

EL ENFOQUE MODERNO EN LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

Fernando VÁZQUEZ ALANÍS

Invariablemente, es en nuestros municipios donde ha germinado la semilla de las transformaciones, donde se ha marcado el ritmo y la profundidad de los cambios y donde el ejercicio de gobierno en su interrelación con las diversas instituciones ha creado y recreado nuestras prácticas democráticas.

El municipio ha sido siempre referencia de las disertaciones de académicos y estadistas, quienes en búsqueda constante han mantenido vivo el debate sobre la célula básica de nuestra organización político-administrativa.

Esta ponencia retoma este debate inconcluso y lo lleva a nuevos meridianos que, sin abandonar los dos ejes de la discusión municipalista-autonomía política y autosuficiencia financiera, le otorga connotaciones novedosas y lo hacen concordar en espacios y tiempos con los temas en boga en nuestro país y en el mundo entero.

El trabajo que hoy presento ante ustedes está estructurado en tres grandes apartados. En el primero denominado convencionalmente "El municipio y las ideas de la Revolución mexicana", en él se hace un somero recuento de los movimientos político-sociales que surgieron en el inicio del siglo y justo hasta la promulgación de la Constitución de 1917, que enarboló reivindicaciones de tipo político y financiero para la institución municipal.

La segunda parte de la ponencia revive el debate municipalista vivido en las sesiones del Congreso Constituyente de 1917 y que se hereda durante el transcurso del presente siglo caracterizando la demanda recurrente de quienes asumen la responsabilidad de dirigir el gobierno en los municipios.

Finalmente se centra la reflexión sobre el rol de los ayuntamientos en el tránsito hacia la modernización del país destacando el enfoque novedoso que el gobierno federal y los gobiernos estatales otorgan

a la aplicación del artículo 115 de la Constitución, realizando además algunos señalamientos en el terreno propositivo, con el afán de proponer un andamiaje conceptual que permita definir y construir un nuevo municipio mexicano que sea sólido sustento del desarrollo nacional y vehículo de la modernización y la reforma del Estado.

I. EL MUNICIPIO EN LAS IDEAS DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA

Durante esta etapa se gestan movimientos sociales que enarbolan la reivindicación del municipio en nuestro esquema de organización político administrativo. De los nueve planes y programas revolucionarios que conciben al municipio como instancia autónoma y democrática de gobierno, aquí sólo abordaremos someramente los más relevantes.

El primer movimiento en aparecer es el del Partido Liberal Mexicano que, encabezado por los Flores Magón y los Sarabia, lanza en 1906 en la ciudad de San Luis, el Programa y Manifiesto del Partido Liberal Mexicano en el cual en sus artículos 45 y 46 demandan la supresión de los jefes políticos y la reorganización y robustecimiento del poder municipal.

En 1908 un grupo de seguidores del general Díaz, pero opositores al grupo de los científicos, crean el Partido Democrático el cual en su manifiesto consagraba que la base más firme de la democracia es la organización y desarrollo del régimen municipal y en consecuencia exigía que fuesen suprimidas las jefaturas políticas instauradas por el porfirismo, por ser incomparables con el postulado.

El repudio a los jefes políticos era constatado por todas las manifestaciones políticas de la época, la prueba más ilustradora de ese generalizado rechazo fue el Plan de Valladolid, de 1910, el cual se vio precedido por una insurrección de aproximadamente 1 500 labriegos del estado de Yucatán y que cobró la vida del jefe político de la región.

Francisco I. Madero en el Plan de San Luis fue enfático al enunciar la sumisión de que eran objeto las autoridades municipales por parte de los jefes políticos y los gobernadores de los estados, demandando la reconquista de la soberanía y los derechos democráticos.

El movimiento zapatista fue de los que más y mayor trató el aspecto municipal, prueba de ello es la Ley general de libertades municipales, cuya esencia fue realizar la independencia de la célula de

ENFOQUE MODERNO EN APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 115 613

la organización política y social, procurándoles una amplia libertad de acción con objeto de dotarlos de los elementos suficientes que les permitan atender los intereses comunales y los preserve de ataques y sujeciones de los otros dos ámbitos de gobierno.

En 1912 se publica el Pacto de Empacadora, pacto que la historia registra también como Plan Orozquista, en él destacan, en materia municipal, dos pronunciamientos; a) la independencia y autonomía de los ayuntamientos para legislar y administrar sus arbitrios y fondos, y b) la supresión de los jefes políticos.

En el Pacto de Empacadora comienzan a perfilarse los ejes del debate municipalista, ejes conductores de la historia del municipio en el presente siglo.

II. EL DEBATE DEL CONSTITUYENTE
1916-1917

Cuando se hace referencia a lo expresado por el Constituyente de 1917 y lo relacionado con el debate sobre el artículo 115 se hacen generalizaciones que llegan en ocasiones a cambiar el fondo mismo de las cosas, por ese motivo en esta ocasión consideramos prudente referirnos a este punto de la forma más detallada.

Carranza presentó un proyecto relacionado en el tema que nos ocupa en los siguientes términos:

Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular teniendo como base de su división territorial, de su organización política, el municipio libre, administrado cada uno por un ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste del gobierno del estado.

También recomendaba la necesidad de una ley electoral.

Para la elaboración del dictamen correspondiente se integró una comisión formada por: Paulino Machorro, Heriberto Jara e Hilario Medina, el 20 de enero de 1917 se llevó a cabo la sesión ordinaria número 52 para la lectura del dictamen sobre los artículos 115 a 122 inclusive.

La comisión fundamentó el documento en el siguiente comentario:

El presente dictamen contiene los artículos 115 a 122 inclusive, que forman el título V del proyecto de reformas del primer jefe y que se refieren a los estados de la Federación.

La diferencia más importante, y por tanto la gran novedad respecto de la Constitución de 1857, es la relativa al establecimiento del municipio libre como la factura base de la administración política y municipal de los estados y, por ende, del país. Las diversas iniciativas que han tenido a la vista la Comisión y su empeño de dejar sentados los principios en que debe descansar la organización municipal, ha inclinado a ésta a proponer las tres reglas que intercala en el artículo 115 y que se refieren a la independencia de los ayuntamientos, a la formación de su hacienda, que también debe ser independiente y al otorgamiento de personalidad jurídica para que puedan contratar, adquirir, defenderse, etcétera.

Teniendo en cuenta que los municipios salen a la vida después de un largo periodo de olvido en nuestras instituciones y que la debilidad de sus primeros años los haga víctimas de ataques de autoridades más poderosas, la comisión ha estimado que deben ser protegidos por medio de disposiciones constitucionales y garantizarles su hacienda, condición indispensable de vida, y su independencia, condición de su eficacia.

Igualmente ha creído bueno dar competencia a la Suprema Corte de Justicia para resolver las cuestiones hacendarias que surjan entre el municipio y los poderes del Estado, estimando que los demás conflictos pueden ser resueltos por los tribunales locales, según lo disponga cada constitución sin perjuicio del amparo de garantías, que será siempre la mejor defensa de esta institución. Para evitar fraudes en la contabilidad municipal, así como para asegurar al Estado la parte de los impuestos que le corresponda, se autoriza la vigilancia de interventores, que nombrará el ejecutivo local.

Otra novedad en este título es la del artículo 119 que en los casos de extradición autoriza la detención hasta por un mes y dos, según que se trate de "criminales" pedidos por un estado o por una potencia extranjera, lo cual tiene por objeto el aseguramiento del reo mientras se opera su extradición. La Comisión estima que en la palabra "criminales" se subentiende que ya han sido calificados por tales en sentencia judicial, y que, por lo mismo, es en realidad el fundamento de la detención.

Fuera de esta diferencia el sistema de organización política de los estados y la determinación de los límites puestos a su soberanía son los mismos que los de la Constitución de 1857, y son también los que deben ser en una república federal.

Propuesta de la Comisión sobre el artículo 115

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las tres bases siguientes:

I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y término que señale la Legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un Estado los resolverá la Corte de Suprema Justicia de la Nación, en los términos que establezca la Ley.

Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su cargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores sustitutos o interinos las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, el número de representantes de una Legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios.

En los estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado un ciudadano mexicano por nacimiento.

Sala de Comisiones, Querétaro de Arteaga, 19 de enero de 1917.—
Paulino Machorro Narváez, Heriberto Jara, Hilario Medina, Arturo Méndez.

El debate se llevó a cabo en la sesión 59 y 60 celebrada el 24 de enero de 1917, sesión 61 (25 de enero de 1917), sesión 62 (25 de enero de 1917), intervinieron los diputados C. Márquez Josafat, C. Rodríguez González, C. De la Barrera, C. Jara, C. Martínez de

Escobar, C. Álvarez José, C. Reynoso, C. Andrade, C. Zepeda, C. Medrano, C. Céspedes, C. Lizarde, C. Calderón, C. Bojórquez, C. Medina, C. González, C. Aquiles, C. Palavicini, C. Terrones, C. Ramírez Villarreal, C. Múgica, C. Herrera Manuel, C. Aguilar, C. Enríquez, C. Rivera Cabrera, C. González Galindo, C. Recio, C. Pintado Sánchez, C. Santos, C. Caralioto, C. López Lira, C. Chapa, C. Paulino Machorro, C. Arturo Méndez, C. Manuel Zepeda González, C. Manjarrez, C. Luis T. Nava.

Diversos autores han afirmado con razón que la fracción segunda referida al derecho que tendría el municipio para recaudar todos los impuestos fue la que despertó mayor discusión, dividiendo las opiniones en tres:

1. Una la que apoyaba que el municipio cobrara todos los impuestos de jurisdicción.
2. Otra que se manifestaba a favor de que el municipio recolectara los impuestos meramente locales.
3. La que prefería que el estado cobrara todos los impuestos y el municipio se sujetara a lo que dictara la legislatura de los estados.

La primera posición fue sostenida por Heriberto Jara e Hilario Medina y creemos que lo expresado por Jara, para defender su posición es de especial importancia traerla a colación:

El C. Jara, miembros de la Comisión: Señores diputados; si la Comisión no hubiera traído al debate la II fracción del artículo 115 en la forma en que está expresada, seguramente que no hubiera sido consecuente con la idea expresada, que la referida comisión tiene para dar a los municipios su libertad, de acuerdo con el programa revolucionario. No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente, tanto refiriéndose a personas, como refiriéndose a pueblos, como refiriéndose a entidades en lo general. Hasta ahora los municipios han sido tributarios de los estados; las contribuciones han sido impuestas por los estados; la sanción de los presupuestos ha sido hecha por los estados; por los gobiernos de los respectivos estados. En una palabra al municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, y agregó:

Algunos temores se han iniciado acerca de que si a los municipios se les deja el manejo de la hacienda libremente, es probable que incurran en frecuentes errores de alguna trascendencia; nosotros, en presión de eso, nos hemos permitido asentar que las legislaturas de los estados fijarán lo que a éste corresponda para las atenciones mera-

mente indispensables para el sostenimiento de los gobiernos de los estados, para lo que sea absolutamente necesario para el funcionamiento de esos gobiernos. Pero queremos quitarles esa traba a los municipios, queremos que el Gobierno del estado no sea ya el papá, que temeroso de que el niño compre una cantidad exorbitante de dulces que le hagan daño, le recoja el dinero que el padrino o abuelo le ha dado, y después le da centavo por centavo para que no le hagan daño las charamuscas. Los municipios no deben estar en esas condiciones. Si damos por un lado la libertad política, si alardeamos de que los ha amparado una revolución social y que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia y se ha devuelto al municipio lo que por tantos años se le había arrebatado, seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte y restrinjamus hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica porque los municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del gobierno del estado.

La segunda posición era la que se manifestaba porque el municipio cobrara los impuestos meramente locales.

Así se manifestó Martínez de Escobar al señalar que los municipios deberían recaudar tan sólo los impuestos comunales. Lo anterior, a fin de que el estado no interviniera, a través de inspectores, en los asuntos municipales. Máxime, decía. . . con la renovación periódica de los ayuntamientos, con motivo de las elecciones populares . . . a cada momento habría inspectores y vigilantes de los estados sobre el municipio y de aquí se concluirá lógicamente una subordinación del municipio del estado. . .

Para evitar la intromisión de autoridades extralocales en la órbita municipal, se proponía, por tanto, que el municipio cobrara sólo sus impuestos. También se suponía que si esto se aprobaba, las legislaturas de los estados no podrían legislar en contra de los intereses municipales.

El diputado constituyente Fernando Lizardi apoyaba esta segunda corriente y sentenciaba: si consideramos el absolutismo municipal, podemos decir que el municipio recaudará todos los impuestos; si consideramos la acción del estado sobre la marcha municipal, diremos que la legislatura del estado determinará todo asunto municipal y otros asuntos del estado. Entre estos dos extremos existe un término medio: que los municipios administren libremente sus arbitrios y que los es-

tados fijen su contribución o la parte proporcional o una cantidad fija anual. . .

El tercer grupo propugnaba que el municipio se sujetara en materia de ingresos a las leyes que expidieran las legislaturas de los estados.

Los municipios tienen la obligación de sujetarse en todo a las leyes que dicten las legislaturas de los estados, porque los municipios están organizados por la ley fundamental municipal de cada estado que dicten las legislaturas, y allí dice precisamente cuál debe ser la hacienda municipal; por eso dice aquí, señores diputados, la fracción II, que vengo a apoyar: “Las legislaturas de los estados no podrán contravenir en nada la Constitución general de la República”, efectivamente, señores, las legislaturas de los estados no podrán contravenir a las leyes fundamentales de nuestra Constitución; en ninguna forma contravendrán estas leyes, puesto que la fracción II dice: “Los municipios administrarán libremente su hacienda”. Quiere decir la hacienda municipal, no todos los fondos del estado, y al decir esta hacienda municipal, no quiere decir que haya otros fondos que son del estado y que los pueda destinar al fomento de la introducción. Yo no sabía por qué, señores diputados, tantos compañeros a quienes he considerado como eminentes revolucionarios venían a inscribirse en contra de una fracción que garantiza algo que ha sido el anhelo general de todos los revolucionarios: el establecimiento del municipio con la libertad verdadera, que consiste en darle la libertad económica.

Por su parte el diputado Esteban B. Calderón se expresó de la siguiente manera que: “El congreso local era el único cuerpo competente para dar leyes y acentuaba: yo le concedo derecho al ayuntamiento para que administre sus propios recursos, pero será la legislatura de los estados la que determine en qué forma y en qué cantidad”.

En su última intervención este mismo constituyente señaló: “Si el ayuntamiento va a tener esa facultad de decretar impuestos sin que la legislatura intervenga, porque es el único cuerpo con esta facultad para ello, vamos a establecer el caos en todo el estado”.

El texto aprobado por la Asamblea Constituyente fue el siguiente:

Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base su división

ENFOQUE MODERNO EN APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 115 619

territorial y de su organización política y administrativa del municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

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

III. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales. El Ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores, sustitutos o internos las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes en cada uno; pero, en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios. En los estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

Sólo podrá ser Gobernador Constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección.

III. UNA VISIÓN MODERNA FUNDAMENTADA EN LA HISTORIA

El pasado reciente

De entonces a la fecha el municipio, en voz y en pluma de sus pensadores ha buscado perfeccionar su esquema de organización, ampliar sus prácticas democráticas y refrendar su autonomía política.

En esta tesitura, la Constitución general de la República se reforma en su artículo 115 con objeto de incorporar a la mujer en el ejercicio de sus derechos políticos activos y pasivos, más tarde se consagran las facultades de los ayuntamientos para regular los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de sus centros de población, y ya en el último cuarto de siglo se incorpora el principio de la representación proporcional para la elección de regidores, en la integración de los ayuntamientos de más de 300 mil habitantes.

La reforma de 1983 al artículo 115 constitucional es sin duda la de mayor trascendencia toda vez que a partir de un amplio pro-

ceso de consulta pública, amén de recoger las aspiraciones sociales, retoma los dos ejes del debate municipalista; la autonomía política y la autosuficiencia financiera, principios que se encontraban francamente depreciados en la desaparición y suspensión de ayuntamientos y en la revocación del mandato de sus miembros y por otro lado, por la puesta en práctica del sistema de coordinación fiscal que provocó en sus inicios una voracidad hacendaria del ámbito de gobierno inmediato superior, sumiendo a la institución municipal en una crónica descapitalización de sus finanzas.

Acotadas estas condiciones objetivas, la reforma de 1983 al artículo 115 tuvo la virtud de llevar a la letra de la Constitución las demandas reiteradas, los anhelos postergados y la necesidad de convertir la experiencia aislada en políticas de gobierno. Así, se confirmó la personalidad jurídica del municipio, se establecieron los procedimientos a los cuales se sujeta al Congreso local para desaparecer y suspender ayuntamientos o revocar el mandato de algunos de sus miembros.

Análogamente robustece el ejercicio de la facultad reglamentaria de los ayuntamientos al sujetarlos únicamente a la observancia de las bases normativas que estaban obligados a expedir los congresos locales.

En el renglón de finanzas destaca de dicha reforma, la asignación del cobro del impuesto predial, traslado de dominio y el cobro de derechos por la prestación de los servicios públicos; el establecimiento de criterios en la distribución de las participaciones fiscales, y la autonomía irrestricta en la decisión del destino de sus gastos al facultarlos para la elaboración y ejercicio de su presupuesto de egresos.

Mención de relevancia merece, además, la precisión de los servicios públicos cuya prestación es competencia municipal toda vez que aun cuando su prestación y operación es una manifestación técnica de la función de gobierno, sus implicaciones políticas y sociales son innegables en la imagen del equipo gobernante, en el juicio valorativo de la sociedad sobre el ejercicio de la función pública.

No obstante la relevancia de las reformas sucedidas al artículo 115 constitucional y en especial las de 1983, el debate sobre el municipio no concluye, atara un hito más en su largo recorrido, pero el municipio libre y sus dos componentes; autonomía política y autosuficiencia financiera; continuarán significándose como principios reflexivos de académicos e intelectuales, de legisladores e investiga-

dores, de grupos sociales, instituciones de gobierno y autoridades y funcionarios públicos.

La modernización municipal

Sin abandonar los tradicionales ejes del debate municipalista, es importante discurrir sobre el rol que los 2 389 municipios que existen actualmente en el país, deben asumir en el tránsito hacia la modernización nacional que permita al propio tiempo impulsar el desarrollo político, económico y social de los gobiernos y administraciones municipales.

En este afán confesado empezaremos por apuntar algunas condiciones objetivas que presenta la institución municipal en nuestro país, para desprender de ahí estrategias y líneas de trabajo que en el marco de la coordinación deben realizar los gobiernos federal, estatal y municipal y que permitan convertir al municipio en vehículo de la modernización y en sustento del desarrollo nacional.

Se reconoce en principio que en nuestro país ningún municipio es igual a otro. No obstante se identifican problemas que, en mayor o menor medida, les son comunes, como son: enfrentar nuevas exigencias sociales; vencer la escasez de recursos; superar su incapacidad técnica y financiera en la prestación de los servicios públicos.

En lo referente a enfrentar las nuevas exigencias sociales, se reconoce que desde 1917 el municipio ha sido objeto de un debate nacional. Las dos premisas fundamentales que orientaron esta discusión son, como lo hemos reiterado, su autonomía política como célula básica de nuestra organización administrativa y la autosuficiencia económica como condición indispensable para su autodeterminación.

Con el transcurrir de la historia ha habido avances en la definición del papel del municipio en la organización política y social de la nación, habiendo sido la devolución de facultades que por naturaleza nunca debieron serle ajenas el punto de referencia y reflexión del debate municipalista.

En la última década la preocupación por el papel del municipio en el contexto nacional cobró fuerza sin precedentes, cristalizando con la reforma el artículo 115 constitucional de 1983, la cual obligó a que las legislaturas estatales adecuaran su marco legislativo y reglamentario a las nuevas disposiciones constitucionales.

En este marco se reconoce la recomposición de las fuerzas sociales y políticas en la vida nacional, lo que nos lleva a reconocer la

pluralidad política y a familiarizarnos con relaciones conceptuales como diversidad y consenso, disenso y unidad. Resulta innegable la creciente demanda social de mayores espacios de participación social en la toma de decisiones y en la conformación y ejercicio del poder público.

La participación comunitaria, de larga tradición requiere de fomento, de la revalorización del papel del ciudadano y de su vinculación honesta y respetuosa a los programas y obras de gobierno.

Otro de los aspectos que destacan por su reiterada controversia es el que respecta a las facultades concurrentes que requieren de un eficiente y eficaz esquema de coordinación intergubernamental que permita, a la par de robustecer la instancia municipal, preservar la unidad y el fomento integral de dichas actividades.

Por lo que toca a la escasez de recursos, por su parte, se consigna que uno de los principales propósitos de la reforma al artículo 115 constitucional promulgada en 1983 fue, sin duda, el mejorar sustancialmente la situación de las finanzas públicas de los gobiernos municipales.

Además de ser ésta la voluntad de los legisladores, era también una de las demandas y necesidades más apremiantes de la autoridad municipal. El fortalecimiento de la situación presupuestal de los municipios del país se presentó, así, como requisito indispensable para elevar de manera significativa la calidad de los servicios que se prestan a la población y, en general, como vía adecuada para propiciar su desarrollo eficiente, armónico y sostenido.

Con este objetivo se dotó a los gobiernos municipales de facultades que les permitieran lograr un mayor margen de autosuficiencia y autonomía financiera.

En materia de finanzas públicas municipales, cabe señalar que aunque la situación general del país es bastante diversa y compleja, pueden delinearse rasgos compartidos en las haciendas públicas locales, sin dejar de considerar la dificultad siempre fuerte que tienen los ayuntamientos de dar respuesta inmediata, como gobiernos directos, a situaciones imprevistas como son los daños por sismos, huracanes, tormentas, inundaciones y heladas, así como los incrementos en el costo de la prestación y mantenimiento de los servicios públicos, no exentos de los procesos inflacionarios.

En lo concerniente a la renovación de estructuras y procedimientos administrativos, se observa que la administración pública municipal en nuestro país está influenciada por aspectos políticos, econó-

micos, sociales y aun culturales que le imprimen grandes diferencias en función de la diversidad que en esos renglones se manifiesta.

En este sentido podemos distinguir aquellos municipios en los que la modernización de criterios, procedimientos y acciones constituye preocupación y esfuerzo permanente, de aquéllos que por su circunstancia no cuentan con los medios elementales para ello.

En ambos casos, sin embargo, los esfuerzos institucionales se realizan sin descanso para dar a la instancia gubernamental de nuestros municipios las condiciones y herramientas que les permitan un mejor cumplimiento racional y profesional de su responsabilidad, partiendo del convencimiento de que la modernización municipal no puede darse sin la existencia de ayuntamientos y administraciones eficientes, que optimicen recursos, organicen esfuerzos e imaginen nuevas fórmulas de desarrollo bajo los criterios que el cambio y los nuevos tiempos reclaman.

En el marco de dichos esfuerzos, debemos reconocer en principio diferentes obstáculos que limitan sus efectos, constituyendo en muchos casos serias barreras en el proceso de modernización administrativa. Las diferencias socioeconómicas y culturales, así como la permanencia de usos y costumbres, constituyen sin duda el principal desafío en el afán modernizador de las administraciones públicas municipales.

En el primer caso, los contrastes que en él se presentan impiden la unificación de procedimientos y acciones, significando para la mayoría de nuestros municipios una difícil meta a cumplir con la instrumentación de diferentes medidas administrativas, por sus elevados costos y demanda de personal especializado.

Las acciones de capacitación que se efectúan permanentemente en todos los municipios del país representa, sin duda, una efectiva medida que paulatinamente va permitiendo superar este rezago.

En el segundo, a la innegable riqueza que suponen prácticas, tradiciones, usos y costumbres en la vida de los municipios, obliga a establecer criterios administrativos que las consideren, buscando su adecuada combinación con los procedimientos actuales.

La descoordinación, la ausencia de sistemas y procedimientos y la insuficiente simplificación administrativa son sólo algunas de las deficiencias que se advierten como consecuencia de los problemas apuntados.

La falta de un sistema de servicio civil de carrera en los municipios; de información y concientización de los participantes de la

administración pública municipal, constituyen muchas veces un obstáculo más para alcanzar la modernización pretendida.

En materia de servicios públicos el reto es mejorar su calidad y ampliar su cobertura, para ello es necesario, en principio superar la incapacidad técnica y financiera en su prestación y operación.

Además debemos de reconocer dos condiciones objetivas que limitan significativamente la acción del gobierno municipal en la introducción y prestación de los servicios públicos.

El fenómeno de dispersión-concertación poblacional expresado en los siguientes indicadores; el 49.5% de la población habita en sólo 169 municipios cifra que representa el 7% de los municipios del país; consecuentemente el 50.5% de la población se encuentra dispersa en el 93% de los municipios.

Este evento reproduce en el primer caso un crecimiento incontrolado de la demanda que con mucho supera la capacidad de oferta de los ayuntamientos; en el segundo caso, incosteabilidad financiera producto de los elevados costos de introducción y prestación en relación al número de beneficiarios y potenciales devengadores del servicio.

Hecho este somero recuento de la situación municipal es conveniente perfilar los caminos de la modernización y las acciones que el ayuntamiento debe llevar a la práctica a través de la ampliación de su vida democrática, impulsando la participación comunitaria y la responsabilidad compartida en la toma de decisiones de abajo hacia arriba; con gobiernos de acción directa en la atención a la ciudadanía que apoyen las iniciativas populares, cabildos abiertos a la consulta pública y al diálogo permanente en medios de comunicación; promoviendo la obtención de mayores ingresos y el mejoramiento de la administración; y fomentando acciones de solidaridad en la construcción de pequeñas grandes obras para el desarrollo con el apoyo de los grupos sociales.

Para alcanzar este objetivo se establecen tres estrategias cuya definición y contenido se describen a continuación.

La primera estrategia, orientación, asistencia técnica y apoyo permanente y directo a programas de desarrollo municipal, consiste en instrumentar una serie de actividades de información, orientación y asistencia técnica que permitan a la autoridad municipal contar con los elementos necesarios para ejercer las funciones que el desarrollo del país reclama. Estas acciones estarán básicamente orientadas a lograr que los gobiernos municipales tengan la capacidad de incor-

porarse al proceso de modernización nacional, siendo para ello de vital importancia la coordinación entre las distintas dependencias gubernamentales de nivel federal y estatal que cuentan con la experiencia y el conocimiento requerido para realizar esta tarea.

La segunda concertación con grupos sociales y privados, descansa en la convocatoria a unir los esfuerzos de las instituciones públicas, niveles de gobierno y las organizaciones sociales y privadas.

La concertación tiene como punto de arranque la responsabilidad compartida entre gobierno y sociedad, las acciones que se definan y programen habrán de surgir de un proceso de consulta pública que parta de la comunidad misma a fin de asegurar la legitimidad y la participación social en la ejecución de la obra.

En este marco, ayuntamiento y sociedad corresponsables en la solución de sus problemas, deberán actuar crecientemente en la definición y ejecución de acciones y programas. La tarea por realizar se basa en la continuidad del diálogo, honesto y responsable que produzca, como fruto de la concertación, compromisos específicos para los participantes y que incluya la obligación de llevar a los hechos las responsabilidades asumidas.

La tercera estrategia, coordinación entre instancias de gobierno, dependencias y entidades de la administración pública, reconoce que lo característico de un sistema federal como el nuestro es precisamente la distribución coordinada de facultades entre los diferentes niveles de gobierno, sin que ello signifique pérdida de independencia, autonomía y soberanía, o se traduzca en interferencia o duplicidad de atribuciones. Por el contrario, el pacto federal establece una serie de responsabilidades a cada orden de gobierno, según su naturaleza y posición en el esquema federal.

Coexisten así ámbitos de acción, organización y competencia administrativa, ya que la actividad gubernamental en sus tres manifestaciones incide sobre la misma población y territorio. Por ello, se establece como una estrategia la coordinación en sus diversas modalidades; intergubernamentales, intersectorial e interinstitucional.

Vincular las acciones que realiza el gobierno federal con los programas estatales y municipales, con respeto pleno a la soberanía y autonomía de cada municipio, sólo se logrará mediante un esquema flexible que incorpore mecanismos e instrumentos en cuya definición participen activamente todos sus actores.

Otro de los aspectos en los que habrá de avanzar en la modernización municipal es en la participación de los municipios dentro del

Convenio único de desarrollo como instrumento jurídico administrativo, programático y financiero de coordinación entre el gobierno federal y los estados que permita continuar la descentralización, la política de desarrollo regional y el impulso al programa nacional de solidaridad. De igual importancia es la celebración de convenios de desarrollo estado-municipio como mecanismos que trasladan al nivel municipal las decisiones y recursos para que en esta instancia se definan y resuelvan sus necesidades y prioridades de desarrollo.

En función del imperativo de redefinir el papel que el municipio debe asumir para enfrentar los retos de un país en tránsito hacia la modernidad, se proponen los principios que habrán de caracterizar al nuevo municipio mexicano; prácticas de gobierno democráticas, abiertas y de acción directa; impulso a la participación comunitaria y a la responsabilidad compartida en los programas y obras municipales; búsqueda de nuevos mecanismos de coordinación financiera y administrativa; y la realización de pequeñas grandes obras para el desarrollo de acuerdo a sus iniciativas.

La modernización municipal, significa llevar a los hechos, en ese contexto los tres acuerdos nacionales propuestos a la sociedad por el presidente de la República.

En esta tesitura y en el entendido de que el desarrollo municipal no puede ser concebido como responsabilidad exclusiva de un sólo nivel de gobierno, se retoma la estructura consensual del Plan Nacional de Desarrollo, a fin de cumplir en el ámbito con las expectativas nacionales: para ampliar la vida democrática; para mejorar productivamente el bienestar social; y para el crecimiento económico con estabilidad de precios, con objeto de ampliar la vida democrática se propone:

1. *Atender a la ciudadanía en forma permanente y directa.* Los ciudadanos, con sus demandas, sus opiniones, quejas y puntos de vista, tendrán que ser el elemento fundamental de toda acción del gobierno municipal ya que con ello y para ello se hace y se ejerce éste. De los ciudadanos depende el ritmo y la profundidad de los cambios, así como las nuevas orientaciones que habrán de darse en la vida de los municipios. El ayuntamiento deberá proveer los medios más eficaces para convertir en acciones concretas los descontentos de los ciudadanos.

2. *Fomentar procesos de consulta pública la toma de decisiones.* El reto es vincular en forma permanente las expectativas sociales con los programas de gobierno, por ello para cumplir el objetivo de

acercar el gobierno municipal a los grupos sociales, es necesario escuchar, tolerar, oír la crítica plural, el derecho de los demás. Las formas de consulta que se proponen son realización de procesos de consulta anual, consulta directa regularmente, organización de foros y tribunas populares en barrios y colonias. Haciendo hincapié en que la democracia no se contrapone con el disenso.

3. *Realizar programas de diálogo permanente con la ciudadanía en medios de comunicación.* En este diálogo permite evaluar de la acción pública, corregir errores, establecer nuevas metas, y promover la participación comunitaria, recomendándose utilizar los tiempos oficiales de las estaciones de radio y canales de televisión disponibles en cada municipio para utilizarlo con este propósito.

4. *Establecer cabildos abiertos para integrar a la población en las decisiones públicas.* Con objeto de incorporar con mayor facilidad la participación de la población en la solución de sus problemas el cabildo debe abandonar el recinto oficial que en muchos casos es sinónimo de solemnidad o exclusividad, para trasladarse a la comunidad, colonia o barrio donde se genere el problema. Evitando crear falsas expectativas en la población y más bien procurar la solución compartida haciendo corresponsables a los propios habitantes.

5. *Promover la participación comunitaria y la responsabilidad compartida de autoridades y sociedad como elemento básico de gobierno.* Los municipios deberán impulsar la creación y operación de unidades de participación comunitaria, con promotores que visiten y organicen directamente a los grupos de vecinos. La modernización municipal no puede concebirse sin la organización de la comunidad y la participación de sus ciudadanos en el marco de una nueva cultura democrática. En el municipio la concertación es fundamental, toda vez que es ahí donde los grupos se reducen sensiblemente, facilitando la unión entre las acciones de los ayuntamientos y las necesidades de sus habitantes.

6. *Garantizar la elección democrática de las autoridades auxiliares del ayuntamiento.* Las autoridades auxiliares son en una proporción significativa designada por el ayuntamiento. Abrir y ampliar los espacios democráticos es un compromiso que deben asumir las autoridades estatales y las autoridades municipales en sus respectivos ámbitos.

De tal forma procurará convertir en una práctica generalizada, cuando las condiciones lo permitan, la elección democrática de autoridades auxiliares para propiciar una más plena identificación de

la sociedad con las autoridades territoriales que desempeñen la función de gobierno.

7. *Actualizar el marco jurídico y reglamento de aplicación municipal.* El marco jurídico aplicable a los ayuntamientos debe ser revisado y actualizado por los gobiernos de los estados ya que para lograr un ejercicio moderno de la autoridad municipal se requieren normas jurídicas acordes con la realidad actual.

La modernización de los gobiernos municipales requiere del concurso de voluntades políticas y de un nuevo marco normativo, para avanzar en los hechos en la transferencia definitiva de responsabilidades y obligaciones.

En materia de modernización económica en los municipios se busca cumplir con los siguientes objetivos:

1. *Promover nuevos mecanismos de coordinación financiera y administrativa con la participación de las organizaciones sociales del municipio.* La administración municipal deberá mejorar, y modernizar su hacienda pública, con objeto de fortalecer su capacidad de administración tributaria y asumir plenamente el manejo de las contribuciones que constitucionalmente le corresponden. Ello significa actualizar los sistemas y procedimientos, los padrones de contribuyentes, las tasas impositivas y las tablas de valores.

2. *Fomentar el desarrollo económico municipal con bases en sus vocaciones, recursos y potencialidades productivas.* Cada municipio del país presenta un perfil socioeconómico identificado con el tipo de recursos naturales y factores históricos, políticos, sociales y culturales, en donde influye también de manera definitiva la capacidad de las autoridades.

Para poder impulsar el aprovechamiento de estas potencialidades, a la autoridad municipal le corresponde así realizar una intensa labor de promoción de proyectos productivos de modernización comercial y de abasto, de fomento al empleo, de orientación de los servicios públicos al desarrollo y de gestión para obtener apoyos financieros y crediticios encaminados a aprovechar productivamente sus recursos naturales.

3. *Modernización de las estructuras y el funcionamiento de las administraciones municipales.* Es decir, buscar el logro de una administración pública moderna y capacitada para realizar las más diversas funciones, como son la eficiente prestación de servicios públicos, atención directa a los ciudadanos, una transparente y honesta administración de los recursos municipales y ágiles respuestas a la

ciudadanía, a través de una estructura bien informada para la toma de decisiones, que acumule experiencias a través de la permanencia de sus servidores públicos entre periodos de gobierno.

En el marco del tercer acuerdo nacional para el mejoramiento productivo del bienestar social se postula:

1. *Convertir al municipio en el ejecutor de pequeñas grandes obras para el desarrollo con la participación de la comunidad.* En este sentido, la realización de pequeñas grandes obras en un esquema de corresponsabilidad social implica que la definición de las acciones surjan directamente de la propia comunidad, permitiendo sensiblemente que la sociedad al sentir la obra como suya, participe activamente en su conservación y mantenimiento.

Tenemos que avanzar, para que los municipios sean los ejecutores directos de la obra en sus territorios, toda vez que el manejo de los recursos es más transparente y más eficiente, evitando intermedios y contratismos.

2. *Mejorar la calidad y ampliar la cobertura de los servicios públicos municipales.* La tercera no es sencilla, toda vez que en los municipios que presentan elevados índices de dispersión poblacional, la introducción de servicios se vuelve poco rentable, en tanto que en las concentraciones urbanas se genera una enorme demanda también fuera del alcance de las capacidades municipales.

Deben buscarse, así, nuevas fórmulas y mecanismos para una mejor operación y una óptima cobertura de estos servicios, reconociendo las limitaciones municipales.

3. *Impulsar el ordenamiento territorial y la preservación de los recursos naturales.* Este acuerdo básico reconoce la importancia del crecimiento armónico y regular de las comunidades como sustento de la estrategia del desarrollo urbano del plan nacional de desarrollo, identificando que la ausencia de un desarrollo urbano equilibrado genera graves problemas a los municipios, desde la indefinición jurídica de la tenencia de la tierra hasta la improvisada introducción y prestación de servicios públicos. Un federalismo participativo, que además de hacer corresponsable al municipio, lo provea de los elementos suficientes para darle vida a esa corresponsabilidad, es el que se postula en este acuerdo básico. La concurrencia de facultades, para lo cual hay que restarle rigidez y complejidad a los procedimientos y dar consistencia y liderazgo a las estructuras colegiadas en las cuales participen las tres instancias de gobierno.

En conclusión, después de discurrir sobre los contenidos del debate sobre el papel del municipio en la modernización; queda de manifiesto que su rol en la conducción del desarrollo requiere fundamentalmente del fortalecimiento de su autoridad frente a otras instancias de gobierno cuyos programas tradicionalmente han determinado la naturaleza del desarrollo municipal.

Bajo estas premisas, el propósito estriba en lograr una plena y constante coordinación con dependencias y autoridades, tanto estatales como federales, para integrar al municipio al desarrollo nacional.

Las incursiones en el terreno propositivo inciden en la solución y mejoramiento de circunstancias y condiciones de índole política, económica y social de forma tal que al llevarse a los hechos permitan que el municipio, a través de la responsabilidad compartida entre gobierno y sociedad, y con gobiernos democráticos abiertos y de acción directa, puedan convertirse efectivamente en vehículos de la modernización a la que históricamente nos hemos comprometido.

Se trata, en última instancia, de buscar mediante la coordinación y la concertación, entendida como elementos básicos de gobierno, que los municipios bajo este nuevo arreglo de ejercer la autoridad, y en el fomento de esta nueva cultura política, logren transitar hacia una etapa superior, singularizada no sólo por un aumento en la calidad de los servicios públicos y de la infraestructura urbana, sino sobre todo por una mayor autonomía y capacidad para dirigir su desarrollo de acuerdo a las legítimas expectativas y los anhelos postergados que defina en amplios consensos la propia sociedad.

Debemos vivir ahora el momento donde la corresponsabilidad entre autoridades capaces y comunidad comprometida sea el binomio insustituible y característico del nuevo municipio mexicano; el municipio que aliente la modernización y asegure su propio desarrollo y el de la nación.

Este es el nuevo enfoque en la aplicación del artículo 115 de la Constitución; en las nuevas responsabilidades municipales y ello representa la modernización del ejercicio de la autoridad de los ayuntamientos, en el marco de la más pura concepción federalista y en pleno ejercicio de la concertación entre gobierno y sociedad.