

INTRODUCCIÓN

Construimos teorías por dos razones. En primer lugar, esperamos que nos sirvan para simplificar la realidad con el fin de comprenderla para controlarla mejor o adaptarla. En segundo lugar, una vez que hemos alcanzado esa comprensión, las teorías pueden guiarnos para comprobar su exactitud.

Jarol B. Manheim (1999)

El Estado se territorializa políticamente para ejercer su poder de dominación al interior de sus fronteras y proporcionar el bienestar general de su población en cualquier parte de su geografía. El Estado mexicano lo hace en los tres componentes institucionales reconocidos por la Constitución General de la República: federación, entidades federativas y municipios, a los cuales la legislación estatal o subnacional agrega el de la comunidad local como soporte de la división territorial y de la organización política y administrativa del municipio.

La arquitectura constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, al no contemplar el plano de la comunidad local, dejó en las legislaturas estatales la facultad de su admisión y regulación jurídicas, siguiendo el precepto del artículo 124 de la Ley Suprema, referente a que las atribuciones no concedidas expresamente por “esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.” Así, las legislaturas hicieron los arreglos institucionales necesarios para darle sentido legal a los diversos centros de población asentados y organizados en el territorio municipal, y propiciaron que la comunidad local se instituyera en la base de la pirámide estatal.

El término comunidad local es una locución formada por los conceptos comunidad y localidad. La conjugación pretende indicar, por una parte, que nos referimos a la asociación de personas de base social que persiguen fines comunes e intereses colectivos guiados por una autoridad, donde la identidad, el arraigo, las relaciones de vecindad, creencias y valores son los ejes vertebrales de su cohesión social, y por la otra, que esa asociación tiene como contexto espacial de su organización permanente un territorio específico, un *locus* delimitado en el engranaje político de los municipios.

La presente investigación por tanto, se propone analizar la acción de esa autoridad que, a nombre del ayuntamiento y de la misma comunidad dirige y administra los intereses colectivos comunitarios, fenómeno que, por cuestiones epistemológicas, hemos denominado administración pública comunitaria. A través de ella, el Estado busca expresarse con la mayor proximidad posible y el ayuntamiento aterrizar las políticas públicas en todos los rincones del territorio municipal con signos de oportunidad y a menores costos para el erario.

El concepto a que nos referimos, ha sido utilizado en literatura especializada para expresar la acción de los órganos directivos de algunas comunidades territoriales y funcionales; por ejemplo, para identificar las actividades que realiza la Comisión Europea (CE) como brazo ejecutor de la Unión Europea (UE); para determinar la administración de los bienes comunales por parte del Comisariado o para tipificar la prestación de servicios públicos a través de comités vecinales o comunitarios, entre otras expresiones de la vida asociada; pero nada se ha escrito sobre la acción de las autoridades auxiliares del gobierno local.

En efecto, durante la amplia búsqueda de fundamentos para darle cuerpo y sentido a esta noción, confirmamos que la administración pública comunitaria como parte de la arquitectura territorial del ayuntamiento, no tiene investigación en nuestro país y tampoco encontramos evidencias de que exista en otros lugares del orbe. Hay esbozos en obras antropológicas, sociológicas, históricas y del Derecho municipal, y someras reflexiones en trabajos municipales de carácter académico, pero, sin profundizar en el tema.

Así las cosas, las diferentes piezas del rompecabezas que buscamos armar con esta investigación, nos indican la concurrencia de una serie de elementos formales e informales en la configuración de este fenómeno administrativo. Componentes que van desde la organización político-administrativa del municipio con las diferentes tipologías de los centros de población, hasta la integración, organización y funcionamiento de la autoridad que representa al Estado en las subdivisiones municipales, con todo lo que implica el papel que desempeña en el entramado institucional del poder local.

Las autoridades auxiliares municipales

Esa confluencia de factores, indudablemente propicia una administración pública comunitaria especial y diversa en el fondo del municipio. Su atipicidad obedece, en gran medida, a las condiciones de cómo se organiza y funciona. Es distinta al aparato administrativo municipal y nada tiene que ver con la malla burocrática de los gobiernos estatal y federal. Su materialización normalmente se verifica en una simbiosis autoridad-comunidad, sobre todo cuando la autoridad auxiliar es de tipo unipersonal y trabaja sin estructura administrativa ni presupuesto. Ahí, se amalgaman las energías social y pública para lograr la consecución de los fines comunes y sociales.

Por otra parte, pudiera entenderse a esta administración como una simple extensión de la administración pública municipal, principalmente por la dependencia de la autoridad comunitaria del ayuntamiento; sin embargo, tal posición sería discutible si tenemos en cuenta que su principal propiedad es la acción política de una autoridad pública con signos de autonomía, porque también representa a la comunidad que la elige, la legitima y la mandata en función de sus intereses y, de ser necesario, la contrapone al ayuntamiento para obtener respuesta favorable a sus necesidades y expectativas de progreso.

De acuerdo con la legislación de cada estado de nuestro país, la autoridad auxiliar desempeña diversas atribuciones directivas y ejecutivas, las cuales justifican la importancia de su papel en el andamiaje institucional de los municipios. En este sentido incluso, unas legislaturas estatales han diseñado y fortalecido la figura de la autoridad auxiliar de carácter grupal y de acción colegiada, cuyas analogías con el ayuntamiento, pueden confirmar la noción del gobierno comunitario.

Si la administración pública tiene la responsabilidad fundamental de ejecutar, con las capacidades institucionales a su alcance, las políticas del Estado orientadas a propiciar el acceso de la sociedad a mejores niveles de vida de modo continuo y sistemático, adquiere relevancia conocer cómo lo hace al interior de la comunidad local o conjunto de comunidades locales, cómo se conforma y con qué cuenta para lograrlo y cuál es su contribución a ese propósito estatal.

También el estudio de la administración pública comunitaria, confluye en la dinámica de la transformación de las interacciones Estado-sociedad, donde el

gobierno acepta que la acción social organizada es determinante para suplir las limitaciones de su capacidad de respuesta ante el cúmulo de necesidades y expectativas, escenario que impele a teóricos y políticos a buscar alternativas en la recomposición de las estrategias para el desarrollo. En esta tarea la presente investigación concilia con las tendencias de recuperar lo local en el mundo de la globalidad.

1. Planteamiento del problema

Ante la proliferación de estudios sobre la vida municipal, no sólo en México sino a nivel mundial, pareciera que ya no hay mucho de que tratar al respecto; sin embargo, en este terreno existen temas pendientes en la agenda del conocimiento científico. Uno de ellos es el proceso administrativo configurado por la acción de las autoridades auxiliares municipales a nivel de comunidad local.

Por tradición, teóricos y políticos conciben al municipio como la parte del Estado más cercana a los intereses de la población, condición no cumplida a plenitud en la mayoría de las ocasiones. El ayuntamiento y su aparato administrativo, concentrados en la cabecera municipal, no cubren con eficacia su cometido en los demás centros de población asentados en el territorio del municipio o dentro del perímetro de ciudades densamente pobladas, ni tampoco tienen el conocimiento real de las necesidades de cada comunidad en específico. Para salvar esos obstáculos propios de la distancia entre la autoridad y comunidad, las legislaturas estatales construyeron instituciones de base territorial; es decir, de tipo comunitario y lo hicieron con la intención de mejorar la gestión municipal en toda la municipalidad.

El primer problema que enfrenta la mayoría de las autoridades auxiliares municipales en su desempeño es inherente al marco legal donde se desenvuelven, habitualmente no corresponde a la función público-social de su representación política. Parece normal el esquema de sus limitaciones administrativas, pues en general carecen de presupuesto y de la organización mínima indispensable. Esta causal, producto de la tradición centralista y colonialista de nuestro histórico sistema político, limita su contribución al mejoramiento de la calidad de vida de los pobladores bajo su tutela y disminuye la eficacia de su apoyo a la gestión pública municipal.

Las autoridades auxiliares municipales

En adición a lo anterior, escaso beneficio han tenido de las políticas públicas derivadas del proceso de descentralización emprendido por el Estado a partir de la década de los ochenta del siglo pasado, siguen siendo agentes operarios de decisiones exógenas que, en ocasiones no atienden ni entienden las necesidades más sentidas y prioritarias de la comunidad de base social.

Por otra parte, el capital social de la comunidad es clave para vencer la resistencia o discrecionalidad de las autoridades municipales en la distribución del gasto. Su posibilidad es inherente a la legitimidad del agente comunitario y a su liderazgo, aunque siempre está expuesta a criterios de elección racional que individualiza a los ciudadanos y los distancia del interés colectivo. No obstante ese riesgo, la conjugación de legitimidad y liderazgo en la autoridad auxiliar da confianza y certidumbre al conjunto social que se cohesiona alrededor de ella, la fortalece y dinamiza en la negociación de soluciones a la problemática común, aprovechando el nuevo contexto decisonal y financiero del gobierno municipal.

Pero este esquema cooperativo y de solidaridad vecinal no siempre es favorable, sistemático y continuo ni responde a las exigencias funcionales del cargo y entonces la autoridad comunitaria se ve obligada a valerse de sus propios recursos para cumplir el compromiso. Es obvio que esta condición afecta su representación y la comunidad pierde posibilidades de progreso, al entraparse entre el deseo de hacer las cosas y la falta de incentivos para hacerlo. El problema no es cuestión directa del gobierno local que maniobra en función del sistema jurídico imperante.

En alivio de estos males estructurales, la legislación relacionada con la vida municipal de doce estados contempla de manera explícita la obligatoriedad del ayuntamiento de proveerla de presupuesto, en unos casos bajo fórmulas expresas garantes de una distribución básica fuera de todo contagio político y, en otros, a discreción del presidente municipal con todos los ingredientes posibles.

También el sistema legal de siete estados, con las variantes naturales de su autonomía e historia, reconoce una combinación entre autoridades colegiadas y autoridades unipersonales en la gobernación de las diferentes comunidades de sus municipios, organización que puede o no responder a una jerarquía en

cascada, pues es común observar que las unipersonales, como pueden depender de la autoridad colegiada, lo pueden hacer directamente del ayuntamiento.

No está por demás señalar que la problemática municipal del país se refleja en cada comunidad y en su autoridad como el eslabón más frágil de la cadena territorial del Estado mexicano. Esto era explicable cuando el Estado de bienestar con su autoritarismo y omnipresencia subordinó toda iniciativa social y la sociedad se convirtió en un cuerpo expectante, paciente y alejado de los asuntos públicos, donde los municipios eran simples agencias administrativas de intereses y visiones externas. Pero ahora, cuando las nuevas realidades aconsejan un Estado descentralizado y democrático, en una relación de menos Estado y más sociedad, se hace evidente la necesidad de replantear y modificar paradigmas, a efecto de revitalizar todos los componentes territoriales mediante una descentralización equilibrada y racional, donde la comunidad local sea el punto de partida de las políticas y no el punto de llegada.

El panorama nacional de la administración comunitaria es amplio, heterogéneo y complejo. Concilia con el hecho de que cada comunidad urbana o rural, por más pequeña que sea, cuenta con su autoridad civil; así mismo, es resultado del sistema legal que cada congreso local tejió sobre la materia. Pero como estas experiencias no tienen una valoración focalizada de su aporte al desarrollo comunitario y municipal, ni tampoco de su contribución a la gobernabilidad y al diseño e implementación de políticas públicas municipales, su fortalecimiento y desarrollo se convierte o puede convertirse en un tabú.

2. Objetivos y delimitación del objeto de estudio

La investigación tiene tres objetivos principales. Primeramente, conocer y analizar los diferentes componentes institucionales que rigen la acción pública de las autoridades auxiliares municipales en el contexto del gobierno local mexicano, a fin de comprender el proceso administrativo que tiene lugar en la comunidad local. Con ello, establecer el marco general de la plataforma que propicie el debate y el estudio de este fenómeno por parte de la Ciencia de la Administración Pública y de los especialistas en el conocimiento del gobierno local. De esta forma, proponer su mejoramiento y desarrollo aportando a la noción del cuarto orden de gobierno o del gobierno submunicipal a efecto de apoyar su constitucionalidad.

La cobertura del análisis comprende los treinta y un estados de la República y la temporalidad abarca dos dimensiones: la consulta bibliográfica de apoyo teórico y la hemerográfica no tiene una fecha fija en el pasado, como sí existe en el caso de los distintos ordenamientos jurídicos. La legislación consultada es la vigente hasta los dos primeros meses de 2012, siendo el portal de cada Congreso Estatal y de las cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión el medio utilizado, así como el de algunas dependencias y entidades de la administración pública federal y estatal. Igual vigencia observa la normatividad municipal que por su naturaleza advierte cambios constantes y la cual localizamos en las páginas web de algunos municipios o que obtuvimos de manera personal.

Otras fuentes fueron las constituciones y leyes secundarias de países citados como referentes en el texto. Su origen provino del portal del Poder Legislativo de cada uno y, por consiguiente, suponemos en vigencia las citas efectuadas.

3. Hipótesis y contribuciones de la investigación

La guía de esta investigación se sustenta en el supuesto de que las autoridades auxiliares municipales, por el poder político que representan y las funciones que realizan en la comunidad local, configuran una forma de administración pública comunitaria en la arquitectura institucional del gobierno municipal y cuya importancia radica en facilitar la cercanía del ayuntamiento con la sociedad de base territorial, para que éste ejerza a nombre del Estado el poder de dominación y propicie el interés general.

Asimismo, dichas autoridades, por su amplio abanico de atribuciones no sólo realizan funciones de vinculación operativa sino sobre todo de dirección, por lo que de profundizarse la descentralización y democratización del Estado hasta sus mismos cimientos y reconocerse el estatus gubernativo de éstas en la Constitución General de la República, pudieran constituirse en las principales actoras del desarrollo comunitario-municipal y garantizar, con mayores fortalezas a su disposición, el aterrizaje de políticas públicas con un enfoque de abajo hacia arriba.

Desde esta perspectiva, el presente trabajo pretende contribuir con las bases generales sobre la administración pública comunitaria, a efecto de motivar

el debate académico y el estudio científico de este fenómeno administrativo. Quizás el uso del concepto administración pública comunitaria pudiera de origen generar controversias sobre su correcta aplicación; pero lo hemos considerado el más apropiado para precisar la actividad que realizan los entes públicos comunitarios en el entramado institucional del municipio, donde los asentamientos humanos construyen, al paso del tiempo, verdaderas comunidades con un conjunto de elementos que las identifican y las diferencian; entre esos elementos, cuentan con una autoridad que organiza la presencia del Estado en la sociedad (Uvalle, 1984) de base territorial.

Igualmente, busca aportar contenido a la teoría del gobierno comunitario y persuadir respecto de su posible realidad constitucional. El examen de los factores formales-legales e informales indica que existen elementos para lograrlo en la lógica de una profunda reforma del Estado. Si bien es cierto que hay signos conservadores en la legislación municipal de algunos estados para dotar de mayores capacidades institucionales a las autoridades auxiliares municipales, también es cierto que en otros el horizonte es claramente progresista, las evidencias legales así lo hacen pensar. La investigación propone una serie de datos y referentes con la idea de que políticos y especialistas en gobierno local los tengan presentes en sus tareas representativas y académicas, principalmente en aquellos planteamientos para el rediseño institucional del Estado mexicano que necesita cambios estructurales de fondo.

4. Estructura del documento

La investigación se divide en cuatro capítulos y cada uno de ellos en diversos subcapítulos con puntos específicos de reflexión. El capitulado guarda una lógica deductiva y la metodología del análisis comparativo permite observar la conjunción de diferentes elementos en la estructura del objeto de estudio y le da sentido teórico-empírico a las propuestas de nuestra argumentación que se centran en la profundización de la reforma del Estado y en el reconocimiento de la comunidad local y de su gobierno como instituciones de la Ley Suprema.

En el primer capítulo se construye el marco teórico-conceptual, iniciando con la concepción universal de la administración que bien puede ser producto de la comunidad territorial o de la comunidad funcional; es decir, pública o privada. En este mismo apartado, se alude a la relación administración pública

Las autoridades auxiliares municipales

y comunidad política en sus diferentes dimensiones: supranacional, nacional, estatal y municipal, considerando a la comunidad política como un sistema compuesto de subsistemas territoriales.

Con las bases anteriores, pasamos a la construcción del estado del arte sobre la administración pública comunitaria, tomando, para tal propósito, las referencias localizadas en la literatura a nuestro alcance respecto de su carácter público y privado. En lo público, identificamos el término en la acción política de la CE de la UE, en los cargos civiles del gobierno de las comunidades indígenas reconocidos por el Estado y en la autogestión vecinal de algunos servicios públicos con acreditación estatal, mientras que en lo privado, el concepto lo encontramos en la administración de los bienes comunes que realizan los comisariados de bienes comunales, en la prestación comunitaria de servicios públicos no reconocida oficialmente y en la operatividad de organizaciones de base social.

La última parte, comprende las contribuciones del estado del arte al armado de la conceptualización teórica de la administración pública comunitaria que nos ocupa. Las experiencias administrativas comunitarias, siendo diferentes al contexto de la comunidad local, apuntalan la noción del término utilizado en esta obra aunque, a decir verdad, el mayor aporte lo dio el estudio de los especialistas del fenómeno administrativo de la CE y también de la autogestión de los servicios públicos en comunidades indígenas.

Asimismo, comprende el examen de los elementos identitarios de la comunidad como arena natural de esta administración y, con ellos, se fundamenta el porqué no optamos por el concepto administración pública comunal o cualquier otro. Finalmente, con este plano, se esbozan algunos fines en el estudio de este segmento por parte de la Disciplina de la Administración Pública y, por supuesto, de la Ciencia Política.

Dentro del segundo capítulo, en la primera parte se analizan los enfoques general y focalizado del gobierno local a partir de la relación e interdependencia de lo local con lo global. El primero, por su polivalencia, considera local y, por ende, gobierno local, todo aquello contrapuesto a lo nacional o central: estados, departamentos, provincias, municipios, ciudades y cualquier otro espacio territorial por pequeño que sea; el segundo, busca posicionar al

municipio como el *locus* “más próximo” a los intereses sociales: se habla, cada vez con mayor constancia del gobierno de proximidad.

El segundo apartado se refiere al examen de la actual composición plural del gobierno municipal en México que, sin duda, interfiere en su operatividad y en los niveles de respuesta en la atención de los asuntos públicos. Inicia con la evolución del estatus del ayuntamiento: gubernativo-administrativo-gubernativo.

En seguida se revisan las reglas sobre la integración y operación de los ayuntamientos, dando cuenta del panorama nacional tan diverso por la aplicación de los sistemas de mayoría relativa (MR) y de representación personal (RP) en cada Estado y por la prevalencia del principio de gobernabilidad al favorecerse el predominio del partido ganador en la contienda electoral, así como de su operatividad: todos los ayuntamientos deben celebrar sesiones e integrarse en comisiones; en el primer caso lo hacen con distinta frecuencia y en el segundo de diferente modo conforme a los principios legales estatales.

En esta parte también se retoman los planteamientos para la democratización del gobierno local, la reelección inmediata y la ampliación del periodo constitucional. La idea central de las propuestas estriba en superar el formato de la planilla única y pasar a la elección individualizada de los integrantes de MR; en darle paso a la reelección continua en términos de un sistema de premios y castigos; y en ampliar el periodo constitucional, cuando menos, a cuatro años como ya sucede en tres estados de la República.

La tercera parte de este capítulo, estudia la división territorial del municipio mexicano en sus dos planos: organización política y organización administrativa. Ambas divisiones tienen como centro de atención a la comunidad local. Así, mientras la categoría política se refiere a la clasificación de los centros de población en base a sus características de desarrollo urbano, económico y social, y donde la autoridad comunitaria ejerce poder: ciudad, villa, rancharía, pueblo, barrio o caserío, entre otras, la categoría administrativa corresponde al ámbito de validez de los actos de esa autoridad: delegación, subdelegación, agencia, subagencia, sección municipal, alcaldía o congregación, entre algunas más. Las dos clasificaciones pueden coincidir o no territorialmente.

Finalmente se concluye con los procesos para la asignación oficial de categorías político-administrativas, correspondiendo de modo sistemático al Congreso estatal aprobar y emitir la declaratoria del cambio de categorías políticas y al ayuntamiento normalmente lo concerniente al de categorías administrativas.

En el capítulo tercero, examinamos los diferentes elementos que confluyen en la materialización de la administración pública comunitaria. Para enmarcar el rol de las autoridades auxiliares municipales, explicamos el vocablo autoridad. En términos weberianos la noción sugiere que quien ejerce autoridad ejerce una forma particular de poder, ya sea tradicional, carismático o legal-racional. En esta última esfera se ubican dichas autoridades, pues en su labor ejercen un determinado poder y lo hacen como efecto de procesos de desconcentración, delegación o descentralización de facultades del ayuntamiento, diferenciación que en los contenidos legales no es clara ni determinante y, sin embargo, la delegación es la vertiente con mayor incidencia.

Para comprender el papel que juegan tales autoridades, exploramos las modalidades de su elección y/o designación: por convocatoria abierta, por designación y por conducto del Instituto Estatal Electoral, con las variantes en los procesos y con la recurrente regla de evitar la participación de los partidos políticos en éstos.

Otro componente en el análisis, es la temporalidad del periodo legal del cargo que habitualmente es de tres años a excepción de Coahuila y de Hidalgo; es decir, se empata con el tiempo que dura el ayuntamiento. En dos estados las autoridades auxiliares duran menos del trienio: en Guerrero se rota anualmente el conjunto de autoridades electas y en Oaxaca, por los usos y costumbres de ciertos municipios, varía de uno a dos años y medio.

En el mismo primer apartado se estudia su reelección inmediata con la imposibilidad de continuar en el cargo, viejo paradigma que en cuatro estados se rompe aunque con ciertas limitantes: en Baja California es sólo para los subdelegados y no para los delegados; en Tlaxcala para los delegados y no para los presidentes de comunidad; en Hidalgo y Querétaro para todas las autoridades auxiliares que contempla la legislación municipal.

En la segunda parte de este capítulo, se da cuenta de la organización y funcionamiento de estas autoridades, teniéndose como principal aspecto su carácter unipersonal, cuestión que pudiera ser un obstáculo para cumplir con las diversas funciones de su responsabilidad; sin embargo, intervienen otros factores favorables derivados de su legitimidad y liderazgo sociales, así como del capital social comunitario.

A pesar de su contribución a las tareas territoriales del gobierno municipal, sólo en los municipios de siete estados: Campeche, Colima, Chihuahua, Durango, Puebla, Quintana Roo y Zacatecas se dan las condiciones legales para que algunas sean colegiadas, desenvolviéndose en una malla de relaciones con el ayuntamiento y con autoridades unipersonales en el mismo territorio municipal.

De los siete casos, en cinco de ellos, se observa una similitud con la integración y operación del ayuntamiento, pues en los municipios de Colima las juntas municipales fungen como una mesa directiva de alguna organización de vecinos y en los de Durango el diseño de la junta municipal es confuso porque la denominación “consejales” es con s y no con c como sugiere el espíritu de la ley. No obstante las diferencias en su diseño institucional, tanto las autoridades unipersonales como colegiadas, realizan un abanico común de atribuciones y, al mismo tiempo, algunas cumplen tareas de distinta materia administrativa: financiera, de educación, salud, planeación, registro civil y administración de justicia.

En la misma parte se hace el examen de las condiciones en que funcionan. La situación es compleja cuando la mayoría carece de recursos económicos y de estructura administrativa, restricciones no atribuidas al arbitrio del ayuntamiento sino al sistema jurídico que las rige. En ese contexto y en la mayoría de los casos, ni siquiera son consideradas servidores públicos a pesar de que ocupan un encargo público y tampoco son remuneradas por el trabajo que desempeñan.

En el panorama nacional, encontramos que en la mayor parte de los estados las reglas disponen su labor honorífica, contraviniendo con ello, de algún modo, lo estipulado en el artículo 127 de la Constitución General de la República; sin embargo, en tres estados la ley mandata su remuneración, en otros cinco

Las autoridades auxiliares municipales

las leyes laborales de los servidores públicos estatales las reconocen como trabajadores de confianza y la ley municipal del estado de Veracruz las determina como servidores públicos.

Ante la falta de definiciones al respecto, algunos cabildos han tomado la iniciativa y acordado su apoyo económico o en especie, a efecto de mejorar la gestión pública territorial. El capítulo termina con la revisión de aquellas autoridades comunitarias que cuentan con estructura orgánica y/o presupuesto público en los municipios de trece estados y con el estudio de las reglas imperantes en los cargos civiles del sistema de usos y costumbres de las comunidades indígenas, que por tradición son obligatorios y honoríficos.

En el capítulo cuarto, se muestran los modelos colegiados de cinco estados de la República que a nuestro entender son los más avanzados en materia de descongestión municipal a favor de una mayor proximidad con la comunidad: Campeche, Chihuahua, Puebla, Quintana Roo y Zacatecas, no sin antes discernir sobre el supuesto de que las autoridades auxiliares en general, unipersonales y de conjunto, fungen o tienden a fungir como gobierno de la comunidad en función del cúmulo de sus atribuciones, varias de ellas eminentemente políticas y otras tantas de carácter administrativo.

Con este análisis pasamos al estudio de seis manifestaciones que sobre el cuarto orden o nivel de gobierno deambulan en el mundo de las propuestas, las cuales tienen diferente enfoque: a) el ayuntamiento como cuarto orden de gobierno considerando que el gobierno del Distrito Federal es el tercero, según la fecha de su reconocimiento constitucional; b) un gobierno metropolitano supramunicipal; c) la organización de los pueblos y comunidades indígenas con base en autonomías étnicas o pluriétnicas regionales; d) el reconocimiento de la comunidad local indígena ante la dispersión territorial de las etnias; e) la creación de un orden de gobierno educativo; y f) el cuarto orden de gobierno referido al gobierno de la comunidad local.

Aunque la última propuesta habitualmente se ubica en los presidentes de comunidad del estado de Tlaxcala, es el marco para explorar, en la segunda parte y de manera general, las experiencias de los estados arriba citados. Descubrimos que las autoridades auxiliares colegiadas: juntas, alcaldías y concejos, a diferencia de los presidentes comunitarios tlaxcaltecas, se

estructuran y funcionan de forma análoga a los ayuntamientos en las secciones en que se divide el territorio municipal. La división se basa en las necesidades y características de cada municipio y es facultad del gobierno local pues se trata de un fraccionamiento de carácter administrativo, por consiguiente las secciones pueden puede comprender una o varias comunidades locales.

Como el tratamiento de los asuntos públicos de su competencia es colegiado, siguen los dos cauces de desahogo previstos para los ayuntamientos: sesiones y comisiones. Pero lo destacable es que cuentan con presupuesto público y con estructura orgánica, situación no confirmada en los ordenamientos municipales de Zacatecas. La dificultad principal fue la nula transparencia de la gestión municipal.

La fuente normal de los ingresos de estas instancias son las participaciones federales recibidas por los municipios anualmente, destacando dos casos por su mayor cobertura en las fuentes de sus finanzas. En Quintana Roo, además de las participaciones obtienen ingresos las alcaldías de la recaudación de los impuestos de predial y de traslado de dominio generados internamente; de la distribución proporcional de acuerdo con la población y en base a los egresos municipales *per cápita* del año inmediato anterior; de la recaudación interna de contraprestaciones por los servicios que otorga la alcaldía a su población; y de apoyos extraordinarios recibidos del ayuntamiento o del gobierno estatal. En Campeche, el gobierno de estado también les asigna recursos presupuestales para inversión.

Finalmente, el trabajo invoca las conclusiones a que llegamos con toda la argumentación y se centran en la estrategia de profundizar la descentralización del Estado mexicano hasta la comunidad local. En esta decisión transformadora no caben las simulaciones ni la defensa de paradigmas obsoletos o reprobados por su poca o nula contribución al desarrollo de nuestro país. Entonces el rediseño de la arquitectura política nacional debe consistir en un proceso de cambios a fondo y desde el fondo, en que se reconozca constitucionalmente la responsabilidad y la obligación social de los componentes territoriales a partir de la comunidad local.