

# Aspectos conceptuales y avances de la descentralización de facultades de las entidades federativas hacia sus municipios. La experiencia del Estado de México

RAMÓN CUEVAS MARTÍNEZ(\*)

## I. ASPECTOS CONCEPTUALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización se refiere, genéricamente, a la acción de “transferir a diversas corporaciones u oficios, parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del estado”.<sup>1</sup> Sin duda alguna, Gabino Fraga ha abundado más en el tema señalando que al lado del régimen de la centralización siempre existirá una forma de organización conocida como descentralización, que consiste en “confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía”.<sup>2</sup>

El maestro Fraga concluye que descentralizar no es independizar sino solamente dejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control.

\* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UAEM, Subdirector de Normatividad de la Gestión Pública de la Secretaría de la Contraloría del Estado de México.

<sup>1</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. **Diccionario Jurídico Mexicano**. Universidad Nacional Autónoma de México. México, D.F., página 1084-1085.

<sup>2</sup> **Ibid.** página 1085.

Por otro lado, desde la perspectiva de la ciencia política, en la descentralización política, el poder político se encuentra centralizado cuando la autoridad que rige al estado monopoliza, junto con el cuidado del bien público, en todos los lugares, en todas las materias y en todos los aspectos, el poder de mando y el ejercicio de las funciones que caracterizan la “potestad pública”. En este mismo orden de ideas, se entiende que el poder está descentralizado cuando en variable medida se admite que ciertos grupos más o menos naturales, existentes en el seno del estado, es decir, algunas comunas, provincias, regiones, agrupamientos nacionales o tal vez corporativos, posean en propiedad determinados atributos de la “potestad pública”, que ejercitan por medio de órganos escogidos por ellos e independientes del estado.

La denominada descentralización política es bastante más amplia que la descentralización administrativa, y se diferencia, en cuanto a que esta última se circunscribe solamente a la organización de los servicios públicos del gobierno.

Contrariamente al espíritu autonómico que promueve la descentralización tanto política como administrativa, y a la complejidad que representa ésta en términos de mayor distribución de poder para las regiones, la desconcentración es un sistema de organización administrativa en el cual: “el poder de decisión, la competencia para realizar los actos jurídicos correspondientes a la persona pública, son atribuidos a los agentes jerárquicamente subordinados de la autoridad central y suprema del Estado”.<sup>3</sup>

Las acciones que se originan en la desconcentración administrativa se materializan en actos por medio de los cuales los titulares de los organismos que se ubican en regiones periféricas, son capaces de ejecutar, por mandato de la autoridad central, y en algunas ocasiones, fundándose en acuerdos delegatorios, las facultades, actividades y tareas reservadas a la autoridad suprema.

## II. MARCO CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN

### a). El régimen federal y la propuesta de una nueva Constitución

Nuestro sistema federal de gobierno, creado por mandato de la Constitución de 1824 y restaurado en el cuerpo constitucional de 1857, carece, en la realidad, de las características propias de un verdadero y auténtico federalismo que permita el desarrollo de las regiones y estados unidos bajo el pacto federal, **y si bien es cierto el fuerte centralismo con el que ha operado a la fecha no es su único problema pero sí representa su mayor debilidad.**

Bajo el apotegma del federalismo, se dice que este sistema corresponde a “la organización del territorio del Estado que se caracteriza por un grado parcial de descentralización jurídico-política, intermedia entre un estado central y una confederación de estados”.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Serra Rojas, Andrés. *Los Propósitos de la Desconcentración Administrativa*, en: Desconcentración Administrativa, Secretaría de la Presidencia, México, D.F., 1976, página 303.

<sup>4</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Universidad Nacional Autónoma de México. D.F. página 1434.

El régimen mexicano establece e identifica dos ámbitos de competencia: por un lado la federación y por otro lado las entidades federativas. La federación extiende sus facultades sobre la totalidad del territorio del estado y las entidades federativas circunscriben su ámbito de competencia a una determinada región. Este sistema se consagra en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a decir de la misma: “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática y federal compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.<sup>5</sup>

A pesar de la clara definición del federalismo que existe en nuestra Carta Magna, **es un hecho que el pacto federal originalmente diseñado por los constituyentes del ‘17, se ha visto desfasado en la realidad actual, debido principalmente a la escasa descentralización de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos de la federación hacia los estados y de éstos hacia los municipios.**

Como diría el maestro Pedro Zorrilla a propósito del tema que nos ocupa: “se requiere la descentralización política, porque los criterios políticos y los principios fundamentales del sistema constitucional mexicano - con la creciente madurez social - garantizan y fortalecen la unidad nacional; y así, no deberá ser problema sustancial alguno reconocer, con todas sus consecuencias, un concepto amplio de autonomía política a las entidades federativas y a los municipios, y en consecuencia respetarlo.”<sup>6</sup>

El debate sobre el federalismo se enmarca en la propuesta sobre la refundación de la nación, donde se afirma, como parte del debate contemporáneo, que para que la transición alcance una culminación plena, los cambios substanciales que emanen de la reforma del Estado (limpieza electoral, fortalecimiento del federalismo, división de poderes, participación ciudadana), deberán consolidarse en un nuevo marco constitucional que refunde a la nación en una democracia apegada a nuestra realidad.

Entre las justificaciones más relevantes de esta propuesta se encuentran las siguientes:<sup>7</sup>

- Muchos procesos de transición democrática han culminado en una nueva Carta Magna que regula la naciente institucionalidad y guía el proyecto de nación. Sin embargo, otras constituciones han sido impuestas o parcialmente condensadas para salvaguardar los intereses y la permanencia de los grupos en el poder.
- En los últimos 25 años 137 países han transformado substancialmente su ley fundamental, y de 1993 a la fecha cuando menos una decena ha pasado por esta circunstancia.

<sup>5</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Porrúa, D.F., 1994, página 39.

<sup>6</sup> Zorrilla Martínez, Pedro G. **Autonomía y Democracia**, en Revista del IAPEM No. 28. Perspectivas de la descentralización y del federalismo en México. Toluca, México, 1995. Página 194.

<sup>7</sup> El Financiero. **Informe Especial. Debate sobre el México del Futuro**, 22 de febrero de 1998, página 41.

**El planteamiento para fortalecer al federalismo se ha empatado con el planteamiento de formular una nueva Constitución para los Estados Unidos Mexicanos**, que a su vez vinculado a la necesidad de **refundar al gobierno del Estado**, se ha venido ventilando particularmente desde 1993 y la polémica al respecto se ha incrementado en la medida en que se agudiza la crisis política.

A la fecha, diferentes foros, asociaciones regionales y nacionales de abogados, campesinos y académicos, entre otros, se sumaron al debate. Algunos académicos han señalado que la transición depende del diseño y profundidad de la reforma institucional, sostienen asimismo, que la promulgación de una nueva Carta Magna sería viable y hasta necesaria, en un escenario de reforma-ruptura pactada, que implica seguir un camino intermedio, como por ejemplo la transición española y la chilena.

Desde un particular punto de vista, se debe avanzar para que con o sin una nueva constitución, exista una clara salida a la crisis política, ya que **al hablar de un nuevo federalismo estamos realizando una confesión de culpa**, es decir, ello equivale a reconocer que en la realidad no existe ningún régimen federal.

México requiere un nuevo proyecto de nación porque, quiérase o no, la necesidad de un nuevo entendimiento entre los poderes de la unión, la inclusión de las demandas indígenas, la renovación del pacto federalista, la participación ciudadana y la reelección parlamentaria como medio para responsabilizar a los legisladores frente a la sociedad, entre otros aspectos, son tan sólo algunos de los muchos temas que requieren debatirse y proponerse en el rediseño constitucional de la federación mexicana.

#### **b). El régimen estatal y la distribución de competencias.**

No obstante que existe un conjunto de facultades que ejercen de forma concurrente los estados y la federación por mandato de la constitución, como la educación, (la cual podrá ser ejercida por los estados, siempre y cuando se apegue a lo dispuesto en términos reglamentarios por el Congreso de la Unión); la organización del sistema penal; la vigilancia y amparo sobre las asociaciones de trabajadores; los asentamientos humanos; la salubridad pública; y la expropiación de bienes por causa de utilidad pública, entre los más relevantes, **no se encuentra a discusión el hecho de que el grueso de las facultades constitucionales y metaconstitucionales están a cargo del Poder Federal.**

En realidad, la Constitución muy pocas ocasiones hace alusión a las facultades otorgadas a los estados, ya que el artículo 124 solamente y por procedimiento de descalificación, señala, como una prevención general que: “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados”.<sup>8</sup> Esta situación posibilita el abatimiento de la federación sobre los estados, en virtud de que adicionalmente a lo dispuesto en este párrafo, el texto constitucional, específicamente en

<sup>8</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit. página 123.

los artículos 117 y 118 señala las actividades que, sin excepción, no podrán realizar los estados, destacándose las siguientes:

- Celebrar alianza, tratado, o coalición con otro estado ni con las potencias extranjeras.
- Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado.
- Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.
- Prohibir ni gravar, directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él a ninguna mercancía nacional o extranjera.
- Gravar la circulación, ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros.
- Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras.
- Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones.
- Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.
- Establecer derechos de tonelaje ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.
- Tener en ningún tiempo, tropa permanente, ni buques de guerra.
- Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente que no admita demora.

A partir del análisis de las facultades constitucionales que están reservadas a la federación y a los estados, podemos comprender, dimensionar y hasta explicar por qué el gobierno federal ha sido el principal actor público para hacer llegar a la población los bienes y servicios, así como los programas de bienestar económico y social que demanda.

Es claro que “la existencia de fuertes tendencias centralistas en un sistema federal de gobierno, formalmente descentralizado, es el sello característico de las relaciones intergubernamentales en México. Dada la distribución de funciones y recursos entre los diferentes niveles de gobierno - federal, estatal y municipal-, es común describir el sistema de relaciones intergubernamentales en México como uno de completa concentración de autoridad y poder en la administración central, y con los gobiernos locales siguiendo las directrices del centro”.<sup>9</sup>

Como lo demostró en su momento el Doctor Jorge Carpizo en su obra “El Presidencialismo Mexicano”, resulta muy claro que la federación, y más específicamente el Presidente de la República en su carácter de representante del Poder Ejecutivo Federal, concentra, además de las facultades constitucionales, las llamadas facultades metaconstitucionales, por vía de las cuales ejerce un dominio avasallador sobre la gran mayoría de las instituciones que conforman al estado.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Nacif, Benito. **Gobiernos Locales y Descentralización**. En Teoría y Práctica de la Administración Pública, Lecturas Básicas. María del Carmen Pardo (coordinadora), INAP, D.F. página 63.

<sup>10</sup> Recientemente ha salido a la prensa la obra “El federalismo”, cuya coordinación estuvo a cargo del Doctor Manuel González Oropeza. Sin duda alguna, es muy rescatable de esta obra, además de la compilación documental que

**Hoy en día se hace necesario y hasta indispensable fortalecer, además de las instituciones democráticas y el estado de Derecho, el papel de las entidades federativas en el esquema de distribución de competencias, los recursos y las responsabilidades, intensificar la coordinación, profundizando en la descentralización e impulsando las condiciones tanto desde la federación como desde los estados para que estos últimos asuman la plena soberanía que por legitimidad constitucional les corresponde.**

Establecer criterios de equidad entre los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal, no resulta nada fácil, sobre todo cuando ello implica la redistribución de los ingresos fiscales y la descentralización del control de la política local. Actualmente los esfuerzos descentralizadores del gobierno federal están plasmados en el **Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000**, el cual fue publicado el día 6 de agosto de 1997 en el Diario Oficial de la Federación.

En el Programa para un Nuevo Federalismo se percibe voluntad del Poder Federal por ir descentralizando gradualmente la ejecución de las políticas gubernamentales hacia los estados y municipios. No obstante este propósito, se debe señalar que **el programa no logra romper las inercias centralistas**, ésto queda reflejado en el apartado 4.1 del programa, donde se señala, contrariamente a la más mínima intención descentralizadora, que para impulsar el desarrollo político institucional se deberá, entre otros aspectos, **“promover el fortalecimiento de las facultades de control de la Cámara de Diputados sobre los ingresos, gasto, manejo y aplicación de fondos y recursos públicos federales, con referencia específica a las erogaciones que compete realizar a las entidades federativas”**, así como **“promover reformas legales para que el Senado de la República y los congresos locales tomen parte en la evaluación y seguimiento del uso de recursos financieros que la federación transfiere a las entidades federativas, y que éstas ejercen”**.

Como se podrá observar, se pierde de vista que es *contra natura* del federalismo que intervengan instancias federales en los estados de esta forma.

### **III. EL PROCESO ACTUAL DE DESCENTRALIZACIÓN DE FACULTADES DEL ESTADO HACIA LOS MUNICIPIOS**

#### **a). Condicionamientos históricos**

Existe un gran compromiso en el estado de México por adoptar políticas descentralizadoras en beneficio de sus municipios, que se origina por el sólo hecho de ser la entidad federativa

---

presenta sobre el tema, la investigación que realiza para llegar a concluir, entre otros aspectos, que nuestro sistema federal significó: “la consolidación de la independencia mexicana, al conferir libertad y autogobierno, no sólo al gobierno colonial de la Ciudad de México, sino a las partes más afectadas del país por el coloniaje, las provincias mismas”.

más poblada del país, formar parte de la mayor concentración metropolitana y por el gran desarrollo económico que se ha alcanzado a la fecha.

El estado de México, al igual que las demás entidades federativas ha padecido y continúa padeciendo las asfixiantes políticas centralistas del “Sistema Federal Mexicano”. Según un estudio hecho por el Doctor Jorge Carpizo y retomado recientemente por Ernesto Ruffo Appel<sup>11</sup>, da a notar que a principios del siglo, en 1900, por cada peso de ingreso fiscal, 63 centavos eran parte para el gobierno federal: 24 para las entidades federativas, y 12.9 para los municipios. En 1929 esta proporción cambió a 71 centavos a la federación, 21 centavos a los estados y tan sólo ocho a los municipios. Para 1994, 80 centavos van al gobierno federal, 16 a las entidades y cuatro a los municipios.

Si algún estado ha padecido el federalismo, sin duda alguna es el de México, ya que inmediatamente después de su nacimiento como entidad federativa (el 2 de marzo de 1824) a propuesta de Lorenzo de Zavala el 18 de noviembre del mismo año, se decreta la creación del Distrito Federal como asiento de los poderes federales, cuya ubicación geográfica sería la ciudad de México (hasta entonces capital del estado de México). “Correspondió originalmente a un círculo cuyo centro sería la plaza mayor de la ciudad de México y abarcaría un radio de do leguas”.<sup>12</sup> Esta acción consumó la primera desmembración territorial que tendría el Estado a lo largo de su historia.<sup>13</sup>

## b). Poder regional y descentralización en el estado de México

En el estado de México, el poder regional está dividido en dos partes, por un lado, la zona oriente, donde se concentra más del 80% de la población económicamente activa, caracterizada por la megalopolización de la ciudad de México, y la zona poniente, caracterizada por municipios de todas las tipologías existentes en el país, es decir desde núcleos urbanos hasta poblaciones sumamente rurales.

El Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999, publicado en la Gaceta del Gobierno el 22 de diciembre de 1993, señaló que **“la administración pública estatal está sumamente centralizada... lo cual ..... provoca que los procesos de apoyo administrativo se planeen, controlen e incluso se ejecuten de esa forma”**. El plan se fija la necesidad de:

- Fortalecer la operación de los sistemas de coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipal, sobre todo en las zonas conurbadas del Valle de Cuautitlán Texcoco y del Valle de Toluca.

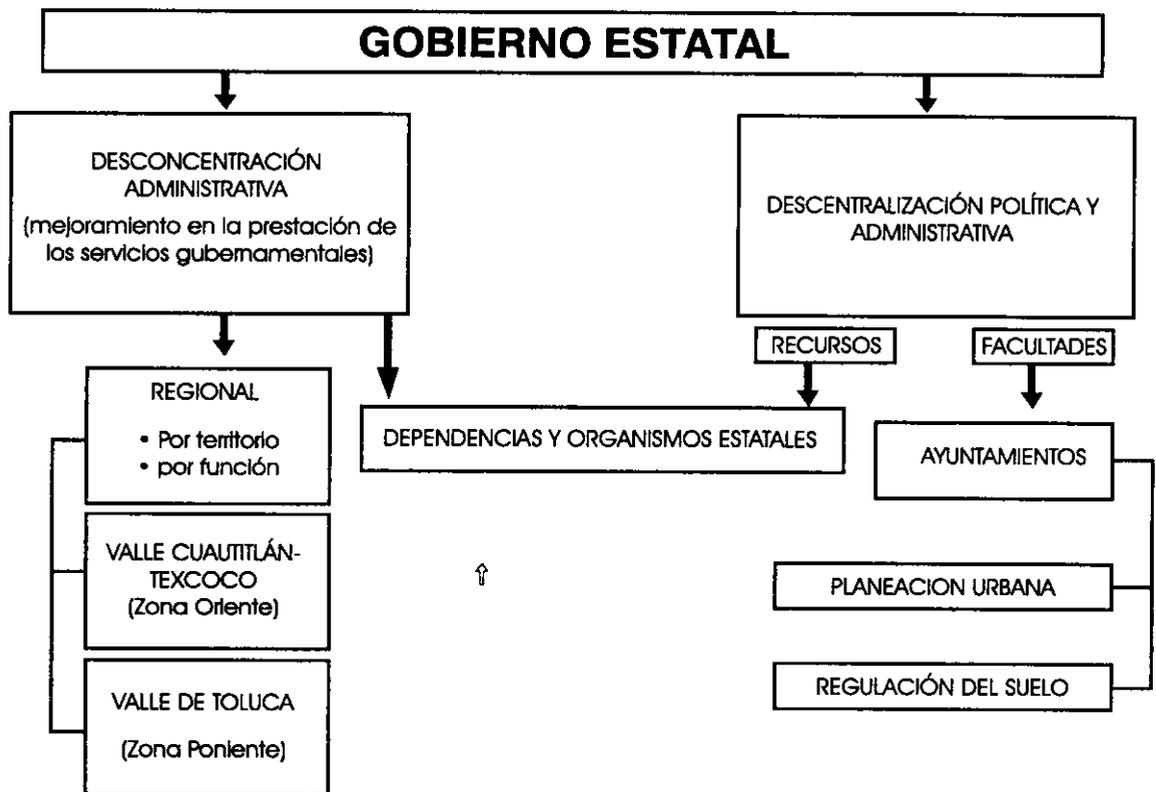
<sup>11</sup> Ruffo Appel, Ernesto. **Romper la resistencia hacia el auténtico federalismo**. en El Nacional. Propuesta: Un Nuevo Federalismo, mayo de 1995. D.F. página 19.

<sup>12</sup> Sánchez García, Alfonso. **Historia del Estado de México**. Gobierno del Estado de México. Toluca, Méx., página 280.

<sup>13</sup> Los resentimientos originados entre los habitantes del estado de México con motivo de este primer desmembramiento territorial fue, sin duda, una de las causas de mayor importancia que hicieron que cuando la constitución federalista fue derogada en 1835, el estado de México secundara con bastante rapidez el abandono del régimen federal.

- Impulsar la descentralización regional, por territorio o función, como base de la modernización administrativa.
- Descentralizar en favor de los ayuntamientos más facultades, en aspectos tales como la planeación urbana y la regulación del uso del suelo, entre otras.
- Intensificar las acciones de desconcentración y descentralización de facultades y recursos hacia las dependencias y organismos.
- Impulsar la desconcentración del Sistema Estatal de Evaluación y Control.

Se puede apreciar que los procesos de descentralización que efectúa el gobierno estatal se desarrollan esquemáticamente de la siguiente forma:



Como se había dicho anteriormente, no debemos perder de vista que los procesos de descentralización no se podrían entender sin las variables de carácter político que coexisten en la entidad, las cuales están caracterizadas por una pluralidad real, manifiesta en el congreso estatal y en los municipios, donde se denota la clara participación del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN) y del Partido de la Revolución Democrática (PRD).

No obstante que se percibe claramente por los últimos resultados electorales que el péndulo del poder se ha trasladado del centro hacia las regiones, esta fortaleza local ha sido posible solamente frente a la debilidad del centro; es un hecho, como diría Rolando Barrera que “la lucha por el poder político en México, históricamente y más allá de banderas ideológicas, ha sido la lucha entre el centralismo y los regionalismos por la apropiación de los medios para la gobernación y la administración: las fuerzas armadas, las competencias, el tesoro público; en tanto que el ejército, las fuerzas armadas y la hacienda constituyen los elementos primordiales para ejercer el poder político”.<sup>14</sup>

Cuando hablamos de condicionamientos políticos que subyacen y condicionan los procesos de descentralización política para el estado de México, encontramos en primer término, la densidad poblacional, la entidad contaba en 1996 con 11.7 millones de habitantes, según datos del INEGI, de 1970 a 1990 la tasa anual de crecimiento demográfico fue de 4.8% en promedio, casi el doble de la nacional que registro 2.6%. Este crecimiento se debe, en gran medida, al fenómeno migratorio propiciado por la industrialización de la entidad.

Existen otros datos que sin duda alguna son contundentes e influyen determinantemente en el grado de desarrollo social, político y económico alcanzado en el estado de México. Entre los datos más representativos encontramos que: “en promedio, en cada kilómetro cuadrado residen 545 mexicanos; cifra superada únicamente por la capital del país. Esto significa que la distribución de la población en el territorio estatal se ha dado bajo patrones de concentración-dispersión: la distinción más elemental señala que dos terceras partes de la población es urbana y solo una es rural ; el 70% de la población radica en los 28 municipios conurbados de la zona metropolitana de la ciudad de México, 9% en siete municipios pertenecientes al Valle de Toluca y el 21% restante se encuentra disperso en 87 municipios. La población conjunta de los municipios de Ecatepec y Nezahualcóyotl es mayor a la de 20 entidades federativas”.<sup>15</sup>

#### IV. AVANCES DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Durante el período presidencial del Lic. Miguel de la Madrid, específicamente en los años 1982-1983, se revisó la actuación y las facultades de los municipios en el contexto nacional. Fue modificado el artículo 115 constitucional. Estos cambios fortalecen -en el nivel reglamentario- la autonomía municipal.

Como resultado de esta modificación constitucional, se reglamentaron las causas por las que un ayuntamiento puede ser suspendido por la legislatura de los estados, también se legisló para que los ayuntamientos puedan, al menos formalmente, defenderse frente a la decisión estatal de suspender un ayuntamiento. Fueron enlistados, por otra parte, los servicios públicos a su cargo, siendo éstos: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia,

<sup>14</sup> Barrera Zapata, Rolando. *Poder y Autonomía de los Gobernadores en México*. IAPEM, 1997, página 9.

<sup>15</sup> Instituto Nacional de Administración Pública. *La Administración Local en México*, tomo II. 1997, página 247.

mercados y centrales de abasto; panteones, rastros, calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito.

De igual forma se señaló en la reforma que estos servicios pueden reducirse o ampliarse en función de sus condiciones territoriales y socioeconómicas, así como de su capacidad administrativa y financiera. También se estableció la posibilidad de que dos municipios dentro de un mismo estado puedan asociarse para mejorar la prestación de los servicios públicos.

En la realidad, la gran mayoría de estas modificaciones constitucionales no operan, no obstante de que el municipio, por ser la instancia de gobierno más cercana a la población, bien pudiera convertirse en un instrumento del desarrollo político y social, en la gran mayoría de las ocasiones carece de la posibilidad real para instrumentar políticas gubernamentales propias que atiendan las necesidades regionales y locales.

Si bien es cierto que las reformas constitucionales del '83 posibilitan la existencia de un nuevo municipio, con obligaciones específicas, solamente se ha dado el primer paso, porque la autonomía, y en particular, la capacidad financiera todavía son muy limitadas.

Sobre este punto, Luis F. Aguilar ha comentado que “las leyes estatales restringen las facultades municipales (las que fueron resultado de la reforma). Esta afirmación es más evidente cuando se analiza la competencia estatal en la promulgación de la Ley Orgánica, la Ley de Hacienda y la Ley de Ingresos Municipales”.<sup>16</sup>

El gobierno del estado de México ha impulsado la transferencia de facultades a los municipios con el objeto de dotar a los ayuntamientos de los elementos que les permitan ampliar la eficiencia y cobertura en la prestación de servicios públicos básicos y, en general, incrementar su capacidad de respuesta ante los crecientes reclamos sociales.

Las facultades que han sido descentralizadas a los municipios de la entidad, según da cuenta una investigación realizada en 1997, con motivo de la integración de la obra “la Administración Local en México”, son las siguientes : la administración del impuesto predial, el servicio de tránsito, el otorgamiento de la licencia de uso del suelo, el establecimiento y consolidación de los organismos públicos descentralizados para la administración de los servicios de agua potable y alcantarillado, la emisión de dictámenes de impacto vial, la administración de parques naturales y el registro y control de aguas residuales.

En el caso de la administración del impuesto predial, el total de los 122 municipios de la entidad lo administra actualmente, recabándolo directamente en sus tesorerías y disponiendo de la totalidad de los ingresos recaudados.

<sup>16</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. **El Federalismo Mexicano: funcionamiento y tareas pendientes**. en El Nacional. Propuesta: Nuevo Federalismo, mayo de 1996, página 16.

Cabe señalar que el mismo gobierno estatal ha reconocido las ventajas de transferir esta facultad a los municipios: “Algunas de las ventajas derivadas de la transferencia de esta facultad son: el ahorro de los costos administrativos que implicaba la recaudación por el gobierno estatal y, por lo tanto, la captación íntegra, por parte de los municipios, de los recursos generados por este concepto; la posibilidad de valorar internamente la eficiencia del sistema de cobro y la disponibilidad inmediata de este ingreso, lo que permite fortalecer las arcas municipales.”<sup>17</sup>

En lo que respecta a la prestación del servicio de tránsito, a la fecha sólo se ha transferido o descentralizado a 10 ayuntamientos, siendo éstos: Atizapán de Zaragoza, Chalco, Coacalco, Cuautitlán Izcalli, Cuautitlán, Ecatepec, Huixquilucan, Naucalpan, Tecámac y Tlalnepantla. Estos municipios se ubican en la zona conurbada a la ciudad de México. La mayor parte de ellos lo prestan únicamente de manera operativa, es decir, controlando el tránsito de vehículos a través de personal uniformado y solamente Cuautitlán Izcalli y Tlalnepantla proporcionan también el servicio administrativo de expedición de licencias de conducir, otorgamiento de servicios y cobro de infracciones.

En cuanto a la expedición de la licencia de uso del suelo, el gobierno del estado ha suscrito convenios de coordinación administrativa con 21 municipios (Naucalpan, Metepec, Tlalnepantla, Atizapán de Zaragoza, Chalco, Chimalhuacán, Cuautitlán Izcalli, Ixtapaluca, Huixquilucan, Coacalco, Nezahualcóyotl, Nicolás Romero, Valle de Chalco, Jilotepec, Cuautitlán, Ixtlahuaca, Almoloya de Juárez, La Paz, Tenancingo, Ecatepec y Tultitlán), para transferirles la facultad de expedir la licencia de uso del suelo “normal”, es decir, que no implique impacto urbano significativo en sus áreas de influencia. En los planes de desarrollo urbano y de centros de población estratégicos se precisa lo que se entiende como impacto urbano significativo.

También se debe señalar que el gobierno del estado actualmente desarrolla el anteproyecto de una nueva Ley de Desarrollo Urbano, que sustituirá a la actual Ley de Asentamientos Humanos, se prevé la transferencia a los municipios de la entidad de la licencia de uso del suelo “normal”, reservándose el gobierno estatal la expedición de la licencia para uso de impacto urbano significativo, precisándose los casos más generales de los que se entiende por impacto significativo desde el propio anteproyecto de la Ley.

Desde 1991 se ha promovido la creación y consolidación de Organismos Descentralizados Operadores de los Servicios de Agua potable, Alcantarillado y Saneamiento. (ODADPAS). Para ello, el Gobierno estatal ha realizado acciones de concertación y suscripción de convenios, mediante los cuales se les transfirieron bienes e infraestructura hidráulica, que representan una inversión acumulada de \$462'891,345.00 al mes de septiembre de 1996.

Para esa fecha, se habían creado 37 organismos operadores, de los cuales 32 se encuentran en funciones y 5 en proceso de desarrollo : Naucalpan, Tlalnepantla, Atizapán de Zaragoza,

---

<sup>17</sup> Instituto Nacional de Administración Pública. op. cit. página 313.

Ecatepec, Valle de Bravo, Metepec, Chalco, Ixtapaluca, Cuautitlán Izcalli, Tenancingo, San Mateo Atenco, Lerma, Nicolás Romero, Tecámac, Teoloyucan, Toluca, Coacalco, Ixtapan de la Sal, Jilotepec, La Paz, Tenango del Valle, Teotihuacán, Tequixquiac, Nezahualcóyotl, Jaltenco, Tultitlán, Chicoloapan, El Oro, Malinalco, Chimalhuacán, Valle de Chalco y Atlacomulco y 5 de ellos no han iniciado aún operaciones por diferentes razones (Santa María Rayón, Zumpango, Amecameca, Polotitlán y Zinacantepec). Los organismos operadores que se encuentran funcionando contemplan una cobertura de servicio que beneficia al 78.7% de la población estatal, dado que la mayoría de ellos se localizan en los municipios más densamente poblados.

En otro orden de ideas, el gobierno estatal ha transferido funciones para la prestación del servicio de administración de la red vial urbana secundaria y colectiva, así como la emisión de dictámenes de incorporación e impacto vial para conjuntos habitacionales menores de 60 viviendas y de desarrollos con impacto no significativo, a los municipios de Atizapán de Zaragoza, Chalco, Huixquilucan y Tlalnepantla.

Otro de los rubros en los que se han llevado a cabo acciones de descentralización es lo relativo a la administración de parques naturales y de la fauna. Esta práctica se ha venido extendiendo en los últimos años, del gobierno federal a los estatales y de éstos a los municipales.

Al mes de septiembre de 1996, el gobierno del estado de México había suscrito convenios con 5 municipios para transferirles la administración, acondicionamiento, protección, promoción, desarrollo y vigilancia de parques.

Al municipio de Nezahualcóyotl se le transfirió el Parque del Pueblo; a Atizapán de Zaragoza, el Campamento Los Ciervos; a Jilotepec, el Llano Canalejas y Las Sequoias; y a Amecameca, el Parque Nacional Sacromonte. Junto con los parques se transfirió el personal operativo encargado de su cuidado. Las partes signantes de los convenios respectivos acordaron que los ingresos que los ayuntamientos obtengan con motivo de la administración de los parques, serán aplicados en beneficio de su mantenimiento, así como para cubrir los salarios y demás prestaciones laborales del personal adscrito a los mismos.

## **V. EL DEBATE: LA REMUNICIPALIZACIÓN Y LOS MUNICIPIOS AUTÓNOMOS**

Los meses pasados han estado caracterizados por un amplio debate en torno a la proclamación por parte de los habitantes de determinadas partes del territorio nacional, principalmente Chiapas y hace poco el estado de México, de los denominados "municipios autónomos". Estos espacios territoriales pretenden ser ámbitos de gobierno donde las autoridades sean electas por los propios moradores y no dependan de ninguna otra instancia legalmente constituida.

Esta situación ha hecho que particularmente el gobierno del estado de Chiapas planteara el

día 28 de mayo, la necesidad de llevar a cabo la remunicipalización de la zona donde emergieron los municipios "autónomos". La propuesta incluye la creación de 33 circunscripciones territoriales susceptibles de convertirse en nuevos municipios.<sup>18</sup>

En el caso del estado de México, el gobernador Camacho Quiroz, al ser cuestionado sobre la aparición de un municipio autónomo en los alrededores de Santiago Tlanquistenco ha comentado que, en estricto apego a derecho, reconocer tal postura es imposible, en virtud de las características propias del lugar donde emergió el municipio autónomo.

Estos dos casos deben ser motivo de análisis, sobre todo porque, en términos reales, estas luchas autonómicas, en caso de sobrevivir, dificultarían aún más que las comunidades en general y las comunidades indígenas en particular, puedan acceder a mejores servicios públicos. **Las autonomías, fuera de cualquier marco legal hacen muy difícil concebir mecanismos de transferencia de recursos de los otros dos niveles de gobierno.**

Con el abandono en que se encuentran estas comunidades se hace necesario legislar para dar paso a las autonomías, porque en este momento no existen las condiciones para que los municipios autónomos sobrevivan sin apoyos externos, incluso en las contadas comunidades donde los recursos naturales son abundantes.

Con un marco jurídico bien definido, no saliéndose, por el contrario participando en las contiendas electorales, es como estas autonomías pueden influir en mayor grado sobre su entorno.

---

<sup>18</sup> El día 28 de mayo se publicó en el periódico Reforma, la propuesta para la remunicipalización del estado de Chiapas, donde señala que el debate sobre la remunicipalización sería un elemento adicional de distensión política en el estado y permitirá, entre otros aspectos positivos, tomar la iniciativa política sobre este aspecto fundamental para el país, y así crear condiciones favorables para el proceso político electoral del 4 de octubre.

**BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA**

Barrera Zapata, Rolando, **Poder y Autonomía de los Gobernadores en México**. IAPEM, Toluca, México, 1997, 100 pp.

Blanco Fornieles, Víctor, **La Cuestión Indígena y la reforma constitucional**. En Revista Internacional de Filosofía Política, número 7, Madrid, 1996, 140 pp.

Centro Nacional de Estudios Municipales, **El Municipio Mexicano**. Secretaría de Gobernación, México, D.F., 1985, 623 pp.

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, Porrúa, México, D.F., 1994 134 pp.

**Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México**. Gobierno del Estado de México, Toluca, México, 1997, 205 pp.

Cuadernos de Análisis Político. Número 5. **Centralismo, El Hoyo Negro del Federalismo**. Toluca, México, 1998, 44 pp.

Diario Oficial de la Federación, **Decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000 y Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000**, 6 de agosto de 1997, México, D.F., 32 pp.

El Financiero, **Informe Especial. Debate sobre el México del Futuro**, 22 de febrero de 1998. 42 pp.

El Nacional, **Propuesta: Nuevo Federalismo**, mayo de 1995. México, D.F., 35 pp.

Gobierno del Estado de México, **Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999**, Gaceta del Gobierno, 22 de diciembre de 1993, Toluca, México, 125 pp.

Instituto de Administración Pública del Estado de México. **Avances de la Modernización Administrativa Estatal y Municipal**. Revista del IAPEM, número 18, Abril-junio 1993, 178 pp.

Instituto de Administración Pública del Estado de México, **Perspectivas de la Descentralización y del Federalismo en México**, Revista del IAPEM. Memoria. II Tomos. No. 28. octubre-diciembre, 1995, 440 pp.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, **Diccionario Jurídico Mexicano**. Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F., 1987.

Instituto Nacional de Administración Pública, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, Abril-diciembre, Nos. 26-27-28. **El Municipio como factor del Desarrollo Nacional Equilibrado**, México, D.F. 1987. 301 pp.

Instituto Nacional de Administración Pública, **Revista de Administración Pública. 25 aniversario del INAP**, México, D.F. 1980. 294 pp.

Instituto Nacional de Administración Pública, **La Administración Local en México**. Tomo II. México, D.F. 1997, 775 pp.

Martínez Cabañas, Gustavo, **La Administración Estatal y Municipal de México**. INAP-CONACYT. México, D.F. 1987, 302 pp.

Moreno Espinosa, Roberto. et. al., **Origen y Evolución del Municipio en el Estado de México**. Gobierno del Estado de México, Toluca, México, 1992, 356 pp.

Naime Libián, Alexánder. **La Administración Pública en el Estado de México 1824-1998**. IAPEM, Toluca, México, 1993, 257 pp.

Pardo, María del Carmen (Coordinadora), **Teoría y práctica de la Administración Pública en México**, Lecturas Básicas. INAP, D.F., 1996, 213 pp.

Periódico Reforma, 15 y 28 de mayo de 1998.

Poder Ejecutivo Federal, **Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000**. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. México, D.F. 1996. 81 pp.

Sánchez García Alfonso, **Historia del Estado de México**. Gobierno del Estado de México. Toluca, México, 756 pp.

Serra Rojas Andrés, **Desconcentración Administrativa**. Secretaría de la Presidencia. México, D.F. 1976.