Constitución en 1999, el municipio urbano juega un papel determinante en el desarrollo económico y

<sup>12</sup> En 1824 México inicia su vida como nación independiente, a raíz de la promulgación de su primera Constitución.

<sup>13</sup> Reformas al artículo 115 constitucional de 1983, promovidas por el presidente Miguel de la Madrid.

social.<sup>14</sup> El federalismo, a raíz de estas importantes reformas, reivindica en parte al régimen local, dotándolo de autonomía política y financiera, lo que permite ir recreando un municipio acorde con el desarrollo integral del país y cada vez más cercano al modelo moderno del municipio, que en mi concepto pudiera ser el hispano.

El municipio actual debe basarse en los principios de subsidiariedad, solidaridad, cooperación, eficiencia, transparencia, participación incluyente y responsabilidad, por mencionar los más sobresalientes, lo que en nuestro caso implica un proceso de desarrollo del sistema federal mexicano con la necesaria reforma política, aun no definida.

El municipio mexicano es concebido en un mosaico polifacético de acuerdo con nuestra geografía política y nuestro desarrollo; así encontramos municipios rurales, en la mayoría de los casos empobrecidos; municipios suburbanos, urbanos y metrópolis conurbados con población desde 500,000 hasta casi 5,000,000 de habitantes;<sup>15</sup> municipios turísticos, mineros, pesqueros, indígenas, etcétera, lo que nos ubica en un entorno cultural y plural en una geografía de casi 2,000,000 de km<sup>2</sup>, que va desde las costas al nivel del mar, hasta el altiplano de más de 2,500 m/s.n.m y a la montaña a 3,500 m. de altitud, lo que hace difícil la adecuada prestación de los servicios de infraestructura como son la energía eléctrica, agua potable, carreteras, escuelas, teléfonos, hospitales, etcétera

Debido a a las últimas reformas al régimen municipal que potencian la descentralización, el municipio tiende a convertirse en una entidad autárquica capaz de hacer frente al desarrollo de su región.

El municipio así concebido debe cumplir con algunas funciones que van más allá de sus responsabilidades naturales y legítimas, *id est*.

La promoción de la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones, a fin de ejercer y consolidar la democracia política y social en el ámbito local.

- a) La promoción de un desarrollo económico sustentable.
- b) La atención al ciudadano

<sup>14</sup> Nuevas facultades le son reconocidas al municipio, sobre todo en materia de desarrollo urbano, planificación territorial y ecología.

<sup>15</sup> Excluimos la zona metropolitana del Distrito Federal, por constituir un régimen *sui generis*, ajeno al municipio.

- c) El cuidado del medio ambiente y los recursos naturales.
- d) La preservación de la identidad cultural y étnica.
- e) El suministro de los servicios públicos básicos.<sup>16</sup>

Tratándose de municipios de mayor capacidad y envergadura, como son los urbanos y metropolitanos, los problemas que enfrentan son de otra índole, muy en consonancia con las demandas de servicios básicos por su rápido crecimiento y mantenimiento de los existentes. En este orden de ideas las características de municipios con tales dimensiones son:

- 1) La intensificación del ritmo de crecimiento urbano.
- 2) Se inician los procesos de modernización de los sistemas de servicios públicos aunque los requerimientos financieros son muy altos.
- 3) Las posibilidad de lograr mayores niveles de recaudación propia es mayor.
- 4) Se dan las condiciones críticas que impulsan a fortalecer la planeación urbana y la planeación estratégica municipal.
- 5) Se propende al endeudamiento.
- 6) Ante la rápida expansión se pierde eficacia en los programas municipales.<sup>17</sup>

Para afrontar adecuadas estrategias de prestación eficaz de los servicios públicos y efectivas estrategias de desarrollo, los municipios son cada vez más demandantes de un sistema federal más justo y equitativo; una adecuada distribución de la riqueza nacional, esto es, del ingreso nacional o PIB,<sup>18</sup> debe otorgarse con una nueva óptica; mayor autonomía política y mejor y más fácil acceso al mercado del empréstito público nacional e internacional, amén de los apoyos subsidiarios de organismos internacionales; solamente con estas innovaciones el municipio podrá hacer frente a sus nuevas responsabilidades.

<sup>16</sup> Cfr., Ziccardi, Alicia, "Municipio y región", *Agenda de las reformas fiscales en México*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 2000.

<sup>17</sup> Cabrero Mendoza, Nava Campos Enrique y Nava Campos Gabriela, *Herencia Pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1999, p. 77.

<sup>18</sup> Producto Interno Bruto.

#### IV. EL MUNICIPIO BASE SUSTENTABLE DE LA DEMOCRACIA

La conformación política, y territorial del municipio mexicano, —y considero el caso del municipio iberoamericano—, propicia del territorio ideal para hacer realidad el modelo democratizador que anhelan nuestras sociedades; para el caso es igual si se trata de un proceso democratizador clásico, como el que se produjo en España a raíz de la Ley de Bases 41/1975, que se desarrolló a la muerte del dictador Franco en materias como organización municipal, funcionarios y otras disposiciones comunes a la administración provincial y municipal,<sup>19</sup> o bien de un proceso gradual, a largo plazo, con un objetivo bien definido y conforme las circunstancias políticas lo permitan.

México se ajusta al modelo del proceso gradual, conforme lo asentamos en capítulos anteriores,<sup>20</sup> mediante las reformas sucesivas y fundamentales que han propiciado un despertar del municipalismo mexicano, aunque hay que reconocerlo, hace falta mucho camino por andar. Pudiera decirse que la democracia en México debe de cimentarse sólidamente en sus municipios y de ahí, transitar al ámbito local estatal y al federal.

El primer paso obligado de ese proceso democratizador debe consistir en el fortalecimiento del federalismo mexicano, dentro de un marco de respeto a la autonomía y suficiencia económica del municipio.

El municipio mexicano aún no consigue la autosuficiencia de recursos para hacer frente a sus cada día más imperiosas necesidades, por lo que sigue supeditado a las aportaciones que en forma de participaciones y apoyos especiales recibe de la Federación y de las entidades federativas.<sup>21</sup>

En tal caso, la reforma constitucional debe propender a un sistema federal más justo y equitativo, a fin de lograr una adecuada distribución

<sup>19</sup> Cfr., Orduña Rebollo, Enrique, “Regionalismo y régimen local III”, *Revista Federación Española de Municipios y Provincias, Carta Local*, Madrid, España, septiembre de 2001.

<sup>20</sup> Véase *supra*, cap. II.

<sup>21</sup> V.gr., Las participaciones federales en el municipio de Guadalajara, comprenden un 49.05% del total de ingresos y a las estatales un 5.87%.

Las aportaciones federales suman un 21.25% de los ingresos. Me baso para dar este dato en el análisis contable de resultados, publicado por la tesorería del ayuntamiento de Guadalajara, Jal., México. Correspondiente a octubre de 2001.

de la riqueza nacional;<sup>22</sup> en este sentido el ingreso nacional, o producto interno bruto, debe orientarse en base a la distribución política de competencias que coexista en el país, en base a un federalismo que permita el desarrollo integral del país y no únicamente de su región central, sede de los poderes de la nación.

Al efecto, en las más recientes reuniones de representantes de municipios celebradas en nuestro país, se ha coincidido en la importancia de la consolidación del verdadero federalismo y de la autonomía real del municipio, sustentada en su autarquía económica.<sup>23</sup>

Es importante resaltar el hecho que en España, debido a la resolución de 11 de julio de 2001 de la Secretaría del Estado de Hacienda, se creó la “Comisión para el estudio y propuesta de medida para la reforma de la financiación de las haciendas locales”, a la que se encomendó analizar la situación actual de la financiación de las corporaciones locales y elaborar un informe sobre un nuevo sistema de financiación.

Cabe aclarar que esta iniciativa se produjo a raíz de la propuesta del Ejecutivo a fin de propiciar un debate público nacional que permita definir un nuevo marco de financiación para las corporaciones locales.

Entre otras cuestiones generales, la propuesta se refiere a:

### 1. *Recursos municipales*

- a) El repertorio de figuras municipales y provinciales.
- b) La imposición medioambiental en el ámbito local; perspectivas a futuro.
- c) Recargos locales sobre tributos de las comunidades autónomas.
- d) La participación de los municipios en los tributos del Estado.
- e) Base y origen de los recursos sobre los que se calcula.
- f) Criterios de reparto.
- g) Índice de evolución.
- h) La participación municipal en los ingresos de las comunidades autónomas.
- i) Instrumentos de nivelación horizontal. Etcétera.

<sup>22</sup> Invariablemente los tratadistas mexicanos han coincidido con esta idea de fortalecer la hacienda municipal como requisito previo a la reforma política integral de México.

<sup>23</sup> Me refiero al XXVI Congreso Iberoamericano de Municipios de la OICI, celebrado en octubre de 2001 en la ciudad de Guadalajara, Jal., y al Encuentro Nacional Municipio 2001, celebrado en Boca del Río, Veracruz, en diciembre.

## 2. Recursos de otras entidades locales

- a) Recursos de las provincias.
- b) Recursos de entidades supramunicipales.
- c) Regímenes locales de financiación local.

## 3. Presupuesto y gasto público

- a) El presupuesto de las entidades locales (regulación).
- b) Estabilidad presupuestaria de las haciendas locales.
- c) Tesorería de las entidades locales.
- d) Endeudamiento local.
- e) Control y fiscalización. Desarrollo de algunos aspectos.

La comisión está representada por distinguidos profesores universitarios, a propuesta de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y de la Secretaría de Estado de Hacienda y por altos funcionarios de Estado.

Los trabajos estarán supervisados por la FEMP.<sup>24</sup>

Por su importancia resalto algunas de las conclusiones:

- a) Aumentar el porcentaje de participación en el gasto público.
- b) Nuevas competencias con financiación.
- c) Participación de las corporaciones locales en los ingresos de las comunidades autónomas.
- d) Creación de un nuevo marco de financiación que tenga en cuenta la capacidad de gestión, tamaño de la población y tipología de ayuntamientos.
- e) Creación de un fondo adicional de nivelación para municipios relegados (municipios rurales).
- f) Flexibilidad de gestión financiera y tributaria.
- g) Mantenimiento de una capacidad fiscal autónoma.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), organismos que aglutina a la mayoría de municipios y provincias de España, de quienes es vocera.

<sup>25</sup> La reforma de la financiación local, Carta local, *Revista de la Federación Española de Municipios y Provincias*, Madrid, núm. 129, septiembre de 2001, p. 18.

En México, después de haber puesto de relieve el desarrollo positivo de nuestro sistema democrático, y debido a la alternancia política de la presidencia de la República, queda pendiente, ahora sí sin excusa que valga, hacer realidad la reforma política al fortalecimiento del sistema federal y ser recurrente al régimen municipal para fortalecer la incipiente democracia y potenciar el desarrollo regional.

Desgraciadamente, a un año de este importante proceso electoral, el nuevo gobierno aún no imprime un rumbo ni delinea lo que debe de ser la reforma política, y lo que es peor, no da muestra de su fervor federalista.<sup>26</sup>

En días pasados, en la reunión nacional de alcaldes mexicanos en Boca del Río, Veracruz, presidentes municipales de todo el país pidieron al presidente Vicente Fox mantener el presupuesto destinado a los fondos municipales.

En la mesa “Las perspectivas económico-financieras de México”, y ante el secretario de Hacienda y el gobernador del Banco de México, el señor Óscar Pimentel, presidente municipal de Saltillo, Coahuila, reclamó que en la reforma fiscal<sup>27</sup> no se aprecia la voluntad federalista expresada en los discursos del presidente Fox.

Posiblemente el fortalecimiento de la democracia en nuestro país se deba precisamente a la accesibilidad que se ha dado en los municipios mexicanos, que ahora ya no son mayoritariamente de un solo partido político, por lo que los presidentes municipales de nuevo cuño, pertenecientes a partidos diferentes, son más auténticos y espontáneos y reclaman un trato justo para sus municipios, lo que comienza a generar una auténtica corriente reivindicatoria nacional, que pudiera ajustarse a lo siguiente:

- 1) El sistema federal, a la mexicana, requiere nuevas reglas; la añeja relación entre región y centro, en la cual se respetaban las particularidades de cada territorio, siempre y cuando se mantuviesen vigentes las estructuras de control y autoridad, con una fuerte dosis

<sup>26</sup> Así se contempla en el proyecto de presupuestos de egresos de la nación presentada por el secretario de Hacienda a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en el cual se hacen reducciones a los fondos municipales del ramo 33 (aportaciones federales a los municipios).

<sup>27</sup> Planteada en el presupuesto de egresos para el 2002 por el gobierno de la República.

de preeminencia presidencialista, y las jerarquías con las que el gobierno y su partido mantenían la paz y la estabilidad del país, las cuales ya no operan.

Existe un nuevo tejido social, característico de una sociedad moderna, más compleja y comprometida política y socialmente, que reclama gobiernos más eficientes y más comprometidos con las causas ciudadanas. Por lo anterior, nuestro sistema requiere de un nuevo pacto, de nuevas reglas, que regulen la compleja relación e interacción del centro y sus regiones,<sup>28</sup> en donde se dimensione el problema de recursos y distribución de la riqueza nacional, potenciando y ampliando facultades a estados y municipios, para que puedan afrontar, con proyectos viables, el crecimiento ordenado de sus comunidades y el desarrollo económico de sus regiones.

La necesidad de establecer un nuevo pacto con los municipios no sólo se refiere a la necesidad de desconcentrar recursos, sino a la urgencia de terminar con la debilidad que afecta, quierase o no, la autonomía del municipio. Por ello, un nuevo pacto debe afectar la política social, la política económica y la relación del gobierno federal con los regímenes locales y con sus municipios.

Es deseable que ese pacto o esa nueva estrategia de relación y de desarrollo, entre el gobierno federal y las regiones, recree los viejos anhelos y los fortalezca con nuevos impulsos de democratización, autonomía e independencia económica, amarrados con un nuevo proyecto de participación ciudadana, dando marco al esquema del México moderno, cuyos programas de modernización y de progreso deben estar acordes con las verdaderas transformaciones sociales.

- 2) México ha emprendido un proceso de modernización de sus condicionamientos macroeconómicos cuyos alcances han afectado incluso, en cierta medida, los esquemas generales de intercambio comercial. El pueblo mexicano, al promulgar la carta magna de 1917, adoptó la figura del municipio libre como célula básica de la organización territorial y al ayuntamiento como la entidad encargada de su administración. El reconocimiento de la convivencia de un fortalecimiento de la autonomía política y económica del municipio

<sup>28</sup> Cuando hablo del centro, por deformación del sistema federal, me refiero a los poderes federales o al titular del ejecutivo, cuyas conductas son centralistas.

ha incluido a modificaciones a su concepto en diez ocasiones entre el 20 de agosto de 1928 y el 23 de diciembre de 1999, pero hasta la fecha no se han registrado nuevas modificaciones al sistema de participación en aras de atender los reclamos populares y democratizar las decisiones en el ámbito municipal.

La modernización del Estado mexicano, emprendida durante los dos últimos sexenios, ha planteado la necesidad de modificar su estructura constitucional y legislativa, advirtiéndose en este esfuerzo una mayor tendencia democratizadora y, en consecuencia, también una mayor justicia social. Si bien es cierto que las modificaciones constitucionales de 1983 constituyen un parteaguas en la vida del país, también debe reconocer que muchas de las innovaciones se quedaron en declaraciones de buena voluntad o han quedado incompletas en contenido y alcances:

El acelerado crecimiento de nuestras urbes, sobre todo ciudades medias, polos de desarrollo y centros de población comprendidos en zonas metropolitanas, además de sus efectos sociales y espaciales de la hiperurbanización, han complicado significativamente el quehacer de la administración pública municipal. La satisfacción de las necesidades de la población requiere muchas veces de tiempos de gestación y ejecución de programas, planes y obras públicas que, por su dimensión, rebasan los tiempos constitucionales de la gestión municipal. Resulta frecuente escuchar reclamos en torno a la insuficiencia del plazo previsto por la carta magna.

El artículo 115 establece un principio de no reelección relativo, cuyos alcances, sin embargo, no pueden responder a algunas de las necesidades señaladas.

De las anteriores reflexiones surgen dos aspectos fundamentales para el fortalecimiento de la democracia en el municipio:

- La participación ciudadana, en el nuevo marco democrático nacional y los esquemas de interacción con las autoridades inmediatas, indudablemente posibilitaran el desarrollo de la nueva cultura que se requiere para consolidar nuestras débiles instituciones. Dentro de este marco de referencia es aconsejable que los ayuntamientos incluyan algunas formas de participación social, me refiero a la consulta popular obligatoria y a la figura del cabildo abierto.

### A. *Consulta popular obligatoria*

Los cabildos municipales, llamados ayuntamientos, realizan funciones de carácter legislativo en su ámbito de competencia; en esa virtud, es deseable que antes de que el cabildo tome una decisión (acuerdo de cabildo) que pueda afectar intereses de la comunidad, se ventile el asunto de que se trate, escuchando a las partes que van a ser afectadas con la decisión del cabildo y una vez agotado este procedimiento, someter el acuerdo de la comisión respectiva al pleno del ayuntamiento; para este fin habría de modificarse el reglamento de sesiones del propio ayuntamiento, lo que constituye un paso muy fácil de realizar, por tratarse de un trámite interno.

### B. *Cabildo abierto*

El cabildo abierto es la fase más democrática de la relación pueblo-autoridad. Sabemos que los ayuntamientos celebran sesiones de cabildo para analizar la problemática de la competencia del municipio; si bien es cierto que la mayoría de las sesiones son públicas, el ciudadano es un espectador mudo, sin voz y mucho menos voto. El cabildo abierto ofrecería la opción al ciudadano organizado y reconocido por la autoridad,<sup>29</sup> de poder intervenir en un momento dado en la sesión, haciendo uso de la voz y planteando la problemática de sus representados a fin de que la autoridad municipal intervenga con verdadero conocimiento de causa.

El cabildo abierto propiciaría la oportunidad de plantear iniciativas que deban ser estudiadas por las comisiones respectivas y sometidas posteriormente al pleno del ayuntamiento.

- *Reelección municipal.* En los últimos años ha ido aumentando la corriente de los defensores de la reelección para la gestión municipal, en virtud de lo limitado del ejercicio que no permite un pleno desarrollo de programas, planes y obra pública, por lo que en este nuevo contexto es recomendable que se reforme el artículo 115

<sup>29</sup> Me refiero a la figura de juntas de vecinos, asociaciones vecinales, organismos ciudadanos, organismos no gubernamentales, etcétera.

constitucional para dar lugar a la reelección por una sola vez, bajo el siguiente esquema.<sup>30</sup>

Bajo la figura del referéndum, el Congreso del Estado, a petición de los ayuntamientos que así lo determinen y lo soliciten en un plazo de tres meses antes de la convocatoria para el proceso electoral ordinario, configurará una consulta pública para evaluar si la población, en única votación abierta y secreta, desea que sus autoridades municipales permanezcan por un periodo más en el ejercicio de su función. La aceptación debe ser en el orden de partes de los votos totales a favor de la permanencia.

En el supuesto de que se dé la votación en ese sentido, vía el referéndum, el Congreso del Estado declarará válida la votación y convalidará la permanencia de todo el ayuntamiento.

En el supuesto que no se obtenga la votación deseada, el Congreso convocará en su momento a elecciones ordinarias en las cuales participan, ahora sí, candidatos de los diversos partidos políticos que aspiren a los cargos municipales.

La falta de experiencia en las tareas de gobernar, sobre todo en el ámbito municipal, lo que se ha evidenciado con el acceso al poder de personas del Partido Acción Nacional, ha propiciado la desviación de la responsabilidad del municipio en la prestación de los servicios fundamentales que consagra el artículo 115 constitucional, como acciones obligatorias por parte de los ayuntamientos. Estas desviaciones no sólo han hecho olvidar las obligaciones fundamentales, sino que los presidentes, protegidos en la llamada autonomía del municipio han autorizado la realización de obras que no tienen nada que ver con su responsabilidad constitucional; en algunos casos son suntuosas o de lucimiento personal; o bien dilapidan el presupuesto con un gasto corriente exorbitante, en altos sueldos, compensaciones y viajes; y se han dado casos que hasta en obras de construcción de iglesias y parroquias.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Cfr., Vallarta Plata, José Guillermo, *El municipio en la redefinición del sistema federal mexicano*, Guadalajara, Instituto Jalisciense de Investigaciones Sociales, 1994.

<sup>31</sup> En el municipio de Huixquilucan, Estado de México, se acaba de ventilar en la opinión pública, la inversión de cerca de 15 millones de pesos, de un ayuntamiento modesto, para construcción de iglesias del culto católico.

Es deseable, en consecuencia, la reforma constitucional para constreñir a los cabildos al uso racional de sus recursos y el cumplimiento de las obligaciones que marca la Constitución a este órgano de gobierno.

Al contemplar la posibilidad de ampliar los esquemas de participación y democratización, debe analizarse la convivencia de adoptar figuras jurídicas como el plebiscito o el referéndum, adoptados por los países más avanzados para la fundamentación y legitimización de decisiones políticas trascendentales.

Recomendamos la aplicación de estas firmas por parte de las propias autoridades municipales, como un requisito indispensable para fundamentar acciones que hasta el momento requieren de la aprobación del Poder Legislativo local. Tal es el caso de la contratación de pasivos por un periodo mayor al de la administración municipal o la prestación de servicios públicos mediante esquemas concurrentes o de asociación, entre otros.

Resulta pertinente destacar la importancia de adoptar el derecho de revocación del mandato constitucional, el cual, aplicado al ámbito del municipio, se privilegiaría un procedimiento democrático mediante el cual los ciudadanos, al existir causa justificada, puedan revocar el mandato otorgado a sus representantes en el municipio. Con dicha garantía el ciudadano tendría la seguridad de contar con auténticos mandatarios, preocupados principalmente por la defensa de los intereses comunitarios.

Se ha hecho mención del reclamo, no sólo popular, sino incluso de órganos de la administración pública estatal y federal, en el sentido de procurar la continuidad en planes, programas y obras de los ayuntamientos. Siendo esto una necesidad, es recomendable ajustar la legislación municipal y crear la figura del director o gerente municipal; esto es, un técnico de carrera encargado de los aspectos no políticos de la administración y que, en su caso, sea inamovible, salvo por incurrir en causas de responsabilidad.

Los planteamientos de reformas al régimen del municipio, fortaleciendo su estructura hacendaria y su autonomía, constituyen el inicio de una democracia más de acuerdo con los países que han consolidado su desarrollo político y social.

Es deseable se propicie el asociacionismo municipal, desprovisto de tintes partidistas, a fin de que este nivel de gobierno pueda tener auténtica representatividad y niveles adecuados de defensa frente a la administración federal y estatal. México es de los pocos países de Iberoamérica

en donde el municipio no tiene una adecuada representatividad en el contexto nacional; si bien es cierto que en los últimos seis años se han creado tres organismos de representación municipal, éstos obedecen a criterios políticos partidistas ya que las asociaciones existentes pertenecen a municipios gobernados por los tres partidos más importantes (PRI, PAN y PRD).

Indudablemente el marco del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, servirá para evaluar el proceso evolutivo de nuestro derecho, en el cual se resaltó la importancia de este modesto nivel de gobierno, tan caro para nosotros y tan necesario para consolidar, como ya lo dije antes, nuestra democracia y nuestro desarrollo integral.

## V. BIBLIOGRAFÍA

Archivo General de Indias, “Antecedentes de estas ordenanzas en la ciudad de Sevilla”, *Libro general de las cosas que se despachan de oficio* (16 de septiembre de 1562).

*Boletín de Información Agraria y Pesqueras*, “Precios y mercados agrarios marzo 1997”, España, “La coyuntura agraria en Andalucía en julio de 1997”, España, 1997, “Estadísticas agrícolas”, España, 1997, “Estadísticas Ganaderas”, España.

CABRERO MENDOZA NAVA CAMPOS, Gabriela, *Herencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*, México, Porrúa, 1999.

CAMPOS OROZCO, Jesús, *Recursos para los municipios en la Ley de Coordinación Fiscal y el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1998*, México, 1998.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 115 constitucional.

ESPINA I. VÁZQUEZ, Enric, *Gestión presupuestaria. Las operaciones financieras de las entidades locales*, España, 1997.

*Los derechos del pueblo mexicano*, t. VIII, México, Porrúa, 1978.

MEYER, Lorenzo, *El municipio mexicano al final del siglo XX, historia, obstáculos y posibilidades*.

ORDUÑA REBOLLO, Enrique, “Regionalismo y régimen local III”, *Revista Federación Española de Municipios y Provincias, Carta Local*, Madrid, España, 2001.

- Revista Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)*, “La reforma a la financiación local, carta local”, Madrid, núm. 129, 2001.
- SANTANA LOZA, Salvador, *El control superior de la hacienda pública municipal*, México, 1997.
- URIBE GÓMEZ, José Candelario, *Consideraciones generales sobre los impuestos municipales en México y España*, México, 1997.
- VALLARTA PLATA, José Guillermo, *El municipio en la redefinición del sistema federal mexicano*, Guadalajara, Instituto Jalisciense de Investigaciones Sociales, 1994.
- ZICCARDI, ALICIA, “Municipio y región”, *Agenda de las reformas fiscales en México*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, 2000.