

Revista de Administración Pública

RAP 33, 1978

LA POSICIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN LA ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVA DE MÉXICO

Gustavo Martínez Cabañas*

Somos una República Federal, representativa y democrática, compuesta por 31 Estados y un Distrito Federal; que tiene en su seno más de dos mil trescientos municipios (2,375). La Constitución que actualmente nos rige data de 1917, anteriormente a ésta, tuvimos otra en 1857 y desde 1824 hemos tenido diversos ordenamientos constitucionales.

En México ha habido movimientos hacia la centralización enmarcados en sus respectivas constituciones y ha habido movimientos tendientes a la descentralización.

Desde 1857, en la Constitución anterior a la que nos rige actualmente, tenemos una República descentralizada en el sentido de que la soberanía de los Estados está reconocida por la Carta Magna. Cada una de las Entidades Federativas tiene su propia Constitución y dentro de cada una de ellas se establece el régimen legal de los municipios. El Municipio es libre, cada estado es soberano y la República es Federal. El Municipio tal como lo tenemos actualmente, es una institución que data desde los principios de la Independencia de México. Tiene sus antecedentes en la

* Gustavo Martínez Cabañas es graduado en Ciencias Económicas en la Universidad Nacional Autónoma de México; ha realizado estudios posteriores en la American University, Washington, D.C. y en la propia UNAM. Ha sido funcionario en diversas Secretarías de Estado y participado en repetidas ocasiones en Delegaciones y Comités Técnicos de la Organización de las Naciones Unidas en materia de Administración Pública, en el Banco Interamericano de Desarrollo y en la Organización de Estados Americanos, Presidente del Instituto de Administración Pública (1961-1968) y Presidente del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (1974-1977). Ha sido Catedrático en la Escuela Nacional de Economía (1937-1941), en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (1963-1973). Actualmente es asesor del Gobierno del Estado de Guerrero y Miembro del Consejo de Honor del Instituto Nacional de Administración Pública.

Legislación y costumbre españolas, en la cual existió y existe todavía el Municipio y toda la tradición grecolatina de las ciudades.

El Municipio es una entidad político-administrativa que forma la unidad básica dentro del sistema federal mexicano; los municipios están regidos, como lo indicaba antes, por la Constitución Federal y por la Constitución de cada uno de los estados y además, existen en cada estado, leyes orgánicas municipales, en donde se define la autoridad y su forma de gobierno.

El Artículo 115 de la Constitución Federal determina la forma en que se distribuye la autoridad en México, a nivel estatal y municipal. En este Artículo, se consagra la soberanía de cada estado y se asegura también la libertad y digamos, la autodeterminación del Municipio.

La autoridad del Municipio reside en el Ayuntamiento; el Ayuntamiento es el órgano máximo del Gobierno Municipal. El Ayuntamiento está formado por un Presidente, por un Síndico y por varios Regidores, según su población.

Hay municipios que comprenden las capitales de los Estados en que su población sobrepasa cien mil, doscientos, quinientos mil y más habitantes. Hay otros municipios de menor importancia. El Municipio por su circunscripción geográfica es una unidad territorial que comprende no solamente las ciudades, sino también los pueblos y comunidades que se encuentran dentro de su territorio. Para el gobierno de las pequeñas comunidades que están fuera de las ciudades existen las "Comisarías", que son realmente Delegaciones de la autoridad municipal.

La vida municipal en México, es muy desigual, hay municipios importantes que constituyen las Capitales de los Estados; estos municipios comprenden muchas delegaciones o circunscripciones y representan gobiernos mucho más complejos. Hay municipios en donde la actividad económica preponderante que los caracteriza es de tipo agrícola, industrial o turística. Nuestra legislación no distingue entre ellos, las reglas son uniformes, no importa la actividad primordial a que la población del Municipio se dedique.

En México, el Municipio es importante porque es la unidad político-administrativa que está más cercana a la población, que ve por sus necesidades más inminentes como son los servicios públicos, que en todas las comunidades casi siempre son los mismos, como: el servicio de agua potable, el alumbrado público, el servicio de limpia, los mercados, los panteones, etc., y hay una serie de otros servicios que

constituyen todo un conjunto de acciones y de funciones que tienen por objeto conservar la seguridad y el bienestar de la población, tal como es el Servicio de Policía, el Servicio de Bomberos y en algunos Estados –porque esto no es regla general en México–, también tienen la función de la educación elemental y los centros de salud.

Existe una constante emigración que se ve en casi todos los países: del campo a las ciudades, constituyendo grandes aglomeraciones en los municipios urbanos, generando una serie de problemas derivados de la gran concentración y acumulación de gente que reclama mayores servicios, mejor calidad de los mismos y naturalmente, todos los problemas concernientes a los asentamientos humanos, es decir, lugar donde tengan habitación, donde haya escuelas, donde establecer centros de salud para todas las poblaciones que caóticamente emigran de las áreas rurales a los centros urbanos.

Este problema de los asentamientos humanos no había sido contemplado en la Constitución que nos rige desde 1917 y fue necesario, para que pudiéramos tener una Ley General de Asentamientos Humanos, introducir reformas a dicha Constitución para conceder atribuciones concretas a los estados y a los municipios en materia de asentamientos humanos y preservación del ambiente.

Gracias a esas medidas pudo el Congreso de la Unión de México, aprobar la Ley General de Asentamientos Humanos que tiene esta característica importante: define las atribuciones de la Federación, de los Estados y de los municipios en materia de asentamientos humanos, en forma concurrente, en la que las tres esferas administrativas y políticas tienen perfectamente bien definidas cuáles son sus responsabilidades. (*Véase diagrama pág. 1097*)

En los Gobiernos Federales hay varias maneras de establecer la relación que existe entre Federación-Estado-Municipio; los autores que más se han ocupado de este problema, el distinguido profesor Tena Ramírez de la Facultad de Derecho, reconoce tres posibilidades: una, en la cual se encuentran definidas en la Constitución cuáles son las atribuciones que se otorgan al Gobierno Federal, dejando para los Estados todo aquello que no haya sido concedido al Gobierno Federal. En otras palabras, los Estados no tienen límite, en sus atribuciones son libres y soberanos para legislar en toda materia que no esté específicamente asignada a la Federación.

La segunda posibilidad es aquella, en que la definición existe tanto para los Estados como para la Federación y se encuentran específicamente detallados en el texto constitucional.

Y la tercera hipótesis, es aquella en la cual se definen los derechos y atribuciones de los Estados y se deja a la Federación el resto que no ha sido expresamente concedido a los Estados.

Dentro de las tres hipótesis, el sistema mexicano es el primero, o sea, que en la Constitución están definidos los derechos y las atribuciones de la Federación y todo lo demás corresponde a los Estados.

Las conclusiones son obvias: un Gobierno Federal fuerte, el cual tiene como obligación primordial —en nuestros tiempos— impulsar y orientar el desarrollo socioeconómico de la Nación y requiere para ello, de mayores facultades, consecuentemente, necesita también mayores recursos fiscales.

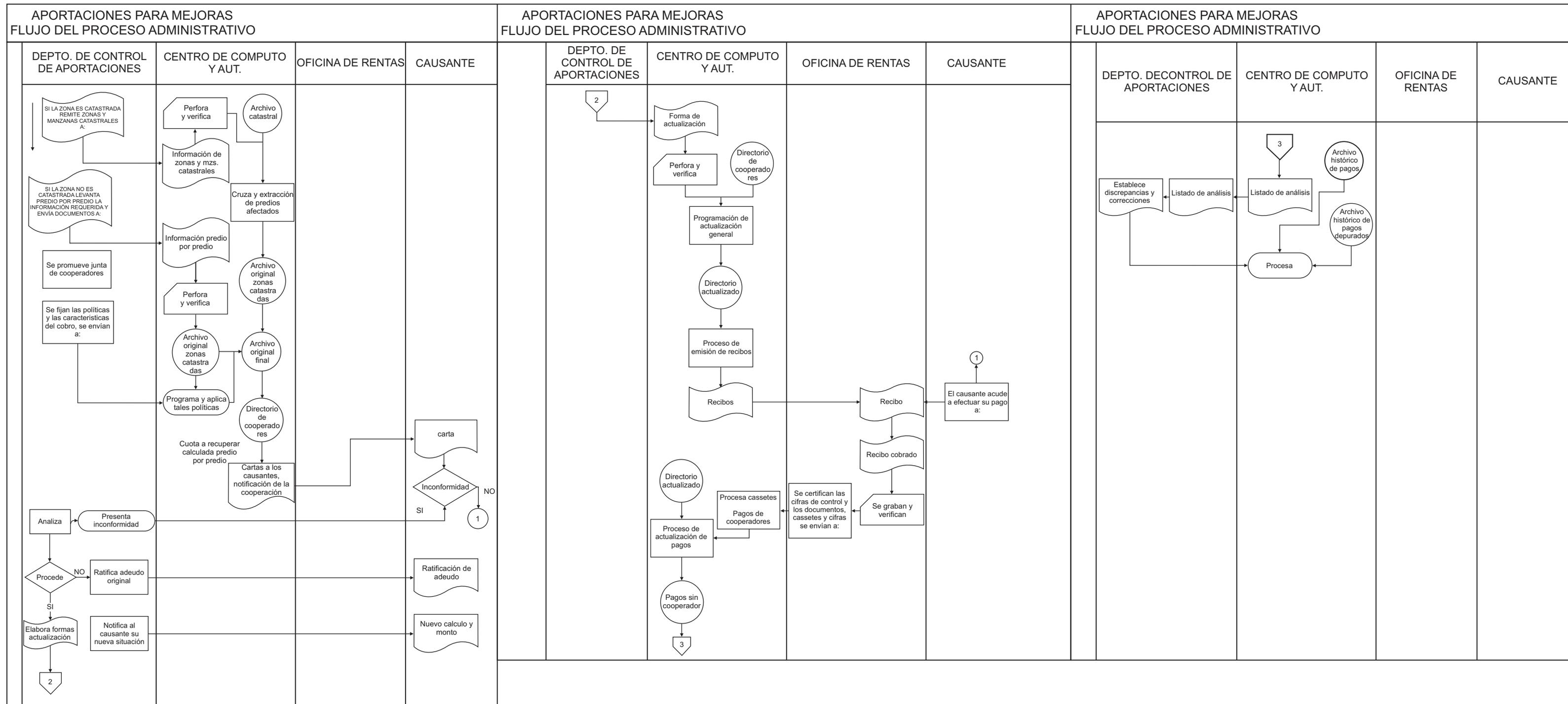
Esto ha provocado naturalmente, una gran concentración económica y de poder en manos de la Federación y una marcada debilidad económica y política en los Gobiernos de los Estados y asimismo, en los municipios.

La distribución del ingreso fiscal nacional, es muy desigual; un enorme porcentaje de los ingresos que se perciben en la Nación van a parar al Ministerio de Hacienda. Un pequeño porcentaje que oscila entre el 15 y el 17% del total se distribuye entre todos los Estados y solamente, entre un 2 y 3% participan los municipios.

La primera consecuencia que derivamos de esto, es que no obstante que en la Constitución se establecen derechos y atribuciones bien delimitados a la Federación y el resto a los Estados y municipios, en la práctica, debido a condiciones históricas y políticas de este país, fue necesaria esta concentración inicial y llegamos a nuestros días frente a una situación en la cual hay una Federación fuerte, hay unos Estados que podríamos clasificar entre débiles o medianamente débiles y la casi totalidad de los municipios muy pobres.

Ha habido en el transcurso de los años impulsos y programas hacia la descentralización; la primera descentralización la encontramos en la propia estructura del sistema mexicano como una República Federal, en donde existen 31 Entidades Federativas, cada una de ellas con su gobierno propio, con sus tres poderes integrados: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

En más de 60 años que lleva la Constitución vigente, ha habido dos corrientes: una corriente de gran centralización para salir del caos económico en que se encontró el Gobierno de la República a raíz de la Revolución Mexicana en 1917 y un movimiento de descentralización a partir de los años 30, hasta nuestros días. Puede decirse que ha habido intentos serios de descentralización especialmente en los últimos tres sexenios, en el del expresidente Díaz Ordaz, en el del expresidente Echeverría y en el del actual Presidente López Portillo.



La descentralización que estamos experimentando en estos momentos, es un producto de esta corriente general de descentralización que empieza como ya se ha indicado, en la misma estructura de la República. Ahora bien, cuando un país concentra su potencial económico en grandes centros de población con grandes recursos, es muy difícil operar políticamente la descentralización.

El panorama que presenta la República Mexicana es aquel en el que hay Estados que han avanzado más rápidamente, más eficazmente y con mayores resultados que otros. En los 31 Estados, su división política no obedeció a causas de agrupación por criterios de orden económico o social o de vías de comunicación, en su mayoría imperaron criterios de tipo geográfico-político, los que condicionaron la presente división territorial de la Nación.

No se diga la de los municipios, en cuya división se encuentran las más grandes arbitrariedades. Hay un Estado de la República que tiene más de 500 municipios y otro que sólo tiene 4 Municipios, el primero es el Estado de Oaxaca y el Estado de Baja California Norte, el segundo. Hay un Municipio en Baja California Norte, que puede albergar a uno o varios países europeos dentro de su propio territorio.

Persiste en México la intención y el impulso de darle al Municipio cada vez más suficiencia económica y más autonomía política, sin embargo, la situación no podemos decir que es enteramente satisfactoria, todavía existen grandes desigualdades, una inmensa variedad de modelos de desarrollo entre las Entidades Federativas; hay Entidades muy minúsculas que no tienen casi recursos y las hay inmensamente grandes, que ha habido necesidad de regionalizar su territorio para atacar sus problemas fundamentales.

La Federación habiendo concentrado tal cantidad de recursos y atribuciones ha podido desarrollar su capacidad administrativa y de ejecución de programas en mucho mayor escala y con mayor eficiencia. Los programas de electrificación, de caminos, de obras de irrigación, los programas destinados al fomento de la agricultura, la ganadería, la minería, los transportes, etc., han requerido enormes inversiones de parte del Gobierno Federal. Uno de los principales problemas para poder hacer la redistribución de recursos entre las Entidades ha sido el de la determinación de criterios; a quién se le da más: al que es más pobre, al que está más abandonado o a aquel que tiene una capacidad de obtener el mayor provecho por peso invertido.

Cuando se tiene un país cuyo desarrollo económico está a veces condicionado a ayuda externa, siempre hay que tomar en cuenta estos criterios que varían mucho de institución a institución y de país a país. En la práctica se emplean todos los criterios: los de costo-beneficio, los de rentabilidad, los de necesidad, los de sobrepoblación y los de mantener la unidad política del país y otros.

No se puede basar en principios rigurosamente científicos la distribución equitativa de las rentas de la inversión pública, en su distribución general. Los servicios de educación se han descentralizado, los servicios de sanidad se han descentralizado, los servicios correspondientes al impulso a los programas de la agricultura, la ganadería, la minería lo mismo; pero lo más importante que constatamos en la presente Administración y es una referencia digna de mencionarse porque es una novedad; es que se han formulado Convenios Únicos de Coordinación entre la Federación y los Estados, mediante los cuales la Federación cede a los Estados la prerrogativa de poder desarrollar dentro de sus territorios determinados programas con fondos provenientes de la inversión pública federal.

Los Estados han quedado en libertad de decidir en dónde, para qué, cómo y quién hace esos proyectos y esto también se ha trasladado en menor escala a la capacidad ejecutiva de los propios municipios.

Los Convenios tienen apenas un año de actualidad, no se puede saber con certeza si han dado un resultado positivo, todas las indicaciones parecen manifestar que efectivamente a través de los Convenios se fortalece el Federalismo Nacional en el sentido de que los Estados van a gozar de mayores recursos y de más autoridad para la ejecución de sus propios programas.

Esto naturalmente va a tener una repercusión política, fortaleciendo las Entidades en lo económico y habrán de fortalecerse también en lo político.

Queda el tercer nivel, al cual todavía no ha llegado esta forma de traslación de atribuciones, de recursos, de programas de los Gobiernos de los Estados a los Gobiernos de los municipios.

Hay municipios en capacidad de poder desarrollar sus propios programas, Acapulco es un Municipio y tiene alrededor de 400,000 habitantes, Guadalajara es Cabeza de Municipio y tiene una gran población, Monterrey, Veracruz, Hermosillo, Mexicali, Tijuana; hay gran cantidad de áreas urbanas que cuentan ya con recursos técnicos, económicos y con una mayor libertad política para la selección de programas propios y de decidir sobre sus destinos.

Resumiendo la posición del Municipio en el marco constitucional, podemos afirmar que está definida en la Constitución en términos generales; el Municipio en principio es libre, puede hacer uso de su Hacienda Pública y debe tener los ingresos suficientes para mantener los servicios más indispensables.

Tiene la facultad de gastar, pero no tiene la facultad de fijar, ni los rubros de sus ingresos ni el monto de los mismos, por lo tanto, la absoluta libertad económica del Municipio no existe, está parcialmente limitada por las legislaturas locales, o sean, los Congresos locales de los Estados que son los que aprueban las leyes de ingresos y las leyes de egresos de los municipios.

Los municipios tienen facultades bien definidas en materia de conservación del ambiente y en materia de asentamientos humanos; aquí de nuevo nos encontramos con una Legislación muy moderna, muy nueva, que todavía no ha sido posible aplicar porque todavía no existe formalmente el Plan Nacional de Desarrollo Urbano del País, ni existen los planes estatales, ni tampoco los planes Municipales.

Nuestra legislación es muy reciente y su puesta en práctica es una labor probablemente de varios sexenios; en lo económico los municipios por lo general carecen de recursos suficientes para hacer frente a los problemas de la convivencia en las grandes urbes. En los municipios rurales el problema se presenta por la escasez de recursos económicos para hacer frente a lo más indispensable.

En lo político, la situación es muy diversa también. Hay Estados que han logrado una significativa independencia política y que son susceptibles de manejar internamente sus cuestiones político-electorales.

En materia de política electoral municipal, no creo que se haya avanzado en la misma forma y todavía la institución Municipio sigue sumamente controlada por las autoridades estatales, es decir, no ha llegado a realizarse el sistema tal cual aparece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Siempre se nos ha presentado este dilema, debemos seguir con la institución Municipio o debe desaparecer por no poder cumplir con sus obligaciones, ni con sus atribuciones. La verdad de las cosas es que, no ganaríamos mucho con su desaparición, porque nada nos garantizaría que pudiéramos generar otra institución más efectiva.

¿Qué hemos hecho en algunas Entidades? hemos podido realizar programas de Fortalecimiento Municipal; hay Entidades como en el Estado de México, donde estos programas se vienen desarrollando desde hace más de tres sexenios; hay Entidades como Jalisco, Nuevo León, especialmente las Entidades de la frontera norte, que probablemente han sido influenciadas por la autonomía de la vida municipal del sur de los Estados Unidos de Norteamérica, en que también se ha ganado mucho en el Fortalecimiento Municipal; ha habido programas y existen actualmente funcionando más o menos eficazmente.

Y por qué les hemos llamado «fortalecimiento»; porque se quiere a través de estos programas llevar asistencia, ayuda, recursos a los municipios, sin que los municipios pierdan en absoluto su integridad, su autonomía y su libertad. Claro que estas tres palabras tenemos que tomarlas en su valor relativo, si no tienen su correspondiente expresión en términos económicos y políticos.

En estos programas, por ejemplo en el Estado de Guerrero, donde me ha tocado participar, y es una de las razones por las cuales estoy aquí en

este tema, lo primero que hicimos fue una encuesta de 75 municipios que comprenden el Estado y tener un diagnóstico de cuál era su situación desde el punto de vista de la satisfacción de las necesidades en la comunidad, sus recursos fiscales, su organización interna y sus posibilidades de mejoramiento. El resultado de esa encuesta reveló cosas sumamente interesantes.

De 75 municipios, solamente una docena de ellos tenían ingresos mayores de 1 millón de pesos por año; había doce municipios que tenían cuatrocientos cincuenta mil a un millón de pesos; había otros veinticinco que iban de 100 mil a 450 mil y había veintiséis municipios que tenían ingresos anuales de \$6,000.00 hasta \$100,000.00.

¿Qué puede hacer un Municipio con \$6,000.00 anuales de ingresos para cubrir todas sus necesidades, entendiéndose que Municipio no es nada más la ciudad capital del Municipio, sino que es toda la circunscripción geográfica? No había recursos siquiera para pagar los sueldos de los Presidentes Municipales.

Véanse las transformaciones que se han efectuado en los municipios del Estado de Guerrero, en parte gracias a la acción del Programa de Fortalecimiento Municipal;

CLASIFICACIÓN DE LOS INGRESOS MUNICIPALES DEL ESTADO DE GUERRERO

PARA 1975: 26 municipios: menos de \$100,000.00.
25 municipios: \$100,000.00 a \$450,000.00.
12 municipios: \$450,000.00 a 1 millón de pesos.
12 municipios: más de 1 millón de pesos.

PARA 1976: 14 municipios: menos de \$100,000.00.
32 municipios: \$100,000.00 a \$450,000.00.
17 municipios: \$450,000.00 a 1 millón de pesos.
12 municipios: más de 1 millón de pesos.

PARA 1977: 36 municipios: \$100,000.00 a \$450,000.00
17 municipios: \$450,000.00 a 1 millón de pesos
20 municipios: 1 millón de pesos a 10 millones de pesos
2 municipios: más de 10 millones de pesos.
Que son Acapulco y Zihuatanejo.

Se ha conseguido también una mayor concientización de parte de las autoridades respecto de su papel dentro del Municipio como institución. En la actualidad ya hay un mayor conocimiento de cuáles son sus obligaciones frente a la comunidad y se han podido establecer mejores

canales de comunicación entre ésta y sus autoridades, que es una de las debilidades más serias del Municipio, como institución universalmente considerada.

El Programa ha podido capacitar a los Tesoreros Municipales para tener mayores ingresos sin aumentar las tasas de sus impuestos ni crear otros nuevos, simplemente con mejoras en la administración tributaria.

Tenemos casos de municipios que solamente en un año han quintuplicado sus ingresos, hay municipios en que solamente con un censo de los causantes han duplicado sus rentas, pero no solamente la parte de ingresos ha sido la única preocupación del Programa de Fortalecimiento, sino también la aplicación de los gastos.

La mayor parte de los municipios, si no es que la inmensa mayoría de ellos, carecen de recursos suficientes para poder dar los servicios elementales. ¿Qué ha sucedido? Que han tenido que recurrir al Estado o a la Federación para poder suministrarlos. Actualmente se está pensando muy seriamente en una reforma a fondo de la distribución de los ingresos nacionales para dar a los municipios mayor capacidad económica, especialmente a través de los impuestos sobre la propiedad territorial.

Para concluir, podemos resumir diciendo: la institución «Municipio» está definida en la Constitución; no está bien dotada de recursos económicos; por lo general no está bien organizada. Por esa razón hemos tratado de romper el círculo vicioso a través de programas y de estímulos que lo fortalezcan en su organización, su administración y sobre todo, de la selección de sus mejores gentes.

Ahí, ya nos salimos de lo administrativo y económico y se pisan los umbrales del problema político, que es muy complejo en el área municipal. Problema que ameritaría un Seminario dedicado exclusivamente a su planteamiento, análisis y a la búsqueda de soluciones.