

LOS GOBIERNOS MUNICIPALES EN MÉXICO: PERSPECTIVAS Y DESAFÍOS

Hugo Amador Herrera Torres*

Casimiro Leco Tomás**

Resumen

Las reformas de 1983 y 1999 al artículo 115 constitucional forman parte del proceso de descentralización del poder político que se ha presentado en México durante las tres últimas décadas, pues ambas reformas transfirieron nuevas atribuciones y responsabilidades a los gobiernos municipales, que les permitieron tener competencias propias en materia jurídica, política, económica y administrativa. En este trabajo se intenta mostrar la capacidad de gestión que han adquirido estos gobiernos, y puntualizar los principales obstáculos (clasificados en políticos, de administración interna y demográficos) que están impidiendo que cumplan con eficiencia, eficacia y legitimidad las funciones asignadas. Algunos de estos obstáculos son heredados del régimen centralista que predominó en el país durante la mayor parte del siglo XX y otros han surgido por la complejidad de las demandas ciudadanas que deben satisfacer. Se plantea en el artículo que la incorporación a la acción pública local de los diversos actores colectivos e

* Estudiante del Doctorado en Ciencias del Desarrollo Regional en el Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

** Profesor Investigador en el Centro de Investigaciones México-Estados Unidos del Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

individuales que interactúan en el espacio territorial municipal, así como la interacción efectiva con otros niveles de gobierno y organismos, contribuyen a la generación de líneas de acción que pueden desvanecer tales obstáculos. Los gobiernos municipales en México, no obstante estas dificultades, se encuentran en la máxima expresión de toda su historia.

Palabras clave: municipio, federalismo, descentralización, gobierno municipal, ayuntamiento, administración pública local, gobierno estatal.

Abstract

The 1983 and 1999 reforms of Art. 115 of the constitution form part of the decentralization process of the political power that has been presented in Mexico for the last three decades, because both reforms transferred new attributions and responsibilities to the municipal governments and permitted their competencies on judicial, political, economical and administrative matters.

This work shows the capacity of management that has been acquired by these governments, and emphasizes the main obstacles (classified in political, internal administration and demographics) that interfere to fulfill with efficiency, effectiveness and legitimacy of their assigned functions. Some of these obstacles are inherited from the centralized regime that predominated the country during most part of the 20th century and others have arisen because of the complexity of citizen demands that have to be satisfied. It arises in the article that the incorporation of local public action of diverse collective actors and individuals that interact in the municipal territorial space, as well as the effective interaction of other levels of government and organisms, con-

tribute to the generation of lines of action that could vanish such obstacles. The municipal governments in Mexico, besides these difficulties, are found in their maximum expression of all history.

Keywords: municipality, federalism, decentralization, municipal government, City Council, local public administration, state government.

Introducción

La manifestación más representativa de la descentralización política y administrativa en México es el gobierno municipal, por ser la unidad básica de distribución regional del poder público y un órgano político provisto de las competencias suficientes para contribuir a generar procesos de desarrollo económico, social y político en el territorio que comprende la circunscripción municipal. Este gobierno, desde su instauración en 1519 en nuestro país, ha sido la instancia pública más cercana a los ciudadanos. Su concepción es universal, como lo argumenta Ortega (1994: 20), ya que está presente tanto en los sistemas federales como en los centralistas, vigente lo mismo en la formación social capitalista que en el régimen socialista.

En este artículo se pretende mostrar las principales características de los gobiernos municipales de los Estados Unidos Mexicanos, no solamente desde una perspectiva descriptiva-conceptual sino abordando también los obstáculos que enfrenta y los desafíos que debe superar para transformarse en un espacio generador de iniciativas para el desarrollo.

El artículo se divide en cuatro partes: en la primera, se presenta un esbozo general del federalismo mexicano, para lo cual se recurrió a

diversos mandatos constitucionales (artículos 40, 43 y 124) y a las obras de Joseph Vallès (2002), Guillermo M. Cejudo (2007) y Roberto Ortega Lomelín (1994); en la segunda, se analiza la conceptualización jurídica –atendiendo a la regulación mexicana (115 constitucional)- y política del municipio, además, se muestran las orientaciones básicas que sigue éste y su relación concreta con los procesos de descentralización; en la tercera, se analiza la composición del gobierno municipal, subrayando la formación del Ayuntamiento y la administración pública local; en la cuarta, se puntualizan los principales obstáculos que están desafiando la capacidad técnica y profesional de las autoridades municipales y los desafíos a superar, las obras claves en esta parte son las de Mauricio Merino (2007), Enrique Cabrero Mendoza (2007) y Alicia Ziccardi (2007). Al final del trabajo, aparecen las conclusiones generadas y la bibliografía consultada.

I. Sistema federal mexicano

La forma de organización política más aceptada por los países en los últimos quinientos años es el Estado, primero se desarrolló en Europa y luego fue adoptado en los continentes restantes, las ideas de Nicolás Maquiavelo, Jean Bodin y Thomas Hobbes, manifestadas en los siglos XIV y XV, constituyeron el cuerpo teórico de este nuevo poder, orientado inicialmente a contrarrestar los poderes feudales y eclesiásticos tradicionales. El Estado, a lo largo de su historia, ha experimentado transformaciones sustanciales, provocadas por las alteraciones económicas, políticas y sociales que sufren las comunidades. Joseph Vallès (2002: 89-127) identifica varios modelos de Estado: del siglo XVI al XVIII predominó el Estado absoluto, donde las nociones de Maquiavelo, Bodin y Hobbes se mantuvieron; en el XIX nació el Estado liberal inspirado en las aportaciones de Locke, Montesquieu, Rousseau

y Kant¹; en el XX se desarrolló el Estado socialista-soviético (basado en las ideas de Karl Marx y V. I. Lenin), el Estado nazi (sustentado en las obras académicas de Giovanni Gentile y Carl Schmitt) y el Estado liberal-democrático conocido también como Estado del bienestar (sostenido en lo político por el pensamiento de Stuart Mill y en lo económico por el de John Maynard Keynes); y en el XXI se ha consolidado el dominio del Estado neoliberal en el mundo, imperando la doctrina teórica de Hayek, Friedman y Nozick².

Al conectar su poder político con su territorio, es decir, al precisar el grado de dispersión o concentración del ejercicio del poder político, estos modelos de Estado, han configurado dos sistemas de gobierno: unitario y federal. En los sistemas unitarios sólo existe un órgano central, que proyecta su poder político sobre todo el territorio, delega competencias con libertad absoluta y distribuye recursos entre las instancias que se ocupan de gobernar demarcaciones sub-nacionales. De igual manera, puede revocar estas competencias cedidas y retirar los recursos otorgados de manera unilateral. Es un sistema de gobierno claramente jerárquico (vertical).

En los sistemas federales, el poder político se reparte entre varias entidades políticas autónomas, que controlan ámbitos territoriales diferentes, denominadas comúnmente estados o entidades federativas, cuando éstas se unen forman una federación, sin que ninguna pueda imponerse a las otras, acuerdan compartir el poder político. Es un sistema de gobierno de coordinación horizontal.

La distinción teórica entre sistemas unitarios y sistemas federales es muy clara, se trata de dos perspectivas opuestas; sin embargo, en la

¹ Este tipo de Estado es parte de la formación social capitalista originada en Europa (principalmente en Inglaterra y Francia).

² A pesar de la influencia del Estado neoliberal en el mundo, algunas naciones mantienen o han adoptado los lineamientos marcados por el Estado socialista-soviético, tal como es el caso de Cuba y Venezuela en América Latina.

práctica se han presentado matices. Algunos países identificados como unitarios cuentan con territorios política y financieramente autónomos,³ una probable respuesta a esta situación gira en torno a la necesidad de impulsar procesos de descentralización para facilitar la operación del monetarismo neoliberal. En contrapartida, países considerados como federales desarrollan procesos de centralización de poder político, como es el caso de Bolivia y Venezuela, visiblemente identificada su oposición al nuevo liberalismo económico. Se han adoptado, por tanto, diversas variantes, hay grados intermedios entre los dos extremos, ahora se deben ubicar los países por el nivel de concentración o dispersión de su poder político.

Para el caso de México, el artículo 40 constitucional precisa que el sistema de gobierno adoptado es el de República Representativa, Democrática y Federal, compuesta por entidades federativas (estados) con libertad y soberanía en su régimen interno, con la capacidad de ejercer su propio gobierno. Son los estados los que forman a la federación mexicana, de aquí su nombre oficial: Estados Unidos Mexicanos.

A pesar de esta soberanía, los estados están sometidos a las disposiciones enmarcadas en la Constitución Federal (promulgada en 1917), en ésta se define la distribución de atribuciones, derechos, responsabilidades y obligaciones entre la federación y los estados, proporciona una lista de las que son exclusivas para la primera y las no especificadas corresponden a los segundos. El derecho a imponer tributos fiscales y a disponer del rendimiento de los mismos también se distribuye. Se plantean además las facultades concurrentes, que se refieren a los diversos ámbitos de la política pública en las que tanto la federación como los estados tienen participación.

³ Francia, España y la Gran Bretaña, por ejemplo, son los representantes más sólidos de la forma de gobierno centralizada, y han impulsado cambios importantes para dotar a las instancias sub-nacionales de mayor capacidad de gobierno y autonomía (Cejudo, 2007: 11 y Cabrero Mendoza, 2007: 13).

La estructura del gobierno de la federación se compone de tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. El primero es presidido por el presidente de la República; el segundo por el Congreso de la Unión, formado por dos cámaras, la de diputados y senadores, en ambas están representadas todas las entidades federativas; y el tercero recae en el Tribunal Judicial de la Federación, con atribuciones para decidir sobre los conflictos que surjan entre la federación con los estados y entre los estados entre sí. La estructura del gobierno de las entidades federativas es una réplica de este andamiaje federal, con excepción del Poder Legislativo, que es unicamaral, solo cuenta con Cámara de Diputados.

El artículo 43 enumera a las 32 entidades que componen a la federación, se trata de 31 estados libres y soberanos con su propia Constitución, y un Distrito Federal (D.F.) con estructura jurídica diferente, por ser la sede de los poderes políticos de la federación. Los estados para su actuación política y administrativa se dividen en municipios y el D.F. recurre a la forma delegacional, ambos con atribuciones propias (en los demás subtemas de este artículo se explica con amplitud lo relacionado al municipio). En México, por tanto, existen tres unidades político-jurídicas: la federación, los estados y los municipios.

El sistema federal, como tal, se instauró en México desde la Constitución de 1824,⁴ sin embargo, los principios federalistas fueron ignorados, incluso, cambiados durante los gobiernos de Antonio López de Santa Anna (1833–1855), se optó por la centralización del poder público; en la Constitución de 1857 se restituyeron los postulados del

⁴ Aunque desde la Constitución de Cádiz de 1812 ya se había diseñado una institución de nivel regional (propuesta por Ramos Arizpe), la Diputación Provincial, la cual debía ser presidida por un Jefe Político (designado centralmente), un intendente y siete diputados elegidos popularmente (Ortega, 1994: 17).

federalismo, que nuevamente fueron relegados en la dictadura de Porfirio Díaz (1876-1911); la Constitución de 1917 determinó una vez más el carácter federal del país, no obstante, el gobierno de la nación durante casi todo el siglo XX condujo el funcionamiento de los estados y municipios, el presidente de la República ejercía autoridad directa sobre todos los gobernadores y presidentes de los Ayuntamientos, éstos funcionaban como sus agentes políticos. Había una especie de centralización del poder público dentro del federalismo (Cejudo, 2007: 12-14).

De 1929 a 1989, México fue gobernado por un sólo partido: el Revolucionario Institucional (PRI). Éste guió la vida política, económica y social de todos los municipios, de los 32 estados (incluyendo el D.F.) y de la federación. El presidente del PRI era también el presidente de la República, quien utilizaba al partido para controlar a los otros dos niveles de gobierno. Cejudo (2007: 13) manifiesta que el régimen pos-revolucionario depositaba en el presidente autoridad formal sobre el gobierno federal, pero también autoridad informal sobre los gobiernos estatales y municipales.

En la década de los ochenta del siglo pasado, diversos cambios en la política y economía del país comenzaron a transformar, en la práctica, al federalismo mexicano. Las victorias de partidos políticos de oposición en las elecciones de Ayuntamientos y diputaciones locales significaron el fin del monopolio del PRI. El punto de inflexión se presentó en 1989, cuando el Partido Acción Nacional (PAN) ganó la gubernatura en Baja California. En el 2000, el PRI pierde su dictadura en el ámbito nacional.

La operación del sistema federal mexicano está en su máxima expresión si se compara con sus versiones anteriores, pero esto no significa que se hayan superado todos los problemas tradicionales y que el funcionamiento de la federación y de los estados no tenga

carencias. Cejudo (2007: 39-49) identifica tres áreas en las que se visualizan deficiencias: La primera se relaciona con los procesos de democratización, los cuales han fortalecido a los gobiernos de las entidades federativas, pues ahora éstos tienen más autonomía y mayor vinculación con las demandas y necesidades de los electores; sin embargo, todavía persisten severos rezagos en dichos gobiernos, como en la rendición de cuentas, en la procuración de justicia, en la profesionalización de la administración pública, en las políticas orientadas a fomentar la transparencia, en las dinámicas de actuación de los partidos políticos, entre otras.

La segunda se refiere a los procesos de descentralización (representados principalmente por la federalización educativa, de los servicios de salud, del gasto social y de la política cultural), que dotaron de nuevas cargas administrativas y financieras a los gobiernos estatales, pero no se valoró la capacidad de gestión de éstos en términos de recursos humanos, organizacionales y técnicos; además de que primó la descentralización administrativa (operativa) sobre la descentralización política.⁵ La tercera se centra en la heterogeneidad y desigualdad social entre los estados, escenario que está desafiando el sistema de gobierno implantado en nuestro país (República Representativa, Democrática y Federal): en las entidades federativas del norte se desarrollan procesos electorales con nivel aceptable de formalidad, confiabilidad y equidad; las tasas de crecimiento son elevadas, las inversiones productivas, ya sean privadas o públicas, son estratégicas y destinadas a la creación de empleos; asimismo, hay acceso suficiente a los servicios de salud y educación. En contraste, los estados del sur

⁵ La descentralización política hace referencia a la transferencia tanto de competencias de decisión como de operación sobre actividades correspondientes al sector público, desde instancias nacionales hacia organismos locales; por su parte, la descentralización administrativa -también denominada operativa- se refiere a la transferencia de competencias de operación de estrategias decididas por instancias federales a administraciones territoriales sub-nacionales o a administraciones funcionales del mismo nivel federal. (Para profundizar en este tema véase Finot (2001)).

presentan rigurosas deficiencias políticas, económicas y sociales, a tal grado que algunas zonas presentan índices de pobreza semejantes a los que tienen los países más pobres y atrasados del mundo. Se puede concluir, que a pesar de los avances del sistema federal mexicano, éste sigue siendo incipiente si se compara con otros sistemas.

II. Municipio y descentralización

El municipio, en su concepción jurídica, como ya se mencionó, es la base de la división territorial y la célula básica de organización política y administrativa de las entidades federativas. Su instauración atiende a la necesidad de construir condiciones adecuadas para la convivencia civil, pacífica y armónica entre los habitantes. En su concepción política, Moisés Ochoa (1968)⁶ lo interpreta como la forma más conveniente para organizar la vida colectiva y para asegurar -bajo un esquema democrático- el ejercicio de la soberanía popular. En esta misma línea, Francisco Núñez y José Vargas (1992: 72-73) definen al municipio como la asociación de personas residentes en una circunscripción territorial con capacidad para satisfacer sus intereses comunes a través de órganos políticos propios. Estos últimos autores identifican tres elementos sustanciales que integran al municipio, que corresponden justamente a los elementos constitutivos del Estado:

1. Población. Son los habitantes que radican permanente o temporalmente en el territorio perteneciente al municipio, con capacidad de decisión en la composición de su gobierno así como incidencia directa en el arbitraje, operación y evaluación de las disposiciones que de éste emanen.
2. Territorio. Es el espacio físico donde se desarrollan las diversas interacciones entre la población municipal y su gobierno

⁶ Citado por Alicia Ziccardi (2002: 4).

(tercer elemento), y las relaciones de producción e intercambio de bienes y servicios que permiten el crecimiento económico de los habitantes.

3. Gobierno. Es el órgano electo en forma popular directa que ejerce la potestad política en el territorio, funciona como depositario de los intereses y las aspiraciones de la sociedad municipal, volviéndose tangible con la formación del Ayuntamiento y de la administración pública local.

Con base en estas tres definiciones, se puede precisar que el municipio es una formación social compleja de carácter autónomo que concurre en una demarcación territorial definida, con la existencia de un órgano político-administrativo electo popularmente que opera con la finalidad de satisfacer las necesidades de esa sociedad.⁷ La idea del municipio integra todas las dimensiones del contexto en que se desenvuelve una comunidad que habita un espacio delimitado.

Las 31 entidades federativas de la República Mexicana, en su conjunto, están divididas en 2439 municipios (INAFED, 2006).⁸ Sin embargo, esta división puede ser engañosa, porque los municipios son muy diferentes entre sí: unos cuentan con una extensión territorial muy grande, mientras que otros son muy pequeños; unos albergan a un gran número de habitantes que contrastan con otros que tienen poca gente; en algunos su Producto Interno Bruto es muy alto y en otros su producción es muy baja.

El número de municipios que conforma a cada estado es también muy desigual, por ejemplo: Oaxaca se divide en 570 municipios, Puebla

⁷ En esta concepción quedan integrados los tres elementos constitutivos (población, territorio y gobierno) que puntualizan Francisco Núñez y José Vargas (1992: 72-73).

⁸ Con la implantación del Sistema Municipal Castellano en la Nueva España nació formalmente el municipio en nuestro país, Hernán Cortés fundó el primero en 1519, al que llamó Villa Rica de la Vera Cruz, éste también fue el primero en América (Ortega, 1994: 20).

en 212, Quintana Roo en 8, Baja California Sur en 5 (INAFED, 2006). Mauricio Merino (2007: 7) argumenta que esta segmentación responde a la historia propia de cada entidad federativa y a su pasado indígena, pues los estados que hoy tienen la mayor cantidad de municipios concentraban la mayor parte de la población desde la Colonia (1521-1821), y los conflictos políticos entre comunidades indígenas obligaron a sus gobernantes a multiplicar el número de municipios para desvanecer estas confrontaciones.

A pesar de estas diferencias bien marcadas, los municipios mexicanos tienen una serie de características jurídicas comunes, que se detallan y especifican en el artículo 115 constitucional (principal instrumento legal de la federación que trata sobre las cuestiones municipales), subrayándose las siguientes:

- Personalidad jurídica propia.
- Patrimonio propio.
- Gobierno colectivo (electo en forma popular).
- Administración libre de su hacienda.
- Existencia de facultades legislativas (reglamentarias), ejecutivas y judiciales.
- Interlocución directa, sin intermediación alguna, con los gobiernos de las entidades federativas, sin que esto signifique la existencia de lazos de dependencia jerárquica. Aunque el municipio regula su funcionamiento con base en mandatos constitucionales y leyes estatales, gobierna a partir de lo estipulado en la legislación que aprueba el Congreso Local (Ley Orgánica Municipal) y en las disposiciones enmarcadas en la Constitución federal.⁹

⁹ Existen además otros vínculos entre las entidades federativas y los municipios, por ejemplo, en materia de seguridad pública: los gobernadores tienen el mando de la fuerza pública en la sede de los poderes de las entidades federativas, ubicados en los municipios considerados capitales de los estados, situación que exige coordinación directa entre ambos niveles de gobierno. En el resto de los municipios el encargado es el presidente municipal.

En 1983, a iniciativa del Poder Ejecutivo de la Federación, el Poder Legislativo efectuó la primera de las dos reformas fundamentales que se han hecho al artículo 115 constitucional, ésta constituyó el origen de las vertientes de la descentralización del poder político, puesto que amplió, hasta cierto punto, la capacidad de gestión de los gobiernos municipales, al transferirles nuevas atribuciones claramente definidas que les permitieran ejercer sus funciones con competencias jurídicas, políticas, financieras, económicas y administrativas propias. La mayoría de las características que hoy tienen los municipios (enunciadas en el párrafo anterior) fueron producto de esta reforma.

El desarrollo de este proceso de descentralización fue necesario para implantar el modelo económico neoliberal, sustentado en la teoría monetarista, que inició en forma Miguel de la Madrid Hurtado en 1982, pues el modelo exige la participación mínima del Estado en la economía, por lo que era necesario disminuir considerablemente las funciones del gobierno federal, muchas de las cuales se traspasaron a los otros dos niveles de gobierno, en especial -como ya se dijo-, al ámbito municipal. Desde esta fecha se adoptó el Estado neoliberal en México. Cabe subrayar que nuestro país durante el lapso 1940-1980 había operado bajo los lineamientos del Estado liberal-democrático.

La reforma de 1999 reforzó y amplió la descentralización política en México, al otorgarle a los gobiernos municipales el atributo de gobiernos de pleno derecho, con fuerza reglamentaria propia y competencias exclusivas; rompiéndose, de esta manera, con el federalismo dual, el cual consideraba la subordinación y dependencia de los gobiernos locales¹⁰, tanto en materia jurídica como política, de los órganos gubernamentales de las entidades federativas. Era cierto que desde la Constitución, en la visión del federalismo dual,

¹⁰ Entiéndase gobierno local como sinónimo de gobierno municipal.

se regulaban los rasgos más generales del municipio, pero era con el único propósito de no perder la coherencia institucional. Ahora, como producto de esta reforma, la entidad municipal es parte activa de la federación (Merino, 2007: 22).

Las reformas de 1983 y 1999 al artículo 115 constitucional cambiaron por completo la forma de actuar de los gobiernos municipales, por las nuevas atribuciones otorgadas en materia de cobertura de servicios públicos (son los únicos que tienen facultades para satisfacer la demanda de éstos); por el ámbito fiscal propio que adquirieron, ya que administran libremente su hacienda; por la responsabilidad de reglamentar su propia organización política y administrativa; y por su incorporación directa en la implantación de políticas públicas federales encaminadas al desarrollo del país.

Mención especial merece el incremento de los ingresos y obligaciones de gasto de los gobiernos municipales como consecuencia de su inserción -desde 1983- en el sistema de transferencias de recursos derivados del Presupuesto de Egresos de la Federación. Los ingresos públicos municipales han mantenido, por consiguiente, una tendencia ascendente durante las dos últimas décadas. La federación, en específico, concede a los gobiernos municipales ingresos a través de participaciones federales, incentivos económicos y aportaciones federales (representadas por el llamado Fondo “Ramo 33”, condicionado para actividades específicas).¹¹ Estas transferencias de recursos hacia los gobiernos locales han fortalecido la descentralización política y administrativa en México.

¹¹ Los gobiernos municipales aparte de estos rubros reciben ingresos por impuestos, derechos (pagos por servicios públicos), productos (pagos recibidos por la enajenación de bienes patrimoniales), aprovechamientos (multas, recargos, gastos de ejecución, reintegro, indemnizaciones), deuda pública, cuenta de terceros (sobre la propiedad raíz, industria, comercio), disponibilidades (dinero que no fue gastado el año anterior), y contribución de mejoras (pagos por la obtención de algún beneficio).

Los gobiernos municipales, por tanto, constituye la modalidad fundamental de la descentralización en nuestro país, tal como sostienen Jaime Cárdenas y Mauricio Farah (1997)¹², por la autonomía y libertad que tiene tanto en la decisión como ejecución de las actividades encaminadas a la provisión de servicios públicos, por la administración que ejerce sobre su propia hacienda y patrimonio, por contener amplias facultades para actuar en relación con la planeación económica, social, política y cultural de la comunidad (descentralización política). Los gobiernos municipales también ejecutan acciones públicas derivadas de decisiones tomadas por otros órganos político-administrativos, como el gobierno estatal y/o federal (descentralización administrativa).

Los gobiernos municipales son la instancia medular para coordinar los esfuerzos sociales e institucionales contra la pobreza. Su contacto directo con la población, aunado a las diversas atribuciones que tiene como consecuencia de los diferentes procesos de descentralización, lo hacen ser un espacio sustantivo para generar proyectos de desarrollo.

III. Gobierno municipal: Ayuntamiento y administración pública

El gobierno municipal, desde 1519 en que se instauró en México, ha sido la instancia política más cercana a los ciudadanos, la base para sostener determinados regímenes, pero también, la principal palanca de impulso para los grandes cambios de nuestro sistema político, y se ha consolidado como uno de los pilares básicos de la estructura institucional política del país.

Son visibles los méritos históricos de los gobiernos municipales en la nación. Mauricio Merino (2007: 13-16) argumenta que este nivel

¹² Citado por Alicia Ziccardi (2002: 6).

de gobierno sirvió de apoyo para la construcción del Estado - nacional del siglo XIX, fue además una pieza clave para explicar la prolongada duración del régimen político basado en un sistema de partido único durante casi todo el siglo XX, pues era utilizado como instrumento para mantener el control y la estabilidad política de la nación. En los gobiernos locales se inició -en la década de 1980- los procesos de alternancia política sistemática como producto de las elecciones locales, que en el 2000 involucró al régimen político en su conjunto, y asumieron las tareas gubernamentales -como ya se mencionó- que abandonó el gobierno federal al instalarse el modelo económico neoliberal en 1982.

El gobierno municipal está formado por dos partes: el Ayuntamiento, facultado para realizar las funciones legislativas, y la administración pública local, encargada de las actividades ejecutivas y judiciales. El Ayuntamiento representa a la autoridad superior en el municipio, es un gobierno colectivo, integrado por un presidente, quien es el responsable directo de éste, dos síndicos (propietario y suplente), y un cuerpo de regidores (propietarios y suplentes).¹³ La pluralidad política en este gobierno se refleja precisamente en el renglón de los regidores, puesto que a través del mecanismo de representación proporcional (vía plurinominal), se conceden algunos de estos cargos públicos a los partidos políticos que tuvieron menor número de votos en la elección.¹⁴

El Ayuntamiento es elegido en forma popular mediante sufragio directo, libre y secreto, bajo el sistema electoral mixto de mayoría relativa¹⁵ y de representación proporcional, con duración

¹³ El número de regidores para cada Ayuntamiento está estipulado en la ley orgánica de cada municipio.

¹⁴ La cantidad de estos espacios está en función del porcentaje de votos que haya obtenido cada partido en la elección.

¹⁵ Método electoral por el cual el candidato o partido que logre más votos en una elección (así sea un solo voto) obtiene el cargo en disputa.

de tres años, sin posibilidad de reelección directa e inmediata.¹⁶ En los procesos electorales municipales orientados a elegir al Ayuntamiento, los partidos políticos presentan planillas cerradas y bloqueadas, formadas por los candidatos a presidente, síndicos y regidores, con excepción de los municipios de Chihuahua, donde se elige a la fórmula de síndicos por planilla diferenciada.

El Ayuntamiento funciona como un cuerpo colegiado deliberante y autónomo, vaya pues, opera de manera similar a la forma en que lo hacen los Congresos de los estados, ya que para resolver los asuntos correspondientes al municipio organiza reuniones de deliberación y discusión entre sus miembros, llamadas sesiones de cabildo, que pueden ser de tipo ordinario, extraordinario, solemne e interno, y para estudiar, examinar y encontrar las posibles soluciones a los problemas municipales forma comisiones colegiadas.

La parte ejecutiva y judicial es presidida también por el presidente municipal, de quien depende la administración pública (integrada por funcionarios y burócratas), sin que esto signifique la exclusión de la otra parte del Ayuntamiento (síndicos y regidores). Para la operación de las decisiones del Ayuntamiento y para responder, por ende, a las demandas de los habitantes de la comunidad se forman dependencias (Secretaría del Ayuntamiento, Tesorería, Contraloría, según exijan las características del municipio), organismos y entidades administrativas, así como gobiernos auxiliares en las localidades (nombrados comisarias municipales, presidencias de juntas auxiliares, delegaciones municipales, jefaturas de tenencias o agencias municipales).¹⁷

¹⁶ Solo los gobiernos municipales del estado de Coahuila tienen una duración de cuatro años.

¹⁷ Los gobiernos auxiliares actúan en cada localidad del municipio como representantes políticos y administrativos del Ayuntamiento.

IV. Obstáculos y desafíos en los gobiernos municipales

Las atribuciones transferidas a los gobiernos municipales como consecuencia de las reformas de 1983 y 1999 están desafiando ahora su capacidad de respuesta profesional, ya que diversos obstáculos (algunos heredados del régimen centralista y otros formados en la marcha) impiden que ejerzan sus funciones con eficiencia, eficacia y legitimidad. Con base en las aportaciones de Maurico Merino (2007: 41-62), Enrique Cabrero Mendoza (2007: 13-47) y Alicia Ziccardi (2007: 129-154) se agrupan en tres grandes rubros estos obstáculos: políticos, administrativos (organización interna) y demográficos.

Obstáculos y desafíos políticos en el gobierno municipal

El primero de los obstáculos se presenta en el renglón político, pues la forma en que se integran las planillas que contienden vía electoral por los Ayuntamientos obedecen a los intereses de los partidos políticos o de determinados grupos de poder económico y, no, como se supone, a los proyectos comunes y afines al desarrollo de la economía y sociedad del municipio. Los espacios de las planillas son ocupados por candidatos que representan a las diferentes expresiones que conforman a los partidos, incluso, las candidaturas para regidores llegan a funcionar como formas de pago político. La integración de las planillas es producto de negociaciones para lograr la “unidad partidista” en torno al proceso electoral. Las diferencias políticas entre los miembros de las planillas, una vez que entran en funciones, se convierten en trabas para el buen funcionamiento del gobierno local.

Otro problema se presenta en la composición política de los gobiernos locales, que ha adquirido su máxima pluralidad, retando la capacidad del Ayuntamiento para lograr acuerdos, consensos y agendas conjuntas. Los regidores que representan a los partidos con menor

votación generalmente operan como oposición conflictiva, y los electos popularmente (los que ganaron la elección), cuando logran ponerse de acuerdo, llegan a gobernar de manera excluyente y autoritaria. A esto se añade también los juegos de poder en que incurren todos ellos.

Estos dos obstáculos políticos (integración de las planillas y pluralidad política en el cabildo) reflejan la ausencia de una cultura política democrática en el ejercicio del gobierno municipal, situación que ha provocado que la sociedad valore negativamente los cargos públicos en el ámbito municipal (en el espacio estatal y federal también se presenta esta realidad). Clientelismo, cooptación, paternalismo y discrecionalidad en la definición y aplicación de políticas y recursos son otras acciones que inciden de manera negativa en este nivel de gobierno, acentuando la falta de cultura política.

Un espacio de acción posible para reducir estos obstáculos, según Merino (2007: 51), está en la responsabilidad social que adquieran los miembros del Ayuntamiento y en la transparencia de sus actividades. Ambos valores se pueden impulsar mediante la creación de mecanismos que permitan que la sociedad municipal premie o castigue la actuación de los integrantes del gobierno local, así como la formación de canales de participación social abiertos a la ciudadanía. Evidenciando claramente a la comunidad el quehacer desarrollado por las autoridades municipales fomentará la responsabilidad social y la transparencia en el ejercicio público.

La visión tradicional del gobierno local está cerrada a la simple actuación del Ayuntamiento y de la administración pública municipal. La interacción permanente con otros niveles de gobierno y la incorporación en las etapas del proceso de políticas públicas de organismos no gubernamentales, de actores sociales diversos (empresas, grupos de interés) y de la ciudadanía en general, configuran una nueva

visión de gobierno, que obliga a sus integrantes a laborar con transparencia y responsabilidad social. La participación de los miembros del Ayuntamiento, de los funcionarios y de la burocracia también debe estar regulada y garantizada por reglas claras. La acción gubernamental, en esta nueva visión, es resultante de la participación efectiva de todos los actores del municipio en la atención de los problemas públicos.

Obstáculos y desafíos en la administración interna municipal

Más de la mitad de los integrantes de los gobiernos municipales (Ayuntamiento y administración pública) de México carecen de preparación profesional y de experiencia laboral en el sector público.¹⁸ Aunado a esto, en el proceso de selección de personal para ocupar los cargos clave en la administración pública (funcionarios de primer nivel) predomina el factor político, es decir, en primera instancia se cubren los compromisos adquiridos en la campaña electoral por los miembros del Ayuntamiento, y en segunda, se toma en consideración la preparación académica y la experiencia profesional. Esta situación provoca que los recursos humanos sean ineficientes e ineficaces en la gestión pública local.

La profesionalización de la administración pública municipal es una línea de acción que contribuye a contrarrestar el problema enunciado, ya que implica seleccionar al mejor personal posible para ocupar tales puestos, capacitación adecuada para desempeñar los cargos que se les asignaron, así como un sistema de evaluación del desempeño de sus actividades.¹⁹ Claro, primero se debe evitar que las diná-

¹⁸ Esta afirmación se sustenta en los datos derivados de la Encuesta Nacional a Presidentes Municipales (Secretaría de Desarrollo Social, 2004).

¹⁹ Los Ayuntamientos tienen la capacidad legal para emitir reglamentaciones que regulen su administración interna, atribución que fortalece esta posible solución, pues se pueden crear disposiciones

micas nocivas de actuación de los partidos políticos se trasladen a los gobiernos municipales.

La falta de profesionalización de los servidores públicos es un obstáculo serio para la construcción de políticas públicas, este problema se vuelve más profundo cuando los funcionarios de alto nivel suelen responder exclusivamente a las instrucciones de quien los nombró y actúan con total lealtad hacia él, generalmente el presidente municipal es quien los designa, sin pasar por previa aprobación de los demás miembros del Ayuntamiento. Esta colocación arbitraria, en la mayoría de las veces, provoca confrontación entre regidores de oposición y estos funcionarios, enfrentamiento que afecta a las cuatro etapas del proceso de políticas públicas: definición, formulación, implementación y evaluación.

El alto nivel de rotación de personal es otro problema que daña por completo la capacidad de acción del gobierno municipal, por la brevísima temporalidad de su quehacer (tres años), su visión es muy limitada y de corto plazo. Al respecto, se ha suscitado una amplia discusión sobre la reelección de los miembros del Ayuntamiento, identificándose cuatro posturas básicamente. La primera plantea que la reelección por un periodo más podría premiar o castigar el trabajo de los presidentes municipales, convirtiéndose en un incentivo para que trabajaran con mayor eficiencia y eficacia, en busca de la reelección. La segunda expone que la reelección traería mayores problemas mientras el sistema electoral siga atrapado por los intereses de los partidos políticos y mientras no existan normas y procedimientos que garanticen la transparencia, el acceso pleno a la información pública y una rendición de cuentas confiable hacia la sociedad. Una solución sería

para convocar, reclutar, seleccionar y capacitar a los funcionarios municipales, así como implementar políticas internas orientadas a divulgar las actividades de éstos para que la sociedad las evalúe.

ensanchar los periodos hasta por seis años. La tercera diseña un proceso donde se impida la reelección inmediata de los presidentes municipales, pero no la del síndico y la de los regidores, y evitar el método de planilla cerrada y bloqueada, para que la sociedad pueda elegir con libertad a los síndicos y regidores dentro de un abanico amplio de candidaturas (Merino, 2007: 56-57). La cuarta configura un proyecto distinto, el cual consiste en la formación de una red de actores no gubernamentales suficientemente cohesiva y autónoma con la capacidad para resistir el cambio del equipo de gobierno cada tres años, y que más bien, sea el conjunto de actores gubernamentales electos los que se incorporen a las actividades públicas municipales (Cabrero Mendoza, 2007: 30-31).

Obstáculos y desafíos derivados de la estructura poblacional de los municipios

En México, más del 65% de la población total se concentra en el 25% de los municipios (conglomerados en la zona centro), los cuales ocupan una porción muy pequeña del territorio nacional, pero producen más del 80% del Producto Nacional Bruto total del país. Estos municipios forman parte de lo que se denomina Sistema Urbano Nacional.²⁰ En contraste, menos del 35% del total de habitantes viven en el 75% de los municipios (dispersos a lo largo y ancho del espacio nacional), donde se concentra la mayor incidencia de pobreza extrema.²¹

En los municipios sobre-poblados (clasificados como metropolitanos y urbanos), la actividad económica se inclinó hacia los sectores secundario y terciario, los cuales requieren para su operación mano de

²⁰ En este sistema están Guadalajara (Jalisco), Ecatepec (Morelos), Puebla (Puebla), Nezahualcóyotl (Estado de México), Juárez (Chihuahua), Tijuana (Baja California), León (Guanajuato), Monterrey (Nuevo León), Zapopan (Jalisco), entre otros. Estos municipios sobrepasan el millón de habitantes (CEDEMUN, 2002).

²¹ Los porcentajes mencionados en este párrafo son redondeados y tomados de la bases de datos del INAFED (2006).

obra con conocimientos y capacidades técnicas (recursos humanos cualificados), siendo muy poca la Población Económicamente Activa que puede ingresar de manera formal, sobrando una cantidad considerable de trabajadores, que quedan sumergidos en el desempleo y subempleo. Es visible que este proceso de industrialización y tercerización genera efectos perversos, tal como lo sostiene (Ziccardi, 2007: 134), al aumentarse las marcadas desigualdades sociales. En la periferia de los espacios de la modernidad, los sectores populares conformados por los desempleados y subempleados viven en pobreza, en viviendas precarias y con graves déficits de bienes y servicios básicos.²²

Este crecimiento poblacional desmedido -que ha experimentado México desde la segunda mitad del siglo XX- también ha provocado que la planeación urbana adquiera una dimensión prioritaria, que se convierta en un servicio con atención inmediata, ya que la vida urbana cotidiana se ha vuelto caótica y el desarrollo de las actividades económicas que generan riqueza y empleo se ha entorpecido. La planeación urbana municipal sigue teniendo como objetivo principal la simple producción de normas para ordenar físicamente al territorio, no ha logrado pasar lo normativo para incorporarse a la planeación estratégica, es decir, sólo regula el uso del suelo sin considerar los actores, las actividades económicas y las prácticas sociales que se desarrollan sobre éste.

Los municipios rurales, por su parte, siguen concentrados en las actividades del sector primario, principalmente en la agricultura, y en algunas ramas económicas del terciario, desarrolladas de manera incipiente. Carecen todavía de los medios indispensables para resolver las necesidades más básicas de los pobladores, ahogados en pobreza

²² Las colonias populares de la periferia fueron construidas por sus propios habitantes que, poco a poco, lograron con sus luchas de gestión que los gobiernos locales los reconocieran como propietarios de los terrenos y de las viviendas construidas por ellos mismos.

extrema. En estos municipios opera la forma más tradicional del gobierno local, su visión es de corto plazo, su acción está reducida a la cobertura de los servicios públicos más elementales, siempre dependiendo de los recursos que lleguen de otras instancias gubernamentales.

El alto grado de dependencia de los municipios (ya sean urbanos o rurales) de los recursos federales transferidos (participaciones, aportaciones e incentivos económicos) ha generado dinámicas negativas en las capacidades de los gobiernos locales para incrementar su recaudación. La entrada de estos recursos federales también ha ensanchado la burocracia municipal (principalmente en los urbanos) y, por ende, la nómina se ha multiplicado alarmantemente, gastándose en el pago de ésta gran parte de los recursos recibidos, aún cuando son destinados para la creación de infraestructura, acción que queda en un segundo plano.²³ De continuar esta tendencia, los gobiernos municipales, desde la perspectiva federal y estatal, se transformarían en ventillas de gasto público.

Los Ayuntamientos están facultados para elaborar reglas específicas que puedan responder a la multitud de problemas que aquejan a los habitantes del municipio, tienen la capacidad jurídica suficiente para construir medios que coadyuven a satisfacer las demandas de servicios públicos, planeación urbana, empleo, seguridad pública. Para

²³ La manera en que se transfieren los incentivos económicos, las participaciones y aportaciones federales tampoco genera estímulos que fomenten la eficiencia en el desempeño municipal. Merino (2007: 51-53) pone de ejemplo, que las participaciones fiscales dependen del tamaño de la población de cada municipio, es decir, entre más población más participaciones, y no se premia a los gobiernos locales con más éxitos económicos o con mejores inversiones públicas. Tal parece, que la federación concibe como positivo el incremento de la población en los municipios, ya que los recompensa con más recursos. Por su parte, la cantidad de aportaciones federales del Ramo 33 depende del número de escuelas o de profesores, de hospitales o de doctores, o de policías que tenga cada municipio, no son recursos que se transfieran por resultados obtenidos en materia de educación, salud o seguridad pública, sino por la existencia de infraestructura instalada o de sueldos que deban pagarse.

que el gobierno local se convierta en una instancia promotora del desarrollo debe abandonar su visión tradicional para arribar a una perspectiva más integral, que asuma la responsabilidad del bienestar general de los habitantes del municipio como propia. La complejidad que han adquirido los problemas locales exige rediseñar e innovar soluciones, encontrar instrumentos adecuados que los atiendan. La deliberación cotidiana entre todos los miembros de la comunidad (gobierno local, sector empresarial, organizaciones sociales, ciudadanos) en forma ordenada y organizada permite construir de redes políticas y sociales que coadyuven a rediseñar e innovar esas soluciones que se están buscando. La operación del gobierno local no sólo debe circunscribirse a las funciones que la ley le concede, puede ampliar su acción a todos los espacios de la vida pública que no estén prohibidos por la ley (que son muchos), para buscar el desarrollo de la sociedad mexicana.

Conclusiones

Con las reformas al artículo 115 constitucional en 1983 y 1999, el gobierno municipal adquirió un cúmulo amplio de facultades que lo hicieron pasar de instancia administrativa a órgano político garante de la convivencia civil, pacífica y armónica entre los habitantes de un territorio determinado; sin embargo, algunos legados autoritarios que heredó del régimen centralista, que predominó en la nación durante casi todo el siglo XX, y diversos obstáculos formados en la marcha de su actuación, le han imposibilitado desempeñarse como tal. Es más, si se evaluara el ejercicio de los gobiernos municipales como garantes de dicha convivencia obtendrían una calificación reprobatoria. A pesar de todo esto, el gobierno local se halla en la mejor manifestación de toda su historia.

Las trabas más visibles que obstaculizan el desempeño municipal se pueden enumerar en tres bloques: a) los problemas políticos, que van desde la integración de las planillas para Ayuntamientos donde imperan los intereses de grupos de poder hasta la pluralidad política en el cabildo que reta su capacidad para generar acuerdos y consensos; b) las limitaciones en la administración interna representadas básicamente por la falta de profesionalización de los recursos humanos (miembros del Ayuntamiento y funcionarios) y por el alto nivel de rotación del personal electo popularmente y de los servidores públicos de primer nivel; y c) la estructura poblacional de los municipios hace tan desigual sus realidades y contextos, pues mientras unos tienen problemas de planeación urbana (que la siguen sustentando en lo normativo sin considerar otras variables) otros luchan por no desaparecer por la excesiva migración nacional e internacional, escenario que multiplica, profundiza y complejiza las demandas, desafiando la capacidad de gestión de las autoridades municipales.

Para superar tales trabas, el gobierno municipal debe abandonar su visión tradicional encerrada en la sola actuación del Ayuntamiento en el espacio público local. La adopción de una perspectiva más integral, le permitiría interactuar permanentemente con otros niveles de gobierno e incorporar a los organismos no gubernamentales, a los diversos actores sociales y a la ciudadanía en general en las diferentes etapas del proceso de políticas públicas. En esta participación activa de los sectores de la sociedad se pueden producir las líneas de acción -desde diferentes perspectivas- que eliminen o, por lo menos, disminuyan los obstáculos que enfrentan los gobiernos locales y los problemas que aquejan a los municipios. La acción gubernamental, en esta nueva visión, es resultante de la incorporación efectiva de todos los actores locales en la atención de los problemas públicos.

Bibliografía

- CABRERO Mendoza, Enrique. 2007. "La agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: una visión introductoria", en: *Políticas públicas municipales: una agenda en construcción* (Cabrero Mendoza, coordinador). CIDE – Porrúa. México.
- CEJUDO, Guillermo M. 2007. *Para entender los gobiernos estatales en los Estados Unidos Mexicanos*. Nostra Ediciones. México.
- CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 2002. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Ediciones Bob. México.
- FINOT, Iván. 2001. *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. ILPES. Santiago de Chile.
- INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y DESARROLLO MUNICIPAL (INAFED). 2006. *Sistema Nacional de Información Municipal*. Secretaría de Gobernación. México. www.inafed.gob.mx
- MERINO, Mauricio. 2007. *Para entender el régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*. Nostra Ediciones. México.
- NUÑEZ González, Francisco y José Vargas Castro. 1992. "Alternativa de clasificación municipal para el Estado de México", en: *Revista del IAPEM* "Retos y desafíos del gobierno y su administración pública", núm. 15, julio-septiembre. México.
- ORTEGA Lomelín, Roberto. 1994. *Federalismo y Municipio*. Fondo de Cultura Económica. México.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL. 2004. *Encuesta Nacional a Presidentes Municipales*. Gobierno de la República. México.
- VALLÈS, Josep M. 2002. *Ciencia Política: una introducción*. Editorial Ariel. Barcelona, España.
- ZICCARDI, Alicia. 2007. "La planeación urbana municipal, ¿función normativa o sustento de la gobernabilidad local?", en: *Políticas públicas municipales: una agenda en construcción* (Cabrero Mendoza, coordinador). CIDE – Porrúa. México.
- ZICCARDI, Alicia. 2002. *Cuaderno de la Agenda de la Reforma Municipal. Municipio y Región. Cuadernos de Debate*. Instituto de Investigaciones Sociales (UNAM), CIDE, CESEM, Centro de Estudios de la Reforma del Estado. México.