

RNP

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

119

Volumen XLIV, N° 2
(mayo-agosto 2009)

Administración Pública
Municipal en México

INNAP

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.



Instituto Internacional de
Ciencias Administrativas

ISSN: 0482-5209 www.inap.org.mx

Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Km. 14.5, Carretera Federal México-Toluca, No. 2151, Col. Palo Alto, 05110, Cuajimalpa, D.F., México

Tel. 5081-2614, e-mail: rap@inap.org.mx

RNP

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

119

Volumen, XLIV, N° 2
(mayo-agosto 2009)

Administración Pública Municipal en México

INNP

Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110
Delegación, Cuajimalpa
México, Distrito Federal
Teléfono 50 81 26 14
<http://www.inap.org.mx>
rap@inap.org.mx

ISSN 0482-5209

Publicación periódica
Registro número 102 1089
Características 210241801

Certificado de licitud de título número 2654
Certificado de licitud de contenido número 1697

Las opiniones expresadas en esta revista son estrictamente responsabilidad del autor. La RAP, el INAP o las instituciones a las que están asociados no asumen responsabilidad por ellas.

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

Traducción: Susana Díaz Aburto.

CONSEJO DIRECTIVO 2008-2010

José R. Castelazo
Presidente

Javier Barros Valero
**Vicepresidente para
Asuntos Internacionales**

Manuel Quijano Torres
Vicepresidente

Isidro Muñoz Rivera
**Vicepresidente para
los IAP's**

Consejeros

María de Jesús Alejandro Quiroz
Francisco Casanova Álvarez
Miguel Ángel Dávila Mendoza
Héctor González Reza
Amalfi Martínez Mekler
Arturo Núñez Jiménez
Raúl Olmedo Carranza
Fernando Pérez Correa
Carlos Reta Martínez
Óscar Reyes Retana
Alejandro Romero Gudiño
Ricardo Uvalle Berrones

Ricardo Basurto Cortés
Secretario Ejecutivo

CONSEJO DE HONOR

IN MEMORIAM

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

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

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Revista cuatrimestral publicada por el
Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Comité Editorial

Francisco Casanova Álvarez
José Carreño Carlón
Carlos Reta Martínez

Revista de Administración Pública



La revolución municipalista: el retorno a lo local

Ramón Galindo Noriega*

México atraviesa actualmente uno de los momentos más difíciles de su vida posrevolucionaria.

La inseguridad que prevalece en cada uno de los rincones del país se padece con tal severidad, que los ciudadanos cada vez se ven menos sorprendidos por los brutales embates del crimen organizado.

Los efectos de una crisis global han alcanzado a un México cuya economía se evidenció más frágil de lo que estábamos dispuestos a reconocer; sobre todo cuando nos habíamos acostumbrado cómodamente a ser tan dependientes del petróleo.

En 2009 el desempleo ha alcanzado niveles desmedidos, y se espera –aún cuando el año está por terminar– que la recuperación económica sea lenta.

El adecuado desarrollo de las tareas fundamentales del Estado parece encontrarse rebasado por dos factores que se han

* Es Contador Público egresado del Instituto Tecnológico de Ciudad Juárez y tiene una Maestría en Planeación y Desarrollo Turístico por la Universidad de Surrey, Inglaterra. Entre los cargos públicos que ha desempeñado están los de Diputado al Congreso de Chihuahua de 1989 a 1992, Director de Desarrollo Social del Ayuntamiento de Ciudad Juárez de 1992 a 1995, electo Presidente Municipal de Ciudad Juárez en 1995 ejerció el cargo hasta finales de 1997. Posteriormente fue electo Diputado Federal plurinominal de la LIX Legislatura. Actualmente es Senador por el estado de Chihuahua para el periodo de 2006 a 2012.

posicionado como el *talón de Aquiles* de un gobierno que no se ha encontrado en posibilidad real de enfrentarlos con éxito, a saber: la fragilidad de los cimientos económicos que sostienen al país, y la inseguridad resultante de la actuación del crimen organizado.

Podría parecer en principio que a los ciudadanos no nos queda más remedio que apretarnos el cinturón, seguir trabajando –como podamos–, mantenernos alerta, cuidar a los nuestros y a nuestros bienes, escondernos de los delincuentes que actúan cada vez con mayor impunidad, y tratar de evadirnos del fuego cruzado tanto entre las bandas del crimen organizado, como entre éstas con las fuerzas policiales –federales, estatales y municipales– prestas a combatir las.

Este asalto de preocupación paranoica no es gratuita: el dinero cada vez es menos y la seguridad se desmorona entre los dedos.

Quien se atreve hoy a menospreciar la rabia ciudadana provocada por estas incertidumbres, desconoce la vida de millones de mexicanos en sus propias comunidades.

Ahí, en las comunidades, es donde se padece con mayor agudeza el estruendoso desgarramiento de un modelo económico que ha enviado al patíbulo a la supuesta piedra angular y primigenia del Estado: la institución municipal.

Los signos son claros: actualmente los gobiernos municipales están maniatados, tanto por la imposibilidad de sufragar el costo que implica la prestación de los servicios públicos más elementales que le corresponden (o incluso para solventar el gasto corriente), como por la carencia de atribuciones que le permitan efectivamente hacer frente a una problemática cuya solución se encuentra, por ahora, fuera de su alcance.

Los municipios no pueden incidir en su propio desarrollo porque no están facultados para ello; no pueden tampoco enfrentar el

problema de inseguridad que resulta de la lucha frontal contra el narcotráfico porque también carecen de atribuciones para esos efectos; y finalmente, no pueden influir verdaderamente en la mejora sistemática de la calidad de vida de los gobernados, porque están inhabilitados legalmente para ello.

Más grave aún: los municipios mexicanos, gracias a un andamiaje institucional centralizado, están estructuralmente impedidos para abarcar espacios de mayor responsabilidad y de decisión local.

A pesar de los discursos y posiciones que históricamente se han pronunciado en favor del fortalecimiento municipal, enarbolándolo como bandera de la democracia, los municipios se han visto limitados e incluso francamente entumecidos para satisfacer las necesidades de sus comunidades, colocándose de manera inexorable en una situación de desventaja –incluso impotencia– frente a la dinámica social cambiante, una ciudadanía demandante y un poder centralizador (federal y estatal) que los ha hecho hiperdependientes.

Hoy nos encontramos ante la posibilidad de retomar no sólo los discursos que derrochan retórica al punto de convertir al “municipalismo” en una visión *cuasi* poética, sino de actuar para que cada unidad comunitaria se convierta en un agente de desarrollo, creativo, proactivo, responsable y productivo.

Hoy podemos, con altura de miras, abanderar una causa que finalmente se propone devolver el poder a los ciudadanos, en su espacio vital, en sus comunidades.

Hoy tenemos la ocasión de enderezar el rumbo de un federalismo malentendido que no ha logrado responsabilizar a las comunidades mexicanas y a sus municipios como entidades promotoras del desarrollo.

Ahora bien, sobradas acepciones se han venido desarrollando en torno al concepto de “municipalismo”, sin embargo, encon-

tramos que todas ellas, a través de fórmulas diversas, se orientan a fortalecer la autonomía local de las células que conforman el Estado mexicano.

Lo anterior sugiere la pretensión de rediseñar el sistema federal mexicano, para convertirlo en un aparato efectivo, que atienda a las necesidades de las comunidades locales y respete su autonomía en un marco auténticamente federalista, coordinado y corresponsable, tanto como equitativo, cooperativo y sobre todo subsidiario.

La visión que se propone con lo anterior no es otra cosa que una vocación devolutiva de atribuciones a las comunidades, y el acercamiento del gobierno –y las funciones y servicios cuyo ejercicio le atañen– a los ciudadanos.

Para lo anterior es en principio indispensable que avancemos en la concretización de **tres reformas legislativas sustanciales**, a partir de **tres necesidades fundamentales** de los municipios mexicanos y sus ayuntamientos, a saber: a) más facultades; b) más tiempo, y c) más recursos.

Éste, porque no podemos esperar más, es el momento propicio para avanzar en la tarea de reformar las bases sobre las que descansa la nación mexicana, luego de casi doscientos años en que no ha sido posible la concreción de pretensiones, casi todas fallidas, por devolver la soberanía al pueblo, y que ello tenga sentido.

Aquí mi propuesta, sustentada en tres ejes:

1. Más facultades, a través de la implementación de principios rectores de las relaciones intergubernamentales (RIG): subsidiariedad, cooperación, coordinación y corresponsabilidad.

La enunciación expresa de principios rectores de las relaciones intergubernamentales (RIG), como son la subsidiariedad, la

cooperación, la coordinación y la corresponsabilidad, es una reforma fundamental que necesita el Estado para asegurar, a través del desarrollo sostenido de sus comunidades, el progreso nacional.

La subsidiariedad y el federalismo cooperativo –como aparecen presentados en la propuesta original–, vendrían a constituir una nueva base que influirá sistemáticamente en la distribución de competencias, facultades y responsabilidades entre los distintos órdenes de gobierno (municipios, Distrito Federal, estados y federación), sin contraponerse al sistema de atribuciones exclusivas y concurrentes, y prohibiciones expresas previstas en la Ley Fundamental.

Conforme a la propuesta, un nuevo esquema de distribución de competencias, que no riña con el actual diseño constitucional, deberá realizarse atendiendo a variables de productividad y eficiencia en el ejercicio de las funciones y en la prestación de los servicios públicos.

Es decir, debe atenderse al binomio determinante de conveniencia administrativa costo/beneficio, partiendo en principio de que en la medida que puedan los gobiernos más cercanos a la población (que son los municipios) encargarse de ejercer una función o prestar servicios públicos en forma eficiente y con un menor costo, deben éstos ocuparse de dichas tareas.

En concreto, los principios propuestos disponen lo que sigue:

- El servicio o la función debe realizarse por quien se encuentre en posibilidad de hacerlo mejor y con menor costo, estimando que todos los órdenes de gobierno se encuentran en un plano de igualdad. Es decir, no partiendo de una relación de supra a subordinación, sino de coordinación.
- Debe partirse, en primera instancia, de lo que pueden hacer por sí mismos los gobiernos más cercanos a las comunidades, esto es, los municipios.

- La intervención de los demás órdenes de gobierno debe ser ejercida a partir de una óptica solidaria para la cooperación en el ejercicio de las tareas del Estado, y subsidiaria para acudir al auxilio del ente menor solamente en la medida en que éste último lo requiera.

Ante la diversidad socio-cultural de nuestras comunidades en México, no podemos suponer que todos los municipios puedan atender con la misma eficiencia las mismas funciones.

No podemos entonces seguir “entregando” funciones a las autoridades municipales a través de disposiciones enunciativas, sino mediante un cálculo racional del ya citado binomio costo/beneficio.

En este sentido resulta cardinal considerar que son las comunidades base las que, en la medida que no puedan atender una función determinada o prestar un servicio específico, deben ser asistidas subsidiariamente por el “gobierno mayor”, es decir, las entidades federativas. En caso de que éstas a su vez se encuentren imposibilitadas de ocuparse de las funciones o servicios, quien deberá asumirlas es la federación. Invariablemente en ese orden.

Las funciones, pues, se entregan de abajo hacia arriba, y el apoyo o auxilio subsidiario es el que se entrega de arriba hacia abajo.

Esto nos permitirá:

- Eficientar la prestación de servicios públicos;
- Evitar la duplicidad de funciones;
- Abaratar costos en el ejercicio del gasto público;
- Acercar la potestad de tomar decisiones a los gobiernos locales y sus comunidades, cuando tengan el potencial para hacerlo;

- Alentar la creatividad y la productividad de los ciudadanos en beneficio de sus comunidades, y consecuentemente incidir con ello en su calidad de vida;
- Fortalecer a las comunidades y sus órdenes gubernamentales más cercanos, y
- Fortalecer a la nación, pues comunidades y ciudades fuertes consolidan naciones fuertes, y no a la inversa.

La Subsidiariedad y el Federalismo Cooperativo a que nos referimos no se proponen describir las cualidades o funciones del Estado mexicano, sino *imponerse para regir* la distribución de funciones y las relaciones entre los distintos órdenes de gobierno, de manera que se establezcan como *garantías institucionales* para estos últimos, estableciendo *quién debe ocuparse de las tareas del Estado (entendido en sentido amplio), quién debe asumir una función o responsabilidad determinada, y quién debe contar con los recursos para ello.*

Principio de subsidiariedad

Para los efectos planteados, la subsidiariedad es un principio general de teoría política (sustentado originalmente por la ética social), que se propone regir la forma de distribución de facultades, responsabilidades, recursos y obligaciones, entre los entes del poder público, para su ejercicio y aplicación.

Este principio no es invención arbitraria ni exclusiva de alguna corriente política o doctrina filosófica específica.

Es un concepto que propone que las funciones y servicios públicos se entreguen o encomienden a un ente mayor (o más amplio), sólo en la medida en que el ente menor (o de ámbito espacial más reducido), no pueda ocuparse de su ejercicio o prestación.

En la teoría de gobiernos de múltiples niveles, el principio de subsidiariedad es simplemente una regla para la asignación de tareas y el óptimo diseño institucional.

La subsidiariedad no necesariamente tiene que derivar en descentralización, porque hay materias que, por motivos funcionales de costo/beneficio o de uniformidad institucional, deben asignarse a nivel central, por ejemplo: la defensa nacional y la política monetaria.

La subsidiariedad es consecuentemente un principio de dos vías. No necesariamente todas las funciones pueden o deben transferirse a los gobiernos locales.

Federalismo cooperativo (principio de cooperación)

Se apunta como principio porque se asume como norma incontrovertible de unidad de una nación, en donde la palabra Federalismo, además de describir la forma en que se encuentra constituida la Unión (o sea, por estados o entes soberanos), sugiere obligatoria e indiscutiblemente a las partes integrantes de la misma un vínculo que exige de todas el apoyo recíproco irrestricto (de ahí su cualidad de ser cooperativo).

Sin embargo, merced al abundamiento en el estudio de la propuesta, se ha determinado la necesidad de referir el concepto de cooperación como principio con vocación solidaria, y no así propiamente a la expresión de federalismo cooperativo.

La cooperación se refiere a la voluntad implícita en el proceder de cada ente de gobierno (dígase federal, estatal, municipal e incluso del Distrito Federal), para colaborar recíproca y solidariamente en la atención a las responsabilidades que les son comunes, facultando entretanto a un Poder Federal para entenderse de las materias que además de ser comunes a todos los estados, requieren de una visión uniforme y exclusiva que sólo puede proveer un mismo ente gubernamental para toda la Unión, por ejemplo: la política monetaria, la defensa nacional, las relaciones exteriores, etcétera.

La cooperación supone la necesaria relación pragmática entre los distintos entes u órdenes gubernamentales, también en

función de la premisa costo/beneficio; apartándose de los sistemas federalistas unitarios (en donde las facultades de gestión y las determinaciones gubernamentales se centralizan en un gobierno nacional) o duales, (en donde existe una clara y definitiva delimitación intrastocable de esferas competenciales, facultades y responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno).

Podemos asegurar sin temor a equivocarnos, que la incorporación formal del principio de subsidiariedad al sistema político mexicano, vendría a complementar el de federalismo cooperativo, y viceversa, permitiendo distinguir las distintas capacidades específicas de cada entidad federativa y de cada municipio, para resolver cualquier cuestión relacionada con reclamos de competencias y recursos.

Es decir, si bien ambos conceptos (subsidiariedad y federalismo cooperativo), no se encuentran implícitos entre sí, se relacionan armónicamente para definir los parámetros rectores de las relaciones de concurrencia y coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal).

De manera adicional a los principios aludidos, y gracias a la valiosa aportación realizada por Arturo Núñez Jiménez, senador por Tabasco y actual vicepresidente de la Mesa Directiva del Senado, se ha estimado pertinente asimismo incorporar como conceptos que definan la vocación teleológica del Estado Federal Mexicano a la coordinación y a la corresponsabilidad.

Principio de coordinación

Como ya se ha precisado, es indispensable que los órdenes de gobierno se coloquen en un mismo plano, es decir, como entes jurídicos que si bien se entienden distintos, se erijan sin subordinación alguna entre ellos, puesto que todos y cada uno de los mismos deben verse invariablemente sometidos a una misma voluntad, que es precisamente la soberanía del pueblo mexicano, expresada en la Ley Suprema de la Unión y

reconocida en el artículo 39 de la misma, así como el propio derecho positivo que de aquélla emana.

Merced a lo anterior, es indispensable referir un concepto que encierre la vocación federalista con pretensión volitiva de igualdad institucional, que se asuma como garantía de seguridad jurídica, en el sentido de que no podrá existir *supra* o subordinación alguna entre los entes gubernamentales que coexisten en el Estado mexicano.

Por ende se propone hacer referencia explícita al concepto de coordinación que, llevado al campo teleológico en la materia que nos ocupa, es la necesidad de identificar todo vínculo institucional entre los órdenes de gobierno encaminados a un mismo fin, como una relación entre iguales, con diferentes tareas y atribuciones, pero finalmente colocados en un mismo estadio jurídico donde el imperio de la ley es el único que merece absoluta e irrestricta sumisión.

La coordinación, en sentido amplio, según su definición genérica, es la relación gramatical que existe entre palabras o grupos sintácticos del mismo nivel jerárquico, de forma que ninguno de ellos esté subordinado al otro.

En derecho, la teoría de la naturaleza de la relación dispone que para identificar y diferenciar las materias de derecho público de las que son de derecho privado, se debe atender a la condición en que se ubican las partes (o actores) que intervienen en una relación jurídica, de manera tal que las relaciones de *supra* a subordinación (o sea, gobernantes frente a gobernados) serán materia de derecho público, mientras que las relaciones de coordinación (particulares frente a particulares) serán materia de derecho privado.

Entre tanto, si bien la federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal, tienen respectivamente una relación de *supra* a subordinación frente a sus gobernados, para el asunto que nos ocupa, es decir, de un orden de gobierno frente a otro, no debe

entenderse que la diferencia entre éstos se derive o suponga del hecho de encontrarse en diferente posición jerárquica, sino en un mismo plano, aunque con diferentes atribuciones.

En razón de lo anterior, es que todo vínculo que tenga por objeto el ejercicio de alguna función de Estado en la cual puedan o deban concurrir dos o más órdenes de gobierno, se deberá considerar materia de coordinación, como premisa *sine qua non* para su adecuado desarrollo, y a propósito de la cual se colige el acuerdo recíproco de dos entidades que persiguen un mismo propósito de orden público.

Podemos entonces concluir que si se propone fundamentalmente imponer a los conceptos de subsidiariedad y cooperación como fórmula que permita identificar la forma y términos en que se deben realizar las tareas del Estado cuando su ejercicio corresponde o pudiera corresponder a más de un orden de gobierno, es necesario que se establezca como presupuesto explícito la coordinación.

Principio de corresponsabilidad

La necesidad de establecer a la coordinación como presupuesto jurídico inexorable para la adecuada aplicación de la subsidiariedad y la cooperación en el desarrollo de las relaciones intergubernamentales, no es óbice para que se pondere la necesaria aplicación de un principio que debe imponerse también en dicho marco para hacer a todos y cada uno de los actores (entes públicos de todo orden de gobierno) susceptibles de ser llamados a cuentas por lo que toca a la responsabilidad que respectivamente les debe corresponder en el ejercicio de las atribuciones que ejercen.

La corresponsabilidad constituye si bien una virtud atingente por parte de todo ente público, lo es también una cuestión que merece ser referida explícitamente en el propio orden constitucional; particularmente ahora que toca pasar revista de los conceptos que se deben imponer como principios para regir dichas relaciones intergubernamentales.

Elevado a rango constitucional y con la calidad de principio rector de las citadas RIG, el concepto de corresponsabilidad viene a cerrar la pinza que sujeta las actuaciones de los entes públicos de cualesquier orden de gobierno, tratándose de las funciones que realizan de manera concurrente, compartida o coordinada.

Corresponsabilidad implica la necesidad de cada orden de gobierno no sólo de mantenerse en aptitud de cumplir una obligación frente a los gobernados cuando actúa en coordinación con otro ente público, sino la obligación de responder por el adecuado ejercicio de las atribuciones que le corresponden en dicho marco.

La incorporación de los conceptos adicionales citados –como se ha apuntado– resultó de una tarea exhaustiva de análisis del senador Núñez y su equipo de colaboradores, tanto de los conceptos de cooperación y subsidiariedad como de la propia propuesta original que se proponía adicionar el artículo 40 constitucional.

Merced a lo anterior, hubo de concretarse dicho trabajo en la propuesta para reformar y adicionar el artículo 124 constitucional –y no así el 40– en los siguientes términos:

PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA UN PÁRRAFO AL ARTÍCULO 124 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforma y adiciona el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 124. Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a **la Federación**, se entienden reservadas a los estados.

Las relaciones entre los órdenes de gobierno federal, estatal, municipal y del Distrito Federal se regirán por los

principios de cooperación, coordinación, subsidiariedad y corresponsabilidad. Las leyes generales establecerán las bases para la aplicación de dichos principios.

ARTÍCULO TRANSITORIO

ÚNICO.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente en que se publique en el Diario Oficial de la Federación.

La reforma que se propone no es una adición caprichosa o arbitraria de conceptos de teoría política sin operatividad o significación práctica; por el contrario, el alcance de dichos conceptos en la norma constitucional se impone con la Ley Suprema sobre toda acción, iniciativa o pretensión de cualesquier órgano de gobierno (sea federal, estatal, municipal o del propio Distrito Federal), que ahora deberá ajustarse a directrices claras en sus relaciones con otros entes gubernamentales.

Estos nuevos criterios serían, pues, una herramienta jurídico-política cuya observancia podría ser invocada o reclamada por los entes públicos de los tres órdenes de gobierno, a fin de entenderse o desentenderse de la prestación de servicios o el cumplimiento de funciones determinadas, allegarse o desvincularse de derechos que a su vez exijan un deber correlativo, y finalmente coordinarse para promover el desarrollo de las comunidades, a fin de que puedan éstas últimas procurarse mediante la aplicación irrestricta del binomio costo/beneficio, la satisfacción de sus propias necesidades.

2. Más facultades, a través de la habilitación a los estados y sus órganos constituyentes para establecer las bases para la elección de los ayuntamientos, su integración y la posibilidad de continuidad de los mismos.

Es necesario en este tiempo y punto, en el que la pluralidad de ideas, el perfeccionamiento del aparato público y los procesos democráticos, y la creciente participación ciudadana son una realidad, que los municipios mexicanos y las comunidades que

los integran asuman la responsabilidad de decidir sobre la forma en que deba desarrollarse la vida política de sus gobiernos, la sucesión de los mismos, y los procesos de integración de sus ayuntamientos.

La prohibición de la reelección inmediata de los ediles no formó parte del texto original de la Constitución de 1917, a diferencia del caso de la elección del Ejecutivo Federal como de los Gobernadores de los Estados. Con respecto al primer caso, tal disposición fue establecida mediante la reforma realizada en 1933, y como resultado de la convención celebrada a finales de 1932 por parte del Partido Nacional Revolucionario, en la cual se adoptó de manera generalísima, universal e incontrovertible la figura de la no reelección, para ser llevada a su máxima expresión en el marco constitucional.

Entonces, desde 1933, los habitantes de los municipios quedaron sin la posibilidad de mantener o remover a sus gobernantes, independientemente de la calidad de su gestión. La reforma del Constituyente Permanente de 1933 para imponer la no reelección inmediata en todos los poderes ejecutivos y legislativos eliminó la facultad soberana que tenían las legislaturas locales para definir si tenía cabida la continuidad de los gobiernos. Es imprescindible destacar cómo se ha modificado el diseño de los ayuntamientos de aquél tiempo a la fecha, pues las formas en que se elegían o designaban sus integrantes o los jefes políticos locales han cambiado de manera sustancial.

Así pues, tenemos que en México las razones por las que fue eliminada la reelección de alcaldes, regidores y síndicos desde la propia Ley Fundamental fueron de contexto histórico netamente coyuntural, sin que obedecieran precisamente a cuestiones fácticas explícitas, y menos aún de carácter general.

Esto último ha costado caro al propósito de profesionalizar la función pública municipal, así como al de dar seguimiento a los programas, obras, planes y proyectos municipales que

requieren para su culminación de un lapso de tiempo mayor al que dura la gestión de un ayuntamiento. Pero sobre todo, puede afirmarse que la imposibilidad de que los ciudadanos dispongan sobre la continuidad de un buen gobierno, o bien, reprochen la gestión de uno malo en las urnas a través del sufragio, ha limitado a los gobernados en una prerrogativa que nunca debió haberseles retirado.

Bajo las actuales circunstancias, el tiempo que dura el mandato de los alcaldes y ayuntamientos en México se consume, cuando menos el primer año, en el aprendizaje, mientras que el tercero se aplica en muchas ocasiones para preparar la siguiente contienda electoral, sea buscando un nuevo puesto de elección popular o en apoyo al partido del cual se emanará, en busca de conservar el control político municipal.

Es preciso ahora devolver a los ciudadanos de los municipios la potestad para decidir, así como sobre los mecanismos para la rendición de cuentas y las formas de gestión pública de sus intereses, también sobre las circunstancias y términos para elegir a sus presidentes municipales, regidores y síndicos, y en su caso, decidir sobre su permanencia, incentivando su eficiencia, o reprobando su gestión.

La continuidad de los gobiernos municipales, mediante la posibilidad de ser reelectos, se endereza invariablemente a favor de los ciudadanos, permitiendo en primer lugar el seguimiento de proyectos y planes de gobierno a mediano y largo plazos que son los de mayor trascendencia, y en segundo, la profesionalización de la función pública municipal. Ambos factores traen como consecuencia la eficiencia en el ejercicio del gobierno y la prestación de los servicios públicos, redundando esto finalmente en beneficio de la comunidad.

La posibilidad de reelección da a los alcaldes la fuerza para desarrollar sus programas, los anima a que sean más receptivos a las preocupaciones ciudadanas, proporciona un mayor incentivo al arriesgar capital político para lograr avances, y permite darle continuidad a los programas municipales,

así como a la permanencia del personal administrativo con experiencia.

Por lo anterior, constituye un eje fundamental para el desarrollo de los municipios la posición orientada a posibilitar la continuidad de un buen gobierno, mecanismo que sería cristalizado mediante la instauración del sufragio que sancione el mal desempeño de un ayuntamiento, *permitiendo que sean las constituciones locales las que dispongan, en su caso, la posibilidad de que los gobiernos municipales sean o no reelectos, y en qué condiciones.*

La iniciativa presentada, y que actualmente se encuentra en estudio en las comisiones unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Segunda, de la Cámara de Senadores, propone el siguiente proyecto de decreto:

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforma el segundo párrafo de la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 115.- ...

I.- ...

Las constituciones de los estados definirán las bases de la elección de los integrantes de los ayuntamientos.

...

Artículos Transitorios:

Artículo Primero.- El presente decreto entrará en vigor noventa días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo.- Las Legislaturas Estatales adecuarán sus constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en este decreto.

En tanto se realizan las adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior, se continuarán aplicando las disposiciones vigentes.

3. Más recursos, mediante la implementación de un sistema que otorgue potestades tributarias a los ayuntamientos y al Distrito Federal para la recaudación de impuestos, vinculando el nivel de productividad y de consumo generado en sus comunidades, al ingreso que perciben.

La necesidad de proponer y promover una reforma fiscal que permita que los municipios y sus ayuntamientos sean partícipes de una proporción de la hacienda pública que resulte de su actividad productiva, constituye uno de los pendientes legislativos que han esperado demasiado. Con esto nos referimos a la necesidad de que los municipios perciban los ingresos que legítimamente les deben corresponder en función de su capacidad y potencial productivo, el consumo de bienes y servicios que se realiza en ellos, y consecuentemente, de los recursos que se generen en los mismos.

Es menester perseguir y procurar la implementación de un esquema hacendario que permita que los municipios incidan en su propio desarrollo y, por lo tanto, en el desarrollo nacional. Es pues de trascendental importancia que el índice de productividad y el consumo generado en un municipio determinado, incidan a su vez en sus percepciones como partícipe en un sistema federal.

Para lo anterior, y a efecto de que no se provoque un menoscabo en las finanzas que percibe la federación como resultado de los impuestos al consumo y/o al ingreso (IVA e ISR), los municipios y el Distrito Federal, a través de la implementación de una contribución a las ventas finales (última fase del consumo), se podrán convertir en promotores de la economía, por la lógica natural de que, ahora sí, una parte del tributo derivado del consumo se queda directamente en la ciudad, situación que no ocurre en la actualidad.

Es decir que mediante una reforma a los artículos 115, fracción IV, inciso a), y 122, inciso C), Base Primera, fracción V, inciso b), párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los municipios y el Distrito Federal perciban una contribución monofásica al consumo, es decir, un Impuesto a las Ventas Finales, que podrá implementarse de manera potestativa en un rango que oscile entre el uno y el cinco por ciento del producto de la venta final de bienes o la prestación de servicios, cuando dichos bienes o servicios no hubieran de incorporarse a otro proceso productivo.

Esta reforma provocará inevitablemente que se promueva desde lo local el desarrollo sostenido de las comunidades mexicanas, y se detone su potencial productivo.

La reforma propuesta, en los términos del proyecto de decreto elaborado en coordinación con el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), y presentado ante el pleno de la Cámara de Senadores, es el siguiente:

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforman y adicionan los artículos 115, fracción IV, inciso a), y 122, inciso C), Base Primera, fracción V, inciso b), párrafo quinto, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 115...

I a III...

VI...

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. **También percibirán las contribuciones que se establezcan sobre el consumo final de bienes y servicios.**

...

b) y c)...

V a X.

Artículo 122...

A y B...

C...

BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:

I a IV...

V...

a)...

b)...

...

...

Serán aplicables a la hacienda pública del Distrito Federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas **en el inciso a)** y en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución;

c) a o)...

BASE SEGUNDA a BASE QUINTA...

D a G...

Transitorios:

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- El Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones que correspondan en las leyes federales en un plazo máximo de seis meses, contados a partir de la publicación del presente Decreto.

TERCERO.- Las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en un plazo que no excederá de seis meses contados a partir de la publicación del presente decreto en el Diario Oficial de la Federación, deberán realizar las adecuaciones correspondientes en sus respectivas legislaciones, a efecto de establecer el Impuesto al Consumo Final de Bienes y Servicios a que se refiere el presente Decreto, siempre y cuando se satisfagan los siguientes requisitos:

- a) El Impuesto deberá ser monofásico;
- b) La base del Impuesto, será la venta final de bienes y la prestación de servicios al consumidor, cuando dichos bienes y servicios no hubieran de incorporarse a algún nuevo proceso de producción o de intermediación financiera;
- c) La tasa del Impuesto que se podrá establecer, para ser aplicada sobre la base, será entre el 1 y el 5%;
- d) Serán sujetos del impuesto, las personas físicas y morales que adquieran los bienes o servicios, como consumidores finales;
- e) El Impuesto no deberá desglosarse al momento del pago, ni se considerará como valor para calcular otras contribuciones, y
- f) Los ingresos resultantes de la recaudación del Impuesto al Consumo Final de Bienes y Servicios, en ningún caso podrán destinarse a sufragar el gasto corriente de los municipios.

En otro orden de ideas, aunque referente al mismo rubro, se propone un incremento en las finanzas municipales mediante el rediseño del sistema hacendario actual a través de la generación de esquemas diferenciados de coordinación fiscal entre la federación y los municipios, a efecto de que por medio de convenios individuales celebrados con los propios ayuntamientos, puedan éstos retener una proporción porcentual del Impuesto al Valor Agregado, cuando se realicen esfuerzos extraordinarios a nivel municipal para promover el consumo, así como para ampliar la base de contribuyentes.

El fin pretendido sería que el incremento en la recaudación del IVA pueda distribuirse entre la federación, el estado y el municipio, de manera que las finanzas federales –que ordinariamente se perciben– no sufran un menoscabo, sino que, por el contrario, se vea favorecida asimismo la hacienda pública central, ya que recibirá –en los términos del convenio respectivo– una proporción importante de los recursos captados en virtud del esfuerzo, la productividad y el desarrollo económico local.

¿Qué pasaría finalmente con la implementación de estas reformas?

1. Que tendremos disposiciones constitucionales que establecen un nuevo esquema en las relaciones intergubernamentales.

- Para que la propia Carta Magna sirva de fundamento para cualquier acción, pretensión, iniciativa o disposición administrativa que se refiera a las relaciones entre los tres órdenes de gobierno.

2. Que seremos más eficientes en la prestación de servicios públicos.

- Pues los municipios y las entidades federativas podrán reclamar funciones que puedan encontrarse en aptitud de prestar de manera más eficaz y con menor costo, y
- Para que la federación pueda entregar a los estados

y municipios, funciones y responsabilidades (y los recursos correspondientes) cuando éstos a su vez puedan realizarlos de manera más efectiva y con menor costo.

3. Que evitaremos duplicidad de funciones y abarataríamos costos en el ejercicio del gasto público.

- Funciones en materia de educación, salud, desarrollo social y asistencia (DIF), promoción de desarrollo económico, por citar algunos ejemplos, pueden efectuarse por una sola entidad (orden de gobierno) con el apoyo subsidiario y cooperativo de los otros entes de gobierno, evitando con ello la duplicidad de la función.

4. Que la toma de decisiones se acercará a los gobiernos locales y sus comunidades.

- Pues las comunidades locales abarcarían más oportunidades para la toma de decisiones, detonando su creatividad y su potencial productivo, siempre y cuando fuera conveniente, para mejorar su propia calidad de vida.

5. Que se fortalecerán todos los ámbitos de gobierno al hacerse más eficientes en la prestación de servicios públicos, y en la realización de las funciones y tareas del Estado.

- Pues comunidades y ciudades fuertes y competitivas hacen naciones fuertes.

6. Que los ciudadanos podrían eventualmente premiar o reprobar la gestión de sus gobiernos en turno.

- Pues la eficiencia, responsabilidad y honestidad de un buen gobierno, comprometido y cercano a sus gobernados, podrá ser premiada por los propios ciudadanos mediante la reelección de sus representantes.

7. Que los gobiernos locales captarían más recursos, vinculados a su propia capacidad y productividad económica.

- Pues una proporción del ingreso percibido por el Estado, que resulte de los impuestos captados de los contribuyentes en virtud del consumo de bienes y servicios en sus comunidades, permanecerá en el propio municipio y para su beneficio.

8. Que los gobiernos locales (ahora más cercanos) se responsabilizarían por el ejercicio del gasto.

- Pues la hacienda pública se integraría ahora de manera más cercana a los propios gobernados, quienes podrán eventualmente organizarse para participar en las decisiones para el ejercicio del gasto público, así como para vigilar la forma y términos en que se realiza el mismo.

9. Que todos los órdenes de gobierno se harían corresponsables en la tarea de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

- Pues ahora no habría limitantes –que no resulten del marco jurídico vigente– para que cada orden de gobierno participe en las tareas del Estado, de cuya responsabilidad para su ejercicio no puede escaparse.

De manera conclusiva se puede apuntar que no es que sea más importante el que abarque mayor jurisdicción territorial. Son tres órdenes de gobierno los que deben coordinarse en forma cooperativa, corresponsable y subsidiaria para lograr un mayor grado de bienestar y una mejor calidad de vida en las comunidades. Esto sólo es viable entre tanto los ciudadanos tengan acceso pleno a la posibilidad de decidir sobre la elegibilidad de sus autoridades locales, la continuidad de los integrantes de los ayuntamientos y las bases para su elección. Y así también –y para “cerrar la pinza”–, será preciso vincular el presupuesto de los gobiernos municipales a la derrama

económica que resulte de su propio esfuerzo, creatividad y productividad.

Preciso es recalcar que los *tres ejes* que integran la propuesta no se enderezan para establecer imperativos categóricos cuya obligatoriedad en el marco constitucional genere consecuencias inmediatas; sino que dichos dispositivos se establecen con el objeto de inspirar la voluntad de los municipios y de las entidades federativas para que potestativamente puedan aspirar a ejercer mayores atribuciones, asumir responsabilidades, captar más recursos y finalmente convertirse en actores fundamentales para mejorar la calidad de vida de sus gobernados.

En el ámbito académico, tanto como para el buen entendimiento de especialistas en los distintos campos del saber (económico, jurídico, social e incluso antropológico), los conceptos de la propuesta pueden ser valorados y atendidos sin cortapisas ni limitaciones de esas que se aprecian a través del velo incómodo de una política malentendida y la necesidad de acuerdos que balanceen el poder entre actores y partidos.

La política, entre tanto, si nos proponemos escaparnos de la vocación histórica de la misma por alcanzar y retener el poder, debe atender a los intereses de los verdaderos depositarios del mismo, a saber en nuestro país, los propios mexicanos, y es precisamente esto, y no otra cosa, lo que da cauce y legitimidad a la visión que sostiene a los *Tres Ejes*.

Cito en razón de lo anterior el pensamiento de Winston Churchill, quien afirmó que un político se convierte en un hombre Estado cuando comienza a pensar en las siguientes generaciones, en vez de pensar en las siguientes elecciones. Si creemos que éste es el caso, y nos proponemos que nuestros representantes ajusten su actuación a la hipótesis preponderantemente valiosa que nos sugiere la anterior definición, es necesario que los ciudadanos, académicos y especialistas de todas las corrientes, tanto como líderes comprometidos de la sociedad civil, reclamen lo conducente ante la clase política actual, que

parece más enfrascada en debatir los temas coyunturales que en revolucionar un sistema distributivo del poder que aún ahora, después de casi doscientos años, no nos está funcionando.

Si no lo hacemos hoy, el tiempo inevitablemente nos cobrará la factura.

