

INNAP

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

Administración pública comunitaria y gobierno local en México: Las autoridades auxiliares municipales

Humberto Polo Martínez

Humberto Polo Martínez

**Administración pública
comunitaria y gobierno local
en México: Las autoridades
auxiliares municipales**

**SEGUNDO LUGAR
PREMIO DEL INSTITUTO NACIONAL
DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
EDICIÓN XXXVI**

ISBN: 978-607-9026-26-4

**Administración pública comunitaria y gobierno local en México:
Las autoridades auxiliares municipales**

Derechos reservados conforme a la Ley
Primera edición: noviembre de 2012

©Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera Libre México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110
Delegación Cuajimalpa, México, D.F.
50 81 26 35
www.inap.org.mx

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra,
citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

CONSEJO DIRECTIVO 2011-2014

José R. Castelazo
Presidente

Javier Barros Valero
**Vicepresidente
para Asuntos
Internacionales**

Diego Valadés
Vicepresidente

Mauricio Valdés Rodríguez
**Vicepresidente para los
IAP's de los estados
2012-2013**

CONSEJEROS

Hilda Aburto Muñoz
Carlos Almada López
José Fernando Franco González Salas
Benjamín González Roaro
Mauricio Merino Huerta
Sergio Hidalgo Monroy Portillo
María de los Ángeles Moreno Uriegas
Arturo Núñez Jiménez
Fernando Pérez Correa
Carlos Reta Martínez
Óscar Reyes Retana
Héctor Villarreal Ordóñez

CONSEJO DE HONOR

Luis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza
Adolfo Lugo Verduzco
José Natividad González Parás
Alejandro Carrillo Castro

IN MEMORIAM

Gabino Fraga Magaña
Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Raúl Salinas Lozano

FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna
José Attolini Aguirre
Enrique Caamaño Muñoz
Antonio Carrillo Flores
Mario Cordera Pastor
Daniel Escalante Ortega
Gabino Fraga Magaña
Jorge Gaxiola Zendejas
José Iturriaga Sauco
Gilberto Loyo González
Rafael Mancera Ortiz
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfredo Navarrete Romero
Alfonso Noriega Cantú
Raúl Ortiz Mena
Manuel Palavicini Piñeiro
Álvaro Rodríguez Reyes
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Raúl Salinas Lozano
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Ricardo Torres Gaitán
Rafael Urrutia Millán
Gustavo R. Velasco Adalid

ÍNDICE

Presentación

José R. Castelazo 13

INTRODUCCIÓN 15

- 1 Planteamiento del problema 18
- 2 Objetivos y delimitación del objeto de estudio 20
- 3 Hipótesis y contribuciones de la investigación 21
- 4 Estructura del documento 22

I. ELEMENTOS TEÓRICO-CONCEPTUALES DE LA ADMINISTRACIÓN COMUNITARIA 29

- 1.1 El carácter universal de la administración 31
 - 1.1.1 La administración, un producto de la comunidad 31
 - 1.1.2 Comunidad política y administración pública 35
- 1.2 Descubriendo el concepto administración comunitaria 37
 - 1.2.1 Administración comunitaria en la Unión Europea 37
 - 1.2.2 La administración en las comunidades indígenas 42
 - 1.2.3 Otras formas de administración comunitaria 48
- 1.3 Bases para el estudio de la administración pública comunitaria 53
 - 1.3.1 Elementos en la conceptualización de la administración pública comunitaria 53
 - 1.3.2 La comunidad local, nicho de la administración pública comunitaria 56
 - 1.3.3 Los fines del estudio de la administración pública comunitaria 60

II. DIMENSIONES DEL GOBIERNO LOCAL Y CARACTERÍSTICAS DEL GOBIERNO MUNICIPAL EN MÉXICO 65

- 2.1 Las dimensiones del gobierno local 67
 - 2.1.1 Lo local en el contexto de lo global 67

2.1.2	Polivalencia de la categoría gobierno local	70
2.1.3	Focalización del gobierno local hacia el municipio: gobierno de proximidad	73
2.2	El gobierno municipal en México	77
2.2.1	El ayuntamiento, de institución gubernativa a institución administrativa	77
2.2.2	Institucionalización del ayuntamiento como gobierno	81
2.2.3	Integración de los ayuntamientos	84
2.2.4	Funcionamiento de los ayuntamientos	89
2.2.5	Problemas y avances en el diseño institucional del ayuntamiento	96
2.3	División territorial del municipio	100
2.3.1	Territorialización del poder estatal y el municipio	101
2.3.2	Organización política: Categoría de las comunidades locales	103
2.3.3	Organización administrativa: Categoría de las circunscripciones territoriales	110
2.3.4	Formatos para el cambio de categorías político-administrativas	115

III. MATERIALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMUNITARIA

3.1	Las autoridades auxiliares municipales en el contexto nacional	123
3.1.1	Conceptualización de autoridad y descongestión del ayuntamiento	124
3.1.2	Modalidades en la elección y/o designación de autoridades	127
3.1.3	Periodo del cargo y la no reelección inmediata	135
3.2	Los actores públicos de la administración comunitaria	140
3.2.1	Autoridades auxiliares municipales de carácter unipersonal	140
3.2.2	Autoridades auxiliares de representación colegiada	144
3.2.3	Atribuciones y obligaciones	150
3.3	Factores formales e informales que inciden en la acción de la autoridad auxiliar municipal	156

3.3.1	Autoridades auxiliares sin recursos para operar	156
3.3.2	Administración con estructura orgánica y/o recursos públicos	162
3.3.3	La acción de las autoridades tradicionales de carácter civil	169

IV. DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMUNITARIA AL GOBIERNO COMUNITARIO 175

4.1	El gobierno de la comunidad local	177
4.1.1	El poder político de la autoridad auxiliar	178
4.1.2	Manifestaciones por el cuarto orden o nivel de gobierno	182
4.2	¿Hacia el gobierno comunitario?: Cinco experiencias estatales	187
4.2.1	Las juntas municipales en los municipios del estado de Campeche	187
4.2.1.1	Integración y elección	190
4.2.1.2	Organización y funcionamiento	191
4.2.1.3	Finanzas públicas	193
4.2.2	Las juntas municipales en los municipios del estado de Chihuahua	195
4.2.2.1	Integración y elección	197
4.2.2.2	Organización y funcionamiento	199
4.2.2.3	Finanzas públicas	202
4.2.3	Las juntas auxiliares en los municipios del estado de Puebla	202
4.2.3.1	Integración y elección	204
4.2.3.2	Organización y funcionamiento	206
4.2.3.3	Finanzas públicas	208
4.2.4	Las alcaldías en los municipios del estado de Quintana Roo	209
4.2.4.1	Integración y elección	212
4.2.4.2	Organización y funcionamiento	214
4.2.4.3	Finanzas públicas	217

4.2.5	Los concejos congregacionales en los municipios del estado de Zacatecas	218
4.2.5.1	Integración y elección	221
4.2.5.2	Organización y funcionamiento	222
4.2.5.3	Finanzas públicas	223
4.3	Resumen general de las cinco experiencias estatales	224

CONCLUSIONES		229
---------------------	--	-----

FUENTES DE INFORMACIÓN		239
-------------------------------	--	-----

APÉNDICE DE ANEXOS		257
---------------------------	--	-----

Anexo 1.	Integración del ayuntamiento en los municipios de México	259
Anexo 2.	Categorías políticas en la división territorial de los municipios mexicanos	264
Anexo 3.	Categorías administrativas en la división territorial de los municipios mexicanos	268
Anexo 4.	Detalle de las juntas auxiliares municipales por región en el estado de Puebla	272
Anexo 5.	Panorámica general de localidades por estado	276

RELACIÓN DE CUADROS Y GRÁFICOS

Cuadro 2.1	Estados que incorporaron la representación proporcional	84
Cuadro 2.2	Composición de los ayuntamientos con regidores y síndicos por ambos principios	85

Gráfico 1	Rangos en el número de integrantes en los ayuntamientos	88
Cuadro 2.3	Periodicidad de las sesiones ordinarias de cabildo	91
Cuadro 2.4	Cobertura de comisiones del ayuntamiento por estado	95
Cuadro 2.5	Modelos para la democratización del ayuntamiento	99
Gráfico 2	Categorías políticas municipales en el contexto nacional	105
Cuadro 2.6	Población requerida para otorgar categoría política a centros de población	108
Gráfico 3	Categorías administrativas municipales en el contexto nacional	112
Cuadro 2.7	Instancias que aprueban el cambio de nomenclaturas político-administrativas	116
Cuadro 3.1	Elección de las autoridades auxiliares por convocatoria	130
Cuadro 3.2	Procedimientos en la designación de autoridades auxiliares	132
Cuadro 3.3	Elección de autoridades auxiliares municipales por intervención del Instituto Estatal Electoral	133
Cuadro 3.4	Autoridades tradicionales por usos y costumbres	137
Cuadro 3.5	Formas para prorrogar o no la permanencia en el cargo	138
Cuadro 3.6	Autoridades auxiliares de carácter unipersonal	142
Cuadro 3.7	Combinación de autoridades auxiliares municipales	144
Cuadro 3.8	Autoridades auxiliares como cuerpo colegiado	146
Cuadro 3.9	De las sesiones ordinarias	148
Cuadro 3.10	Atribuciones por materia administrativa	153

Cuadro 3.11	Percepción económica para las autoridades auxiliares	157
Cuadro 3.12	Autoridades auxiliares municipales con recursos	164
Cuadro 4.1	Panorama de las juntas municipales en el estado de Campeche	188
Cuadro 4.2	Panorama de las juntas municipales en el estado de Chihuahua	196
Cuadro 4.3	Panorama de las juntas auxiliares en los municipios del estado de Puebla	203
Cuadro 4.4	Panorama de las alcaldías y otras autoridades auxiliares en los municipios del estado de Quintana Roo	211
Cuadro 4.5	Resumen general de las cinco experiencias estatales	225
Cuadro 4.6	Panorama numérico de localidades en los cinco estados	226

**Administración pública comunitaria y gobierno local en México:
Las autoridades auxiliares municipales**

Se terminó de imprimir en diciembre de 2012
en los talleres de Géminis Editores e impresores, S.A. de C.V.
Emma Núm. 75, Col. Nativitas, México, D.F.
E-mail: geminiseditores@prodigy.net.mx

La edición en tiro consta de 1,000 ejemplares

Distribución a cargo del INAP.