



sa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

UNIDAD IZTAPALAPA

GOBERNANZA LOCAL: MUNICIPIOS DEL ESTADO DE OAXACA EN
TRANSFORMACIÓN

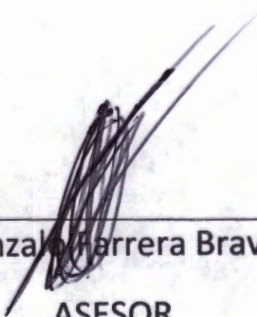
TESINA

CIENCIA POLITICA

P R E S E N T A

Fernando Elías Mendoza Luna

Matricula: 2113049033



Gonzalo Herrera Bravo

ASESOR



Tristano Volpato

LECTOR

Iztapalapa, Ciudad de México, Diciembre, 2015.



Gobernanza LOCAL

Contenido

INTRODUCCIÓN.....	6
CAPÍTULO 1	10
1.- MARCO CONCEPTUAL.....	10
1.1 Municipio.....	10
1.1.1 Teorías que explican el origen del municipio.	15
1.2 Municipio mexicano.....	18
1.3 Autonomía municipal.....	24
1.4 Administración pública municipal.	30
1.5 Innovación municipal.....	36
1.5.1 Diseño de políticas publicas	45
CONCLUSIÓN CAPÍTULO 1	49
CAPÍTULO 2	50
2.- ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO MEXICANO	50
2.1 Génesis. Imperio romano.	50
2.2 México colonial.	56
2.2.1 Influencia del municipio Español.	56
2.3 México independiente.	59
2.3.1 Primeros años de independencia.....	59
2.3.2 Constitución política de 1917.	64
CONCLUSIÓN CAPÍTULO 2	68
CAPÍTULO 3	69
3.- LA NUEVA ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN MUNICIPAL.....	69
3.1 Autonomía de municipio mexicano.....	69
3.1.1 Marco jurídico del municipio mexicano.	69
3.1.2 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	75
3.1.1.3 Ley Orgánica Municipal	79
3.2 administración municipal.	82
3.2.1 Funciones de la administración municipal.....	82
3.3 Iniciativa de reforma constitucional al artículo 115 de 1983.....	87
3.3.1 Tres puntos importantes de la reforma	87
3.3.1.1 Fortalecimiento de la hacienda publica	90
3.3.1.2 Vigorización de la autonomía política en el municipio	94
3.3.1.3 Realidad económica municipal y los límites al libre ejercicio del autogobierno y la gestión administrativa.	97

3.4 Innovación municipal.....	99
3.4.1 <i>Reestructuración administrativa municipal "Nueva Gerencia Pública"</i>	105
3.4.2 <i>Nueva administración y gestión municipal en México</i>	110
3.4.3 <i>Proceso innovador en la tradición municipal.</i>	116
CONCLUSIÓN CAPÍTULO 3.....	120
CAPÍTULO 4	122
4.- EL MUNICIPIO MEXICANO FRENTE A LOS RETOS DEL NUEVO SIGLO: EL CONCEPTO DE GOBERNANZA LOCAL	122
4.1 Problemática del municipio en México.	122
4.2 <i>Nuevo modelo de innovación</i>	127
CONCLUSIONES FINALES	138
ANEXOS	148
BIBLIOGRAFÍA.....	152

INTRODUCCIÓN

La división territorial municipal en el Estado de Oaxaca genera un campo de estudio en el que se pueden apreciar factores de transformación en diversos contextos que estos se encuentran. La diversidad de municipios que existen en dicho estado ha generado el estudio de mi interés en el que buscamos algunos procesos de innovación en la administración municipal, relacionando esto con la gobernanza local, enfrentándose a los problemas culturales en los que se encuentran arraigados algunos gobiernos locales en el Estado conocido como “usos y costumbres” para la elección de sus autoridades.

Realizamos un estudio de algunos casos de las administraciones municipales en la que se demuestra o se intenta realizar un cambio estructural. Por lo cual nos hemos dado a la tarea de investigar como algunos municipios en las condiciones más deplorables han logrado un cambio en su gobierno, conjugando entes privados y la sociedad civil, buscando un fin común en el desarrollo de sus municipios, dejando a un lado el mal concepto de inversión privada, buscamos no interponer una ideología política, por lo cual no hacemos mención a partidos políticos para no caer en un entendido partidista, lo que si identificamos que mediante una participación de estos tres entes se puede lograr un mejor desarrollo en el municipio.

Buscamos que la presente investigación pueda realizar aportaciones para el mejor conocimiento del tema de gobernanza local. Mediante el estudio de algunos municipios de Oaxaca; pero que además se tome en cuenta que este nuevo modelo de administración se pudo lograr en nuestro país gracias a la reforma constitucional al artículo 115 en 1983, la cual dio un giro sorprendente para los municipios del país, en donde en un primer momento se pudieron obtener resultados favorables, teniendo en cuenta que este modelo tendría su fin en algún momento dado, el cual se puede observar con la llegada de un nuevo modelo innovador.

- Por lo cual en el primer capítulo nos dedicaremos al desglose de los conceptos clave que utilizaremos durante nuestro trabajo. Buscamos que se pueda ir comprendiendo el tema conforme se van estudiando los conceptos, los cuales se podrán observar desde un punto de vista jurídico y teórico, esperando en el lector la comprensión para así poder continuar con la lectura del trabajo de investigación, es recomendable por su puesto leer con detalle cada uno de los conceptos de los aquí hablaremos.

Comenzaremos por lo básico que es la comprensión y definición del municipio, en términos jurídicos como y coloquiales. Reforzando el concepto con lo que estipula nuestra Carta Magna, por obvias razones este será nuestro primer fundamento que poco a poco podrá gestarse temas como la autonomía municipal y su fortaleza que se obtuvo después de la reforma constitucional antes mencionada, además complementado esto último con un cuadro comparativo donde se muestra la evolución constitucional del artículo 115.

Es importante mencionar también que desglosamos más temas de interés y complemento de la gobernanza local. Realizamos los argumentos necesarios acerca de la administración municipal, su estructura y como se conforma en nuestro país, lo cual lo realizamos mediante cuadros que puedan explicar su principal estructura orgánica, en esta situación no basamos la estructura en un municipio en específico sino que buscamos una opción característica del municipio en México, complementado por su puesto con una explicación del Plan de Desarrollo Municipal y sus complementos que este debe contener y para concluir el capítulo especificamos el tema de la innovación municipal vinculándolo también con la proyección de políticas públicas municipales

- En el capítulo segundo realizamos un estudio de investigación acerca de la historia del municipio, tomando como referencia la antigua Roma. La finalidad de integrar este capítulo en nuestro trabajo es poder hacer que el lector obtenga una la información necesaria el cómo nace esta forma de administración local que hasta nuestros tiempos ha sobrevivido, se muestra su transformación dentro de un periodo determinado de tiempo sobre la

antigua Roma; pero además clasificamos su llegada a nuestro país, su forma en que este se fue implantando a lo largo del país y dentro de la Constitución, en el México colonial y posteriormente independiente, pero por supuesto el punto clave del parte aguas de la modificación Constitucional después de la Revolución Mexicana, en la Constitución promulgada por Venustiano Carranza.

- Mientras que en capítulo tercero desarrollamos la nueva administración y gestión municipal. El cuál es el más extenso en que mostramos el marco jurídico de la autonomía del municipio primero para después poder introducirnos totalmente al tema central de la gobernanza local, buscamos que en el presente capítulo se pueda comprender en un primer momento los factores que han generado en algunos de los municipios del país una transformación más que administrativa sino en el gobernar e integración de dos entes más a los gobiernos locales.

Los fundamentos que utilizamos aquí ya se encuentran concentrados en la Constitución del Estado de Oaxaca así como en la Ley Orgánica del mismo Estado. Además que nos basamos también en la Constitución Federal para poder conocer las funciones de la administración municipal, además que dedicamos un apartado en donde se muestran los tres puntos principales que se modificaron en el artículo 115 constitucional ante la reforma de 1983, en la cual insistimos porque hemos considerado que este es el primer parte aguas que dota al municipio de autonomía.

Por lo tanto, en lo que respecta a la innovación municipal nos referimos a un cambio que se genera en las administraciones municipales. Buscamos que se pueda comprender que la innovación no solo significa un cambio en una estructura orgánica sino que además va más allá de un simple cambio estructural, creemos que se puede esclarecer este tema en donde mencionaremos además características de la Nueva Gerencia Publica, son temas fundamentales que buscan dar un giro en los municipios del país, como caso de estudio algunos del Estado de Oaxaca.

- Por ultimo en capítulo final nos extendemos en mayor manera al tema de la gobernanza local además de identificar algunos de los problemas a los que se han venido enfrentado los municipios ante el nuevo siglo. Después de analizar variables que dan como origen la gobernabilidad en algunos de los municipios estudiados, además primero de los problemas a los que se siguen enfrentando algunos municipios en el Estado, en algunos casos se siguen enfrentando a problemas de ideología y lucha del poder.

Mostramos algunos de los problemas que se presentan en municipios rurales e incluso urbanos. Los problemas frente al nuevo siglo, como lo mencionamos en un principio, Oaxaca es un Estado con variantes múltiples que crean nuevas condiciones de gobernanza en los municipios por su cultura y tradiciones que se puedan presentar en algunos casos en específico, además de los principales indicadores de pobreza y marginación que en la actualidad son indicadores veraces con los que podemos obtener una respuesta a estos problemas.

Continuando con el presente capítulo hacemos alusión a un nuevo modelo de innovación municipal. El cual en un principio se catalogó como simple modelo de innovación, ahora bien, este nuevo modelo ha sido implantando en municipios con base a las variables de la gobernanza local, la creación de un vínculo entre tres entes que ya mencionamos, realizamos algunos cuadros que puedan explicar algunas características de este modelo de gobernanza local y además de algunos ejemplos de complemento.

Ante estos problemas que se han presentado como resultado del desgaste del discurso de un gobierno cerrado a la ciudadanía la gobernanza local viene a suplantar un nuevo modelo de administración. Nos referiremos al desgaste del discurso de un gobierno cerrado no solo a la ciudadanía sino a la participación de inversionistas privados en los gobiernos locales, ya no como intermediario los gobiernos estatales sino que sea un trato directo, por lo que la reforma constitucional al artículo 115 en 1983 ha sido considerada en términos de una autonomía municipal.

CAPÍTULO 1

1.- MARCO CONCEPTUAL

1.1 *municipio.*

El vocablo municipio proviene del latín *municipium*, voz resultante de la conjunción del sustantivo *munus*, *muneris*, traducible como cargo, oficio, función, empleo, deber, obligación, carga o tarea, y el verbo *capio*, *capis*, *capere*, que significa tomar, adoptar, encargarse de una acción, tomar a su cargo algo, por lo que etimológicamente hacía referencia a la forma organizacional de una comunidad itálica mediante la cual sus miembros tomaban a su cargo ciertas tareas personales u obligaciones tributarias en favor de Roma que atañían la vida comunitaria.

Entendemos entonces, el municipio y su principal referente es Roma, en donde seno tenía el nombre como tal; pero por su forma de gobierno y administración podemos decir que desde Roma un *municipium* (palabra latina que origina la castellana municipio), era concebida como una ciudad libre que se gobernaba por sus propias leyes, pero sus habitantes disfrutaban de muy distintas situaciones jurídicas, ya que obtenían sus derechos no por residencia en ella, sino por la posesión de la ciudadanía romana, la condición de libertad y esclavitud.

La palabra Municipio proviene del latín, y se compone de dos locuciones de las cuales son las siguientes:

... el sustantivo *munus*, que se refiere a cargas u obligaciones, tareas, oficios, entre otras acepciones, y el verbo *capere*, que significa tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas. De la conjunción de estas dos palabras surgió el término latino ***municipium***.

Mientras que en la Enciclopedia Jurídica OMEBA, define al Municipio como:

El municipio o municipalidad es, jurídicamente, una persona de Derecho público, constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses, y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el Estado provincial o nacional.

En general el municipio se constituye en primer lugar por su población, goza de un territorio determinado, el cual administra sus propios recursos e intereses; pero que a su vez depende de una entidad superior, en el caso mexicano del Estado. En algunos casos esta entidad superior puede ser un Estado provincial o regional, tomando en cuenta que este consta de tres aspectos que lo hacen parecido al Estado¹, 1) cuenta con una población, 2) un territorio determinado y 3) una autoridad común.

Los tres aspectos antes mencionados con los que cuenta el municipio son fundamentales para su complementación y entendimiento desde un punto de vista jurídico. Pero el primero de estos aspectos, es de su población, se cree es el más importante, al considerar que se crea una relación de vecindad entre sus habitantes, considerando así que la agrupación familiar en un territorio determinando un aspecto fundamental de una institución, nace la necesidad de la naturaleza de la familia, toda vez que la sociedad que integran forma parte de cada una de ellas, en medida en que su personalidad necesita de la ciudad para su existencia (Osorio, 1963).

Para fortalecer este punto entendemos al municipio de la siguiente manera: ...el municipio es una sociedad total que abraza la vida entera sin limitarse a ningún fin particular; y sociedad de segundo grado, compuesta a su vez de otras sociedades que, en conceptos de miembros, la constituyen, naciendo de su necesidad de limitación de la familia. No es el municipio una delegación del Estado nacional-centralización ni la consecuencia de un contrato sinalagmático entre varias familias-federación; teniendo una existencia propia y sustantiva que no recibe ni

¹Teoría del Estado de Hermann Heller. 1942. El estudio que realizó Hermann Heller acerca de elementos del Estado, define al Estado como una "unidad de dominación, independiente en lo exterior e interior, que actúa de modo continuo, con medios de poder propios, y claramente delimitado en lo personal y territorial".

aun del conjunto de sus miembros. El municipio se forma mediante la atracción que como un centro ideal de fuerzas ejerce sobre un cierto número de familias, las cuales se agrupan gradualmente entorno de este centro común y se constituyen en órganos y representantes suyos.²

El segundo punto del que consta el municipio es que goza de un territorio determinado. Este territorio es por su puesto de menor tamaño, es una de las características de este punto, en el que existen municipios con un territorio claramente muy pequeño, aunque en algunos casos y en la actualidad esto no es un gran problema, ya que debido al incremento poblacional en el mundo existe un crecimiento de pequeñas ciudades a grandes ciudades, lo que genera un incremento en su densidad poblacional.³

El tercer punto es el contar con una autoridad común a todos los habitantes, la cual deberá satisfacer las necesidades de la población. El cual deberá de realizar esta tarea bajo el sistema en que no deberá realizarlo bajo el apoyo de otros organismos estatales, ante tal situación es por tal motivo que al municipio se debe otorgar autonomía, aunque además este subordinado bajo el Estado, por lo que tenemos que entender que todo municipio estará bajo la subordinación de un provincia o el Estado, ya que si un municipio es independiente, entonces no es un municipio sino un Estado.

Por lo tanto en la definición del municipio, existe una variable muy importante como lo es la escuela sociológica o jusnaturalista, en donde esta concibe al municipio como una institución de derecho natural, impuesta por exigencias ineludibles de la vida humana, que nace espontáneamente de la contigüidad de las familias, y que no es, por lo tanto, creado por el Estado sino solamente reconocido en su existencia, cada uno de los municipios se comprenden por sus

² Cita de Osorio Leal, 1963.

³ Un claro ejemplo lo tenemos en uno de los pocos Estados de México "Oaxaca" cuenta con 570 municipios, considerado el Estado con mayor número de municipios en el país, de los cuales su dimensión territorial es demasiado pequeña al contar algunos solo con una agencia municipal y en algunos casos solo la existencia de la cabecera municipal.

costumbres, cabe mencionar que en México los municipios de usos y costumbres, se encuentran basados en su arraigo cultural y su forma de gobierno local.

Hablar del municipio en lo general podríamos caer en confusiones de acuerdo en la época en que esta institución fue ejercida en el antiguo mundo. Para esto los ejemplos muy claros de escritores que conciben la creación del municipio desde hace mucho siglos, tal es el caso de Salvador Antonio Leal Osorio situando la aparición del municipio desde el Antiguo Egipto, de igual manera en Grecia y Roma, así como Munro y Carmona Romay los cuales sostienen que ello ocurrió con la creación de los demos en Atenas, por obra de Clístenes, por lo que estos autores consideran a la polis griega Estado-Ciudad, mientras que los demos eran los municipios.

Las diversas definiciones presentadas por varios autores especialistas en el tema conllevan a la idea del municipio como una institución comprendida por un territorio, población etc., por otra parte también podemos encontrar definiciones como las de Adriano Carmona Romay, que realiza una síntesis, expresó: “el municipio, en razón a su gobierno y administración, es, pues, la organización político-administrativa de la sociedad local” (G., 1950). Mientras que Adolfo Posada expuso tres conceptos a cerca del municipio, desde puntos de vista sociológico, político y jurídico, en primer lugar definió al municipio “como el núcleo social de vida humana total, determinado y definido naturalmente por las necesidades de la vecindad”⁴.

A continuación mostraremos algunas de las definiciones del municipio.

⁴ Estas definiciones realizadas por estos dos autores vienen a complementar lo que en la Enciclopedia Jurídica OMEBA ya habíamos ratificado acerca de los elementos que componen al municipio, y además refuerza la idea del municipio como una institución, que goza de tres aspectos principales.

AUTOR	DEFINICIÓN DEL MUNICIPIO
Adolfo Posada	Núcleo social de la vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades de la vecindad.
Guiner De los Ríos	...el municipio es una sociedad total que abraza la vida entera sin limitarse a ningún fin particular; y sociedad de segundo grado, compuesta a su vez de otras sociedades que, en conceptos de miembros, la constituyen, naciendo de su necesidad de limitación de la familia. No es el municipio una delegación del Estado nacional-centralización ni la consecuencia de un contrato sinalagmático entre varias familias-federación; teniendo una existencia propia y sustantiva que no recibe ni aun del conjunto de sus miembros. El municipio se forma mediante la atracción que como un centro ideal de fuerzas ejerce sobre un cierto número de familias, las cuales se agrupan gradualmente entorno de este centro común y se constituyen en órganos y representantes suyos.
Adriano Carmona Romay	El municipio, en razón a su gobierno y administración, es, pues la organización político-administrativa de la sociedad local.
Daniel Hugo Martins	Institución político-administrativa-territorial, basada en la vecindad, organizada jurídicamente dentro del Estado para satisfacer las necesidades de vida de la comunidad local, en coordinación con otros entes territoriales y servicios estatales.

Continuando con algunas más definiciones acerca del tema, “el municipio es, o debe ser, un organismo con su sistema de funciones para los servicios, que se concretan y especifican más o menos intensa y distantemente en una estructura: gobierno y administración municipales propios –autonomía-, desarrollados en un régimen jurídico y político más amplio: regional (estados de la unión americana, estados alemanes, etc.) o nacional (Francia, España, Italia, etc.)”. en relación con el tercer punto de vista, escribió: “el municipio, legal y positivamente considerado,

es una expresión del valor histórico, aplicada a un fenómeno que se ha producido en los diferentes países de manera distinta, planteándose y resolviéndose su problema de modo muy diverso" (Posada, 1936).

Desde el punto de vista de Salvador Antonio Leal Osorio podemos entender entonces: Si el municipio es así, un ente sociológico y no una creación artificial del Estado, entonces si la congregación o convivencia de familias determina o genera aquella serie de preocupaciones de que hablara el gran tratadista Adolfo Posada, que en relación a los servicios públicos dan lugar a la integración de un gobierno y de una administración municipal propia, si ello es así, sin duda de ninguna clase, la comunidad, el vecindario, el conjunto de familias reciben beneficios –porque el municipio satisface las necesidades y las aspiraciones prestando servicios públicos fundamentales-, tienen un deber de solidaridad social de contribuir a las cargas generales del municipio. No es entonces, señores, no, que el municipio al realizar todo un sistema impositivo o fiscal actúe por delegación del Estado. El municipio, entonces, actúa de acuerdo a esta interpretación coherente con la Escuela de Sociología del Municipio, actúa –repito- de manera propia, haciendo uso de poderes fiscales originarios. (Osorio, 1963)

1.1.1 Teorías que explican el origen del municipio.

En nuestra investigación hemos logrado identificar el origen del municipio mediante cuatro supuestos. Los cuales se encuentran basados en los estudios realizados acerca del mismo, al final de este apartado podremos comprender en mayor medida y encontrar una respuesta acerca del origen del municipio, y que además podremos hacer referencia a una de estos cuatro supuestos.

1.- teorías del origen divino del municipio.

Estas teorías atribuían exclusivamente a la voluntad divina el origen del municipio. Se distingue el origen mediato o último del ente municipal atribuido a Dios como creador de todas las cosas, del origen inmediato o próximo del municipio que se

interpreta como resultado de la voluntad humana, es posible que Alexis de Tocqueville⁵ allá argumentado en mayor manera la aportación acerca de la presente discusión.

2.- Teorías iusnaturalistas.

Esta teoría parte del supuesto que el municipio es un fenómeno natural sustentado en relaciones de vecindad. El cual representa un nivel intermedio de las sociedades básicas humana, familia, municipio, Estado, razón por la que su aparición, posterior a la de la familia, precede a la del ente estatal, lo que, en esta opinión de los iusnaturalistas resulta inadmisibile, porque en semejante supuesto, el municipio habría sido el Estado.

Conforme a la referida interpretación iusnaturalista, compartida por la escuela sociológica. La ley no crea al municipio⁶, sino que se concreta a reconocerlo: su competencia y atribuciones le son connaturales, no atribuidas; los depositarios de su poder público y de su administración son representantes del municipio, no funcionarios nombrados por el poder central.

3.- Teorías jurídicas.

Estas teorías también son conocidas como formalistas o legalistas, por lo que concierne al origen del municipio dentro de las teorías jurídicas es mediante la ley. Por lo que Hans Kelsen sostiene que el Estado no son lo hombres que vemos y tocamos y que ocupan un espacio, sino únicamente un sistema de normas que tienen por contenido una cierta conducta humana.

La creación del municipio, de acuerdo con las teorías formalistas viene a ser, pues, resultado de la potestad estatal en ejercicio de su función legislativa, había

⁵ Consultar Tocqueville, "La sociedad comunal existe en todos los pueblos, cualesquiera que sean sus usos y sus leyes; el hombre es quien forma los reinos y crea las repúblicas; la comuna parece salir directamente de las manos de Dios.

⁶ Se cree que el municipio se crea en el momento en que las agrupaciones de familia comienzan tener una forma de pequeño dominio de uno sobre los demás, considerando que se comienza a administrar los alimentos y otras cuestiones, es por eso que se piensa que la ley no pudo haber creado al municipio sino reconocerlo jurídicamente.

cuenta que solo el ordenamiento legal puede crear, transformar, fusionar y disolver al ente municipal. Entonces podemos decir que el municipio entraña una entidad jurídico-política que tiene como elementos de su estructura formal una determinada comunidad humana, radica en cierto espacio territorial, estos elementos, ónticos o naturales, por si mismos, es decir, sin ninguna estructura jurídica, en la que se proclame su autonomía y la autarquía de la que hemos hablado, no constituyen el municipio, cuya fuente es el derecho fundamental del estado al que pertenezcan.

En palabra de (Hernández, 2015) es la parte del derecho público que estudia lo relativo al municipio, se trata de un enfoque de la ciencia jurídica destinado a investigar el orden histórico, la naturaleza, definición, elementos y fines de institución, municipal, así como su inserción en el Estado, sus relaciones, competencia y demás aspectos del gobierno, administración y finanzas locales. El derecho municipal es el derecho de la ciudad. De ahí su linaje, adentrado en la historia humana, que alcanza momentos de esplendor y luminosidad en Grecia y Roma y en la Edad Media, y que hoy está en permanente evolución, ya que marchamos a Ecumenópolis, la ciudad mundializada. Por eso es un derecho antiguo y nuevo, de vigencia universal, ya que la ciudad es la obra por antonomasia del hombre.

4.- Teorías Administrativas.

Dentro de la interpretación administrativista, el municipio es producto de la descentralización administrativa territorial, regional, considerando que bajo estas diversas denominaciones se le conoce en la doctrina. Presenta una forma organizacional, conforme a la cual se confiere personalidad jurídica propia a un ente dado con un ámbito territorial específico, donde se encarga de actividades administrativas, con autonomía orgánica relativa respecto de la administración pública estatal, sin que esta deje de tener las facultades necesarias para mantener la unidad del poder.

Las teorías del origen del municipio aquí expuestas nos dan en mejor panorama de una teoría aceptable para que se diera el origen del mismo. Cabe mencionar

que cada una de estas teorías han de ser cada una de ellas defendida por diferentes grupos de estudio, dentro de esta investigación consideramos, siendo escépticos, la primer teoría no se encuentra sustentada de manera en que se han realizado los estudios, mientras que las otras tres podríamos decir que una depende de la otra y que las tres se conjugan en la aparición del municipio tal y como lo conocemos actualmente.

Aunque no existe una relación total entre el municipio y el Estado, pero consideramos que el problema del municipio es el de un Estado. Considerando que tienen los mismos elementos, constan de un territorio, población y poder, podría decirse que un mismo fin, el bien común, retomando la idea aristotélica, la misma naturaleza. Contemplando que todo lo que se refiere a lo local, lo vecinal, características principales de dicha institución, existe una gran diferencia entre el municipio y el Estado, en la aparición de las relaciones entre el derecho municipal y el derecho político, en donde la teoría del Estado tiene una aplicación para la construcción del municipio, y en donde en dicha teoría han triunfado las corrientes realistas, lo que ha superado las corrientes formalistas.

Es indudablemente, que el Municipio constituye la primera y más importante organización del Estado en su relación con la ciudadanía. En ese sentido, el fortalecimiento municipal, si bien es una tarea difícil, resulta imprescindible para la concreción de un Estado democrático.

1.2 municipio mexicano.

México es uno de los países de Latino América que tuvo por primera vez la implementación del municipio. Uno de los antecedentes más lejanos es la Villa Rica de la Veracruz, durante la época colonial el Municipio se entendía como una forma de organización político administrativa del Estado Mexicano, tiene como su primer antecedente la estructuración de territorios de la corona española, la cual, durante la conquista, implantó usos, costumbres y legislación, cabe mencionar

que el viernes santo de un 22 de abril de 1519, Hernán Cortés tuvo a bien fundar el primer municipio de la América Continental en nombre del Rey Carlos I de España.

Consideremos además que tuvo mayor formalidad a finales del virreinato de la corona española en el país. El ejemplo más claro que tenemos lo encontramos en la Constitución Política de la Monarquía Española de Cádiz, en donde uno de sus apartados estaba estrechamente dedicado al gobierno interior de las provincias y los pueblos, en donde se establecía que cualquier pueblo de por lo menos mil habitantes debería contar con un Ayuntamiento y los miembros de este sería nombradas por elección en los pueblos⁷.

Después de la Independencia de México el retomar el municipio como forma de administración local mediante los municipios, los cuales debían de ser electos mediante elecciones populares. Esto quedó plasmado en la Constitución de 1836, pero para 1845 se pudieron restablecer los Ayuntamientos y para 1848 se expedido la legislación sobre los fondos municipales, la cual se denominaba "Plan de Arbitrios"

Para 1917, la Constitución expedida ese mismo año a los constituyentes les preocupaban fundamentalmente tres aspectos en los que se centró la discusión del artículo 115.

1. La posibilidad de que los Ayuntamientos decidieran sobre cuestiones educativas e interpretaran de modo excesivo su libertad.
2. La cuestión de si los Ayuntamientos deberían recaudar todos los impuestos, incluidos los que corresponderían al erario estatal y;
3. La posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia conociera sobre las posibles diferencias entre los municipios y los estados por razones hacendarias.

⁷ Véase Andrade Sánchez, J. Eduardo, Derecho municipal, México, Oxford University, 2006, p 38

Los conflictos por los que ha pasado México han generado que en el tema municipal no se allá avanzado en la materia. En la actualidad el municipio es una institución autónoma con las facultades de poder realizar y administración sus propios recursos, electos mediante el sufragio en la urnas, aunque en algunos Estados del país, estas autoridades han de ser electas mediante lo que se conoce como "Usos y Costumbres" aunque este método de elección ha venido disminuyendo es considerado y respetado pos las instituciones electorales.

Los esfuerzos de México por descentralizar el poder político y la toma de decisiones administrativas dieron hincapié a realizar reformas después de la mitad del siglo XX. Tomando en cuenta que la administración del presidente Miguel de la Madrid, con relación al esfuerzo que dio inicio en el México moderno, con la finalidad de poder dar autonomía política administrativa a los estratos inferiores del gobierno, podemos entender que este nuevo comienzo para la administración municipal por medio de la descentralización se ha abocado a distender las crecientes presiones políticas y alivianar algunos de los problemas administrativos que habían puesto en tela de juicio la legitimidad y el control del gobierno. (Rodríguez, 1999)

Es importante mencionar que la descentralización en México de los años ochenta, es también influenciada por una nueva administración basado en el modelo francés. Quien a principios de los ochenta comienza un proceso de descentralización en el país mediante la cuestión de los recursos y competencias a la autoridades sub nacionales, considerando que los departamentos comienzan a obtener nuevas responsabilidades y recursos, en el caso de México, ante los problemas económicos que se presentaban el garantizar la autonomía de los municipios se realiza de manera estratégica para poder contrarrestar de manera significativa la crisis que se veía venir desde la mala situación económica del presiente José López Portillo.

Para poder tener una mejor definición del municipio mexicano es importante revisar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115.

“Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre”⁸.

El establecimiento de un régimen interior de los Estados se estipula en el presente artículo de la Constitución Política. Considerando así al municipio como el estrato más bajo de la jerarquía del gobierno federal-estatal-municipal⁹, dicho artículo se divide en VIII apartados en donde se fijan su forma de gobierno, los cuales se regirán con autonomía de gestión y administración, funciones y servicios públicos, estarán sujetos bajo una Ley Orgánica Municipal de cada Estado del país.

El municipio en México es la base de la organización social, entendida como una entidad política y administrativa del país, regido por un colegiado que se denomina Ayuntamiento, que es: el principal responsable de orientar y ordenar las acciones de la población y las suyas propias hacia un continuo y rítmico mejoramiento de la calidad de vida de los individuos.

En el caso del Estado de Oaxaca, El Ayuntamiento tiene como misión primordial servir a la población dentro del marco legal por la paz, la igualdad entre hombres y mujeres, la justicia y el desarrollo social, generando en forma permanente, continua y creciente servicios y obras de calidad; basados en la participación ciudadana y en una administración responsable, honesta y eficiente, respetando la dignidad de la persona y del medio ambiente, fomentado compromisos para fortalecer nuestra cultura. (Ley Orgánica Municipal de Oaxaca. Capítulo I, artículo 3.)

⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 115

⁹ Al ser el estrato más bajo de la jerarquía de gobierno, la relación con la población de manera directa va generando en esta un cambio, en principio se genera un relación que pueda dar el bienestar de la población; pero a diferencia de otros países, en México, los Ayuntamientos son utilizados para con la sociedad como una nueva forma de ser vistos con fines electorales, ante esto hablar del Clientelismo Político en el país, será muy común encontrarnos con respectivos ejemplos.

Para esto existen diferentes factores con los que podemos identificar al municipio en México¹⁰. Por lo que Eduardo López Sosa Argumenta, que estos han de ser clasificados en metropolitanos, urbanos, semiurbanos y rurales, en función de los siguientes indicadores: principales actividades económicas, número de habitantes, servicios públicos que presentan, Presupuesto de Ingresos y Egresos y las características de sus centros de población. (Sosa, 1984)

1. Los Municipios metropolitanos.

- Tienen alta densidad de población y tienden a formar una continuidad geográfica con otros municipios o entidades.
- La población económicamente activa se ocupa en los servicios y en la industria mediana y grande.

2. Los municipios urbanos.

- Tiene alta densidad de población que se distribuye en grandes, medianas y pequeñas comunidades.
- Brinda todos los servicios públicos a casi todas las comunidades.

3. Los municipios semiurbanos.

- Presentan baja y media densidad de población.
- La población económicamente activa se ocupa en agricultura, ganadería, pequeña y mediana industria y algunos servicios.

4. Los municipios rurales.

- Tiene una baja densidad de población.
- Casi no se prestan servicios públicos.
- La mayoría de la población económicamente activa se dedica a la agricultura, ganadería, silvicultura, minería y artesanías.

¹⁰ En México la mayoría de los municipios de acuerdo a esta clasificación, los podemos identificar en semiurbanos, por sus características ya mencionadas, y por el contexto del país, muchos municipios se encuentran en un estrato medio de poder desarrollarse estos gobiernos locales, son pocos los municipios que se encuentran dentro del estrato de municipios metropolitanos, considerando la existencia de los 2417 municipios en el país. INEGI 2010.

El gobierno local en México tomo mayor importancia para la administración local en el país después de la reforma constitucional de 1983. La cual puso los cimientos sobre los que se habían construido los programas de descentralización subsecuentes, sino también porque inicio el desarrollo de una “cultura de la descentralización” en México (Rodríguez, 1999).

En México, los gobiernos locales se entienden como aquella institución autónoma con capacidad de gestión y auto regulación. Su principal característica de estos gobiernos locales es su autonomía que han ganado conforme se han realizado reformas constitucionales al artículo 115, la más importante y que dio paso a una forma de administración fue la aprobada en 1983, durante el gobierno del presidente Miguel de la Madrid Hurtado¹¹.

Entender el municipio en México en la actualidad con sus funciones que dieron origen a cambios radiales en el mismo, tenemos que entender la reforma constitucional al artículo 115 en 1983. Los cambios se veían venir en el sistema mexicano años antes del gobierno del Miguel de la Madrid, manifestando que

Avanzaremos en la consolidación del municipio libre, la autonomía política depende de la suficiencia económica, iniciaremos reformas al artículo 115 de la Constitución de la Republica, proponiendo al Constituyente Permanente la asignación de fuentes de ingresos propios e intocables para los municipios con el fin de que puedan atender los servicios públicos que les son propios.¹²

¹¹ Martínez Cabañas Gustavo. *La administración estatal y municipal de México*. INAP. México. 1995. PP. 121-131. *La administración municipal es el conjunto de dependencias y entidades paramunicipales que llevan a cabo funciones específicas para dar cumplimiento a los fines del gobierno municipal. La gestión municipal son las acciones de planeación y regulación de los procesos de crecimiento y de desarrollo urbano de sus centros de población, consiste en establecer la coordinación y congruencia del Plan de Desarrollo Municipal.*

¹² Véase Sáenz Arroyo, José. “La importancia del artículo 115”, nuevo derecho constitucional mexicano, México, Porrúa. 1983. P. 191

1.3 autonomía municipal.

Para poder comprender la autonomía municipal¹³ comenzaremos por entender autonomía, por lo cual la palabra autonomía, proviene de dos vocablos griegos: *autos*, que significa propio y *nomos*, ley; es decir, "autorregulación". Dicha palabra es un término polivalente, pues se utiliza en las diferentes ciencias sociales; sin embargo, no es un término multívoco, ya que podemos encontrar pocas variantes en su uso.

Podemos mencionar que para entender la autonomía esta al igual que al municipio tiene dos vertientes de significado, por una parte el sociológico y el jurídico. Primero, desde el punto de vista sociológico, la "autorregulación" es considerada como el carácter fundamental de las estructuras, consistentes en regularse por sí mismas. Por lo que en lo general, se entiende por autonomía, la aptitud que tienen los sistemas sociales para auto regularse.

Mientras que desde el punto de vista jurídico, la autonomía se basa en la capacidad de ciertas entidades administrativas para dictarse sus propias normas, creando así su propio estatuto jurídico. Es decir, la facultad, no sólo de establecer normas, sino la posibilidad de crear auténticos órganos colegiados legiferantes, como cámaras, cabildos, comisiones, etc., con el propósito de regular su desenvolvimiento jurídico y político (Johnson, 1969).

Fue la reforma al artículo 115 de nuestra Carta Magna del año 1983 la que lo consolida como la primera entidad política, definiendo su campo de facultades propias, hablando por fin de tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. Estas reformas fueron la base para que el 31 de diciembre de 1994, se le legitimara en materia de controversia constitucional.

Esta reforma al artículo 115 constitucional nos permite justificadamente pensar que, aun cuando al municipio no le sea reconocido el carácter de "poder", existen

¹³ En México este concepto se ha tergiversado haciendo del mismo como un punto de referencia para los que los municipios sean considerados como intocables, se considera además que al gozar de autonomía significa que son intocables que pueden realizar todo tipo de actividades como un municipio autónomo.

razones suficientes para que se le considere como uno de los poderes del Estado Mexicano. Todos estos razonamientos esgrimidos por los miembros del Constituyente Permanente apoyaron la legitimación del Municipio en las controversias constitucionales, producto de las reformas al artículo 105 Constitucional de 1994.

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁴ le reconoce plenamente dicho carácter al Municipio mediante la Controversia Constitucional 14/2001, al manifestar que:

A partir de la reforma al citado precepto en mil novecientos ochenta y tres los Municipios han sido objeto de un progresivo desarrollo y consolidación de varias de sus facultades, como la de emitir su propia normatividad a través de bandos y reglamentos, aun cuando estaba limitada al mero desarrollo de las bases normativas establecidas por los Estados. Asimismo, como consecuencia de la reforma al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en mil novecientos noventa y cuatro, se otorgó al Municipio la potestad de acudir a un medio de control constitucional (la controversia constitucional), a fin de defender una esfera jurídica de atribuciones propias y exclusivas.

Por último, la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve trajo consigo la sustitución, en el primer párrafo de la fracción I del mencionado artículo 115, de la frase “cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa”, por la de “cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa”, lo que no es otra cosa sino el reconocimiento expreso de una evolución del Municipio, desde la primera y la segunda reformas enunciadas, y que permite concluir la existencia de un orden jurídico municipal.

¹⁴ Peralta Cabrera Daniel. La autonomía municipal: su defensa ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. México. Jurídica Jalisco. 2012.

“la autonomía es la facultad de dictarse sus propias leyes. Constituye la forma más amplia y avanzada de la descentralización pues abarca tanto la función administrativa como la capacidad de dictar, en todo o en parte, su propio ordenamiento mediante la expedición de normas jurídicas”. “significa que los entes públicos puedan dictar normas jurídicas válidas tanto para los fines de su propia organización como con efecto para los administrados”, señalando que “las normas jurídicas precedentes de la autonomía tienen fuerza de leyes formales, pero nunca de leyes materiales”. (Villamil, 1997)

El Maestro Rafael de Pina, argumenta: la autonomía viene a ser la potestad de que, dentro del Estado, pueden gozar las entidades políticas que lo integran, dentro de una determinada esfera territorial, y que les permite la gestión de sus intereses locales por medio de organizaciones propias formadas libremente por sus ciudadanos¹⁵.

La autonomía que se otorga ante el Estado al municipio como subordinado de este debe entenderse como una atribución. Dicha atribución de poseer aquellas facultades indispensables para mantener su personalidad frente a los poderes políticos superiores, no significa que este pueda atribuirse sus propias normas y propia organización, aunque en algunos casos suele pasar, para esto en el país cada uno de los Estados debe contar con su Ley Orgánica Municipal, en donde debe especificarse sus funciones, atribuciones y sus límites¹⁶.

Con respecto a la designación de la autonomía municipal, podemos considerar que nos referimos a la potestad que dentro del Estado puede el municipio gozar para regir intereses peculiares de su vida interior, esto mediante normas y órganos de gobiernos propios, creados en el marco del Artículo 115 de nuestra Carta Magna, dentro de esa potestad podemos considerar la facultad reglamentaria que le otorga la fracción II de dicho precepto.

¹⁵ Pina, Rafael de: Diccionario de Derecho. Ed. Porrúa, México. 2003.

¹⁶ Continuando con ejemplo al Estado de Oaxaca y su Ley Orgánica Municipal, encontramos el capítulo II De la Creación, Supresión y Función de los Municipios.

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal. *Párrafo reformado DOF 23-12-1999*

Por lo que no debe confundirse entonces las atribuciones municipales que logran tener con su autonomía. Estas facultades son fundamentalmente, la administración de sus intereses y autosuficiencia financiera, pero a su vez se encontraran subordinadas por los intereses de los Estados, es por eso que se han regulado mediante Ley Orgánica Municipal de cada uno de los Estados como ya lo habíamos mencionado; pero a su vez en legislaciones como en la Constitución Política, por tal motivo es importante observar lo que establece el artículo 115 de nuestra Carta Magna, en su apartado III, inciso i)¹⁷.

Es claro por ejemplo que en el país, la autonomía de los estados y los municipios se encontraba amenazada por las fuerzas centralizadoras que existían antes de la reforma constitucional de 1983. Así como la complejidad técnica que se encuentra basada en los nuevos paradigmas de la administración pública, lo que conlleva a encomendar las tareas y decisiones importantes a los órganos centralizados, aunque estos estén muy lejos de poder resolver la problemática que viven las entidades locales, en este caso los municipios (Rodríguez, 1999).

La autonomía municipal es una cualidad compuesta de un conjunto de potestades y competencias emanadas de la Constitución política del Estado y la Ley, los

¹⁷ i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

cuales son ejercidas debidamente por el Gobierno Municipal, dentro los límites de sus secciones territoriales legalmente reconocidos.(Constantino, 2010)

Es posible también considerar el Municipio como: constitucionalmente libre pero no soberano, y no se le otorga autonomía expresa, sino que se le da implícitamente mediante facultades otorgadas por el pacto federal entre entidades, pero de manera muy restringida y alejada de la realidad social. Es el municipio el que mejor sabe sus necesidades y la manera de resolverlas. Pero ni la federación ni las entidades le dan libertad verdadera, sobre todo en ámbitos como el económico (el Congreso del Estado determina los ingresos que concederán al municipio, según lo que se supone, necesita), así como en el aspecto de la desaparición de ayuntamientos según lo cree necesario el legislativo estatal. Esto da al traste con la soberanía del pueblo, si pensamos que la revocación de mandato debería hacerse por votación directa del padrón ciudadano de cada municipio, puesto que el ciudadano es el mandante, y no el legislativo estatal.

Para concluir este apartado, el estudio que realizamos acerca de la autonomía municipal después de la reforma constitucional de 1983 al artículo 115, es necesario observar el discurso del entonces presidente de la Republica Miguel de la Madrid Hurtado. Consideraba que la autonomía municipal era la clave de la descentralización, apoyaba su argumento en favor de la descentralización destacando las profundas raíces históricas de la organización municipal en México, desde el calpulli¹⁵¹⁸ de los aztecas hasta el presente (Rodríguez, 1999).

Destacaba también que, aunque la constitución de 1917 otorgaba a los municipios una autonomía económica y política. Esa autonomía fue respetada solo en teoría y no en la práctica como se debió realizar, destaco también que la verdadera descentralización exigía una revisión del arreglo constitucional.

¹⁸ El calpulli era el sistema de administración comunitaria social y política de los aztecas.

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO A PARTIR DE 1917 REFORMAS AL ARTICULO 115	
Año	MODIFICACIÓN
1917	Herencia de los principios establecidos en 1857–, en el que se asienta el reconocimiento del Municipio Libre, se han realizado nueve modificaciones.
1928	Párrafo cuarto de la fracción III. En aquel entonces se estipuló que el número de representantes de las legislaturas de los estados debía ser proporcional al número de habitantes del estado; fijando como número mínimo siete u once si la población era superior a 800 mil.
1933	Se adicionaron y reformaron los incisos a) y b) y 5 párrafos del Artículo: en los que se plantea que los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos electos popularmente no podrán ser reelectos para el periodo inmediato, de la misma manera que aquellas personas electas indirectamente.
1947	Se adicionó un segundo párrafo a la fracción I, que concede a las mujeres participar en las elecciones municipales con el derecho de votar y ser votadas
1953	Se deroga el segundo párrafo de la fracción I y se reforma el tercer párrafo estipulándose que no podrán ser reelectos para un periodo inmediato los presidentes municipales, regidores y síndicos.
1976	Se adicionan las fracciones IV y V, con la finalidad de adecuar el 115 a lo establecido en el párrafo tercero del Artículo 27 Constitucional, en materia de regulación de asentamientos humanos y desarrollo urbano.
1983	En la que se reforma y se adicionan cinco fracciones. En la primera de ellas se establecen reglas para la desaparición de los poderes municipales y su nueva integración; se extiende, además, el funcionamiento del principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos para todos los municipios. La fracción III faculta a los municipios para administrar algunos servicios públicos básicos, para realizar convenios con la Federación y los estados con el fin de prestar un servicio antes de competencia estatal o federal. La fracción V, por su parte, plantea la posibilidad de los municipios para participar en todo el proceso de urbanización.
1987	Deroga las fracciones IX y X y modifica la fracción VIII que introduce el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.
1990	Para la transferencia a los estados y municipios de la administración del 23 por ciento del Ramo 26 del presupuesto federal; porcentaje que aumentó a 56 por ciento

1997	Cuando se creó el Ramo 33 para el ejercicio fiscal de 1998. Este ramo del presupuesto federal contempla diversos fondos que tienen como objetivo principal la dotación de mayores recursos con la meta principal de que los municipios cumplan con la satisfacción de los servicios públicos de carácter local.
1999	"La reforma define el contenido de las disposiciones de carácter general de los ayuntamientos, a saber: a) organización de la administración pública municipal, b) regulación de materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su ámbito competencial, y c) establecimiento de formas y procedimientos de participación ciudadana y vecinal".

1.4 administración pública municipal.

La administración pública municipal es entendida como: Actividad del gobierno municipal regulada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en particular, el artículo 115, la Constitución estatal, leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas, encaminada a planear, ejecutar y controlar las acciones e inversiones destinadas al desarrollo de la comunidad municipal de acuerdo con las estrategias y objetivos de desarrollo integral del estado y del país en su conjunto (Olmedo, 1997).

Enrique Cabrero Mendoza, argumenta que en la administración pública municipal en México sigue siendo tradicionalista¹⁹. La estructura manejada en gran mayoría de los municipios del país se encuentran en una situación de rezagos administrativos, lo que genera lentitud y asignación ineficiente de los escasos recursos disponibles, desde una percepción minimalista, por lo que en algunas ocasiones es necesario que el Estado sea quien tenga que cumplir con la función de otorgar los servicios públicos a la población, cabe mencionar entonces ante esta situación de tradicionalismo administrativo en 1983 se aprueba una reforma constitucional al artículo 115 que generara cambios en la administración municipal.

¹⁹ Mendoza, E. C. (2005). *Acción pública y desarrollo local*. México: FCE. Pp. 141

Si consideramos a la administración pública municipal como un sistema dotado de funciones expresas en leyes y reglamentos y estructurada conforme a tres grandes subsistemas, podríamos q dividirlos en áreas de regulación o normativas, las áreas de operación o sustantivas y áreas adjetivas o de apoyo, sea éste técnico o administrativo.

En donde las áreas de regulación son aquéllas que norman y dirigen, señalan las directrices y las políticas, así como las encargadas de las funciones de autoridad y ejecutiva. En el caso de la administración municipal, este grupo comprende al propio Ayuntamiento y la Presidencia Municipal, así como los apoyos directos a éstos órganos ejecutivos: la secretaría particular, la jefatura o unidad de comunicación social y prensa, relaciones públicas y algunos órganos de colaboración ciudadana, así como en algunos casos, las unidades de planeación, informática y contraloría interna, entre otras.

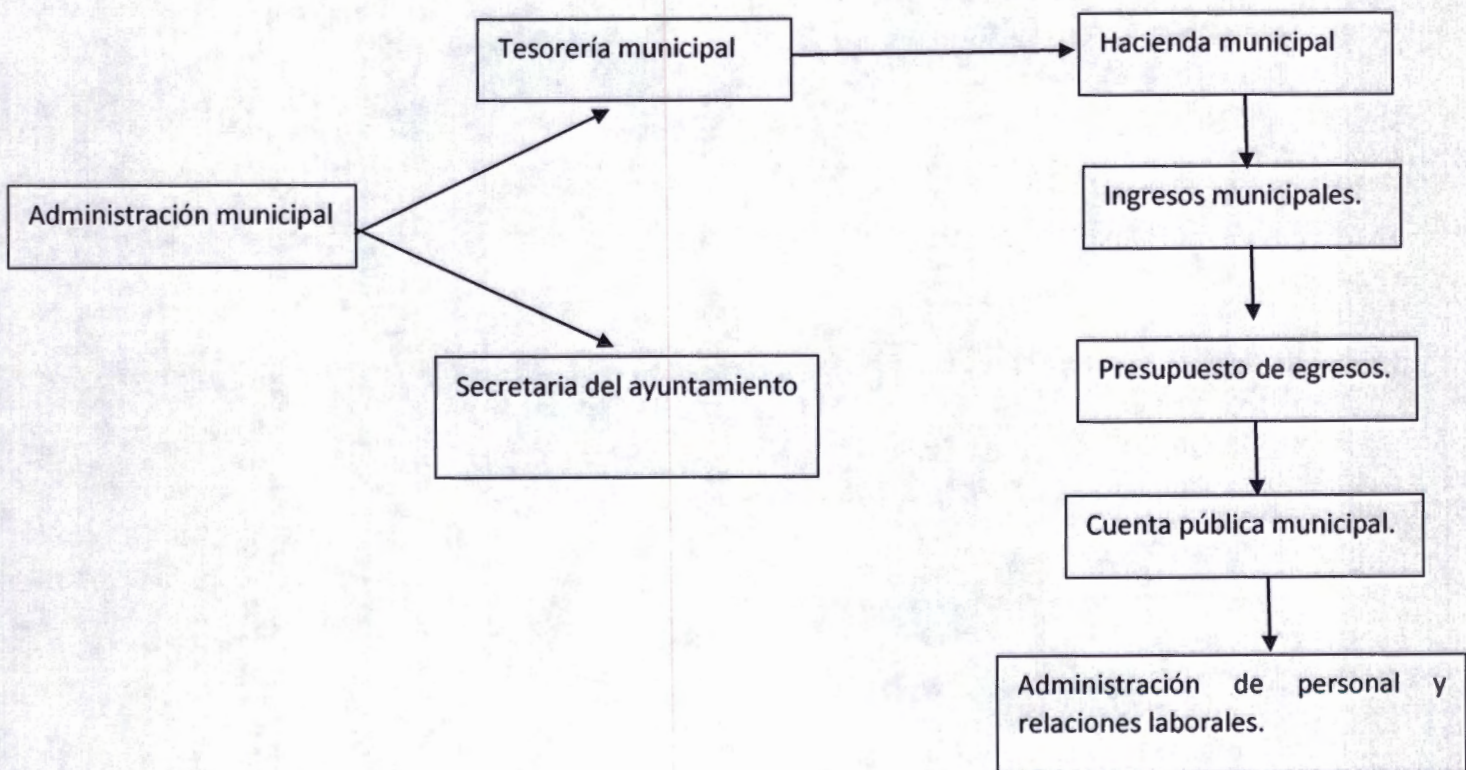
Mientras que las áreas sustantivas o de operación son todas aquéllas cuyas funciones que permiten atender toda la gama de actividades que deben realizarse para cumplir los objetivos institucionales de la administración pública municipal. Este es un campo muy vasto de atribuciones, de acuerdo al tamaño e importancia del municipio de que se trata.

De acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 115 en el apartado II inciso a), plantea el tema que corresponde acerca de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo. Lo que se conoce entonces como atribuciones y funciones del ayuntamiento, en donde la administración de estos recursos debe estar bajo la consideración de que el ayuntamiento es una persona morar capaz de adquirir, poseer, enajenar y celebrar actos civiles.

Otra definición que podemos utilizar para poder comprender la conformación de la administración pública es lo que argumenta Martínez Cabañas en su obra acerca de la administración municipal estatal y municipal, lo cual lo explica de la siguiente manera: La administración municipal es el conjunto de dependencias y entidades

paramunicipales que llevan a cabo funciones específicas para dar cumplimiento a los fines del gobierno municipal (Cabañas, 1985).

Hablar de la administración municipal englobamos varios aspectos que la conforman. Las funciones de la dependencias que estas lo componen son: de la secretaria del ayuntamiento, de la tesorería, la segunda es una de las más importantes ya que de ella se derivan la hacienda municipal, descripción de los ingresos municipales, presupuesto de egresos, cuenta pública municipal, administración del personal y relaciones laborales, considerando que las funciones de la tesorería municipal deben cumplir con lo dispuesto en la legislación estatal, para poder comprender mejor esta estructura.



No podemos dejar a un lado dentro de este apartado la importancia que tiene el Plan de Desarrollo Municipal en México. En donde se deberán definir los propósitos y estrategias para el desarrollo del Municipio y se establecen las principales políticas y líneas de acción que el gobierno municipal tomará en cuenta para elaborar sus programas operativos anuales.

PRINCIPALES ELEMENTOS QUE DEBE CONTENER UN PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Un análisis económico y social por sectores, reconociendo las limitaciones y potencialidades que existen para el proceso de desarrollo municipal.• Un diagnóstico sobre los aspectos físicos y demográficos del municipio.• La descripción de objetivos, estrategias y principales líneas de acción con criterio sectorial.• Los mecanismos de participación social, así como la incorporación de las principales demandas sociales.• Las propuestas de inversión público coordinada de la federación, el estado y el municipio.• Los mecanismos de evaluación y control del plan. |
|---|

Es importante iniciar con la recomendación de una conformación de un Plan con carácter democrático²⁰, esto es inmiscuir en la formulación del Plan la participación de la población, desde la identificación de problemas, necesidades y ámbito de actuación lo que permitirá la formulación del diagnóstico, así como la construcción de los escenarios y de la estrategia para el desarrollo, para lo cual pueden apoyar con la Metodología de Marco Lógico.

Un buen gobierno local no sólo beneficia a sus propios ciudadanos sino también genera un impacto positivo principalmente en el desarrollo de una región, por lo que para poder contribuir al beneficio de la población que nos brindó su confianza, es de gran importancia generar un esquema de trabajo con otros municipios vecinos para que con la suma de esfuerzos comunes y recursos, se desarrollen

²⁰ Hablar de un Plan de Carácter democrático, consiste en que este contenga participación por parte de la ciudadanía, mediante consultas, o talleres de consultas para representantes de grupos sociales o bien de participantes en lo individual.

políticas públicas regionales o integrales que impulsen beneficios conjuntos para cumplir con las expectativas de la población.

Ahora bien, en la actualidad con la reforma política del nuevo gobierno de Enrique Peña Nieto se plante que los municipios se podrán reelegir. La reelección en nuestro país ha sido un tema de controversia²¹ y que se había mantenido intacto desde el siglo pasado, en donde después de gobiernos que se reelegían, se creó el temor a las dictaduras, actualmente el tema ha resurgido y ha sido aprobado para que los municipios puedan reelegirse por un lapso de doce años, esta reelección podrá ser consecutiva²².

Para el ejercicio de sus atribuciones y responsabilidades, el Ayuntamiento se auxiliará de las dependencias y entidades de la administración pública municipal que sean necesarias. La creación y denominación de cada dependencia administrativa la determinará el Cabildo por mayoría simple. Al frente de cada dependencia habrá un titular quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará del personal que establezcan las disposiciones legales aplicables, conforme a los recursos económicos y características del Municipio²³.

Para el cumplimiento de las atribuciones asignadas al ámbito municipal, la administración pública municipal debe disponer de un aparato administrativo dotado de recursos técnicos, humanos, financieros y materiales para hacer frente a la creciente demanda de obras, servicios públicos y de asistencia social, así como un eficiente promotor del desarrollo económico.

La administración pública se entiende como la configuración de las entidades a nivel municipal, sus deberes, funciones, atribuciones, bien delimitadas. Las cuales

²¹http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/a_boletines/2013_2013/diciembre_diciembre/05_05/2701_aprueban_diputados_reformas_constitucionales_en_materia_politico_electoral

²² La reelección en México ha sido uno de los temas que han catalogado como “satánicos”, de las experiencias que por las que ha pasado el país no fueron muy buenas que digamos, es por eso que el tema parece ser muy malo, pero cabe mencionar que viendo el lado positivo podría ser una manera de poder premiar a nuestros representantes, pero la desventaja, la corrosión del sistema político mexicano.

²³ Usamos como ejemplo la Ley Orgánica Municipal de Oaxaca. De los Lineamientos Generales para la Administración Pública Municipal. *Capítulo I* De la Administración Pública Municipal Centralizada.

deben tener perfiles propios de cada cargo, en la teoría se ofrecen como puestos bien definidos, con sus funciones perfectamente estructuradas, pero en la realidad, no se maneja como tal, y todo el poder está centralizado al presidente municipal, y con la anuencia del Síndico, que como persona que procura justicia, tanto en defender los intereses municipales, tienen el deber de vigilar al presidente municipal, regularlo en su caso, y cuestionar todo tipo de acción que estime no va de acuerdo a la función propia del cargo.

Las áreas son las de personal o recursos humanos, la de recursos materiales, que engloba las funciones de compras o adquisiciones, almacenes e inventarios. Y para finalizar el grupo restante, se conoce genéricamente como el de servicios generales e intendencia, aquí se prestan todos los servicios que excluyen al personal, recursos materiales y financieros, como son: talleres, vehículos, mantenimiento, correspondencia y archivo, mantenimiento y refacciones del parque vehicular, que son los camiones de basura, equipo de construcción y mantenimiento de obras públicas; patrullas, transportes al servicio de la administración y otros.



Las dependencias y entidades de la administración pública municipal, tales como organismos públicos descentralizados, empresas de participación mayoritaria y fideicomisos, pueden ejercer las funciones propias de su competencia previstas en la Ley Orgánica Municipal o en los reglamentos o acuerdos expedidos por los Ayuntamientos de acuerdo a cada Estado del país. En los reglamentos o acuerdos se establecen las estructuras de organización de las unidades administrativas de los Ayuntamientos, en función de las características socioeconómicas de los respectivos municipios, de su capacidad económica y de los requerimientos de la comunidad.

Los gobiernos locales aún se encuentran lejos de poder alcanzar en su plenitud de poder alcanzar una fortaleza institucional y financiera, lo que reduce su autonomía. En lo financiero nos referimos a la dependencia de recursos de otros órdenes de gobierno igualmente debilita los márgenes de acción de los gobiernos locales, en tal escenario aquí presentado, la mayoría de los gobiernos locales presentan una situación de rezagos administrativos importantes, lo que podemos identificar claramente son las persistencias administrativas tradicionales, sistemas de gestión de servicios públicos municipales técnicamente obsoletos, escasa profesionalización de los funcionarios locales, ausencia de instrumentos para una gestión integral del desarrollo local.(Rodríguez, 1999)

1.5 innovación municipal

El estudio de innovación puede ser entendido como “cambio”, algo que se está renovando. Es por su puesto que la concepción de innovación ha sido diversa, yendo desde una idea mecánica que asume simplemente que ciertas técnicas o métodos de gestión son en sí portadores de un potencial innovador, tomando en cuenta que una visión de la innovación como un “constructo social complejo, en el que una variedad de factores individuales, organizacionales y contextuales efectúan su adopción” (Damanpour, 1989).

Primero tenemos que realizar una diferenciación entre lo que es la innovación técnica e innovación administrativa. Es importante distinguir las fases de iniciación,

desarrollo y puesta en marcha, en donde tenemos que analizar, preferentemente la innovación en su fase de ejecución una vez que ha mostrado su capacidad de generar un mejor desempeño organizacional, desde una perspectiva en el uso de un nuevo recurso, sistema, programa o política.

Por innovación técnica se entendería aquella que afecta el sistema técnico de una organización, relacionada con la actividad primaria del sistema. Por innovación administrativa se entendería aquella que ocurre en el sistema social de la organización²⁴, es decir, el sistema de relaciones entre miembros de la organización (Mendoza, 1995).

Por otra parte la concepción de que cambios y las innovaciones son acciones de individuos y grupos. Estos buscan establecer, mantener o defender cotos de poder, de tal perspectiva, los apoyos u obstáculos que los grupos generan en relación con un proceso innovador dependerán del aumento o disminución de espacios de poder que se visualizan, toda innovación, finalmente, será el producto del poder de un grupo y la movilización de sus clientelas o recursos de poder, donde la real incorporación de está depende en gran medida del resultado de las negociaciones y percepciones de los actores respecto a la forma en que la estructura de poder se ve afectada. (Drazin, 1990)

La aparición del neoliberalismo²⁵ como modelo económico género en el mundo a través de décadas nuevas formas de administración. El sistema capitalista fue endureciendo cada vez más; pero a su vez fue generando cambios, comienza una nueva era de la administración y eficacia del sector público, para esto es necesario tomar en cuenta a lo que se conoce como *New Public Management*²⁶, su primera

²⁴ Véase (Mintzberg, 1979) se preocupa específicamente por la estructura organizacional como una variable facilitadora o bloqueadora de iniciativas innovadoras. En este sentido, habría ciertas tendencias del contexto, que impulsarían a adoptar estructuras orgánicas, más flexibles y descentralizadas, y darían un perfil innovador a dichas organizaciones.

²⁵ Modelo económico que se enmarca dentro de las doctrinas del liberalismo económico, a su vez dentro del sistema capitalista.

²⁶ El *New Public Management* surge como un paradigma de la administración que se caracteriza por adaptar herramientas de la gestión empresarial al manejo de los asuntos públicos, y que propugna por la prestación de servicios más ajustados a las necesidades de los ciudadanos con un enfoque de eficiencia, competencia y efectividad en la satisfacción de las demandas sociales.

aparición de este concepto fue durante la década de los ochenta, cuyo principal objetivo era modernizar y hacer más eficaz el sector público.

Las sociedades en general han experimentado importantes transformaciones durante las últimas décadas, cambiando no sólo el modo de vida de las personas, sino también la manera cómo actúan sus gobiernos. Esto ha sido posible gracias a la diversificación y la multiplicación de los canales de comunicación, que permiten que la mayoría de la población acceda a información en tiempo real desde distintos lugares del mundo, amplían los escenarios de expresión de los individuos y facilitan el libre intercambio de productos y servicios alrededor del planeta, dinámicas que han dado lugar al fenómeno de la globalización y han convergido en una nueva perspectiva del Estado desde un enfoque liberal, en el que el poder de la esfera estatal se reduce para dar lugar al estímulo de la iniciativa privada.

La implementación de este nuevo modelo de administración implica no sólo un proceso de reingeniería institucional, entendido como la modificación de las normas que delimitan las actuaciones de los funcionarios y organizaciones públicas, sino además una profunda transformación de los patrones de comportamiento que rigen las relaciones entre los agentes del sector público, y entre éstos y el sector privado. Tales dinámicas de cambio suelen generar resistencias entre diversos agentes que pueden ver comprometidos sus nichos de poder en el Estado, por lo que la aplicación de la NGP requiere un enfoque holístico de gestión de cambio que, a través de una serie de políticas de formación e incentivos, permita transformar las estructuras, procesos y cultura que predominan en la gestión de lo público.

Es necesario hablar de este concepto, ya que nuestro trabajo de investigación se encuentra centrado dentro del periodo en que dio origen a la Nueva Gestión Pública²⁷. En México por su puesto la aceptación dio origen a que el gobierno tuviese que generar este cambio en el sector público, ante esta situación es como

²⁷ La hipótesis básica sostiene que la gestión orientada al mercado del sector público dará lugar a una mayor rentabilidad para los gobiernos, sin tener efectos secundarios negativos en otros objetivos y consideraciones.

genera la reforma que realiza cambios de eficacia en la administración municipal, comienza así el proceso innovador.

La NGP se basa en un modelo de gestión inspirado en la estructura gerencial y la organización de las empresas privadas, cuyas principales características son la gestión por resultados, la orientación hacia el mercado, la promoción de la competencia, el enfoque en los productos, la gestión total de calidad y un esquema de rendición de cuentas sobre los resultados. Este modelo permite focalizar la atención sobre los procesos y garantiza que los productos o servicios de la administración respondan a las necesidades de los ciudadanos de modo eficiente y con altos estándares de calidad.

No obstante, la NGP no es una receta que pueda aplicarse directamente en cualquier país; por el contrario, la flexibilidad del modelo permite adaptar las herramientas que brinda a múltiples contextos, adecuando su ejecución a las necesidades y dinámicas de cada sociedad. Vale la pena destacar, además, que la NGP supone cambios estructurales y culturales que no se producen sólo con la expedición de regulaciones, sino que se trata de procesos de transformación paulatina de los patrones de comportamiento de los funcionarios y los ciudadanos. Así mismo, es necesario recordar que, a pesar de que este modelo se inspira en herramientas de gestión privadas, no se puede perder de vista la especificidad de la naturaleza de los servicios prestados por el Estado, los cuales deben apuntar a asegurar el bienestar general y garantizar el cumplimiento de los derechos de los ciudadanos.

El entorno de globalización que se comienza a dar después de la segunda mitad del siglo XX dio paso a una nueva forma de administración municipal. En donde la competitividad es una realidad, bajo este escenario se requiere un cambio de paradigmas, en primer lugar por las acciones que se ha venido generando en México han sido en muchos casos por inercia, sin considerar los cambios del entorno mundial, tomando en cuenta que si llevamos lo global a lo local, podemos encontrar que el Ayuntamiento representa entonces un ente básico del desarrollo económico y social del país (véase anexo 2).

Por innovación podemos entender además como un concepto de moda, en la actualidad y desde antes que se realizara la reforma constitucional al artículo 115 en 1983²⁸. En comparación entre el ámbito académico, empresarial y municipal, con la finalidad de poder enfrentar los retos de la globalización, por lo tanto las administraciones municipales se dan a la tarea de estar dentro de este proceso innovador, en donde, la responsabilidad y obligación será generar cambios que tengan un efecto positivo sobre la mayoría de sus habitantes, lo que significa que la innovación sea el descubrir lo que se estaba haciendo mal.

La innovación municipal es entendida como un proceso detonador de una reconfiguración institucional en el ámbito de una administración municipal, capaz de generar un conjunto de resultados que mejoren las estructuras de gobernabilidad y calidad de la gestión municipal. (Mendoza, 1995)

Innovación municipal significa además una transformación de su administración pública. Con el principal objetivo de alcanzar una verdadera transformación frente a los retos que obliga el nuevo proceso de competencia mundial, por lo que respecta a crear un nuevo modelo, un nuevo proceso de realizar el trabajo como Ayuntamiento, por tanto innovar implica resolver problemas complejos, hacer más y mejor en menos tiempo respecto a su tiempo de administración que son tres años, deben generar un gobierno transparente y eficaz, optimizar los recursos y lograr una ciudadanía más participativa.

Esta idea de la reconfiguración se refiere al proceso de reacomodo de recursos, normas jurídicas y organizacionales, actitudes y procesos de negociación y redes de relación. Por lo que se supone entonces que el concepto que estamos utilizando de la innovación que dicho proceso de cambio dé como resultado una

²⁸ La reforma municipal de 1983 era la columna vertebral de la política de descentralización de De la Madrid. En respuesta a la presión generalizada en favor de la descentralización que surgió en la consultas populares realizadas durante su campaña. (Rodríguez, 1999, p.156)

situación de capacidad de gobierno y de nivel de bienestar a la población no observado en el pasado inmediato a la experiencia estudiada²⁹.

Por lo tanto es importante dejar en claro que la idea de innovación municipal no se refiere a una experiencia única, inédita a nivel nacional. Es claro que se refiere a un proceso que ha de marcar un cambio observable en las tendencias que venían presentándose en ese espacio municipal, por tal motivo puede tratarse de iniciativas modestas que ya han sido emprendidas en otros municipios del país y que se han estudiado los resultados, tomando en cuenta el contexto de cada municipio en el que se pretenda realizar dicha innovación, teniendo en cuenta las ventajas y desventajas que esto traiga consigo.

Al realizar el estudio sobre los diferentes niveles de innovación es importante observarlos desde una perspectiva analítica. Dado que en la realidad se entre mezclan, y permiten afinar la estrategia de investigación y concentrar cada una de las fases, tomando en cuenta que los cuatro niveles de innovación, el primero es el nivel funcional de la innovación, nivel estructural de la innovación, nivel comportamental de la innovación y por último el nivel relacional de la innovación.

Es importante tener en cuenta que este proceso de innovación siempre será portadora de un cierto grado de incertidumbre. Tal es el caso que en algunas ocasiones este proceso se da mediante iniciativas que no tienen el resultado esperado, por lo tanto no podrán concebirse como iniciativas innovadoras o innovaciones municipales, tomando en cuenta que los existe una manera en que se pueden evaluar los procesos de innovación implantados para poder agilizar los procedimientos de trabajo.

El estudio del municipio mexicano, su forma en que puede gestionar sus recursos y servicios, las principales características son: su visión a corto plazo, criterio clientelares, toma de decisiones no participativas, manejo poco claro de los recursos públicos, limitada capacidad técnica, capital humano poco preparado

²⁹ Un ejemplo que se ha estudiado es el Estado de Guanajuato, municipio en el que la planeación urbana y los cambios en la materia, se descentralizaron en un instituto paramunicipal, en el que el sistema de participación ciudadana funcionaba aun sin la presencia de funcionarios municipales.

etc., lo que obtenemos ante esta situación en el país, son, obras y servicios públicos ineficientes e insuficientes, de mala calidad por una mala administración de los recursos públicos. Ante esta situación, por la mejora de los municipios, bajo un nuevo contexto de competencia internacional, los funcionarios municipales deben de ser capaces de promover el desarrollo, no solo por la construcción de obras y prestadores de servicios sino adquiriendo un nuevo modelo de administración³⁰.

El gasto federalizado o descentralizado se integra por los recursos que el Gobierno Federal transfiere a los estados y municipios a través de las participaciones y aportaciones federales, los apoyos para las entidades federativas (PAFEF) y los convenios de descentralización. Estos recursos provenientes de la Federación son empleados por los gobiernos estatales para complementar sus respectivos gastos en educación, salud, infraestructura social, seguridad pública, sistema de pensiones, deuda pública, entre otros.

Los recursos destinados a los municipios desde el ámbito federal están comprendidos en el Ramo General 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios y el Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. Los fondos derivados de este último ramo aplicables por los municipios son los siguientes:

- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

Adicionalmente, lo comprenden los fondos:

- Fondo de Infraestructura Social Estatal.

³⁰ En México esta situación de una administración poco capacitada la podemos encontrar en municipios que se encuentran en un rezago tecnológico e innovación en su administración poco favorable, como referencia utilicemos algunos municipios del Estado de Oaxaca, existen municipios en la región que se conoce como región costa, que no cuentan con siquiera una computadora donde poder trabajar; pero que además su recurso es insuficiente, ante esto la recaudación de los recursos es pésima.

- Fondo de Aportaciones Múltiples, que se distribuye para erogaciones de Asistencia Social e Infraestructura Educativa.
- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.
- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, que se distribuye para erogaciones de: Educación Tecnológica y Educación de Adultos.
- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

El Ramo General 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios constituye parte del gasto no programable del Presupuesto de Egresos de la Federación. Estas son las participaciones que reciben en los Estados y los Municipios con base en lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal derivado del Fondo General de Participaciones.

Con el propósito de seguir impulsando el proceso de Federalización de la política de desarrollo social, así como el fortalecimiento de la hacienda municipal, el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Coordinación Fiscal constituyen a favor de las entidades federativas y los municipios el Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.

Los Fondos en que se distribuye el Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios son los siguientes:

- I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal.
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples.
- VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de

Adultos.

VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública.

Los fondos para la Infraestructura Social Municipal, para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones del Distrito Federal y el de Aportaciones Múltiples, serán destinados exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de la población que se encuentren

en condiciones de rezago social y de pobreza extrema, en los rubros de agua potable, alcantarillado, drenaje, letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural; a la satisfacción de los requerimientos de los municipios, prioritariamente en el cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de necesidades de seguridad pública; otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población, así como a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria, respectivamente.

Las aportaciones federales son recursos que transfiere la Federación en virtud de la descentralización de las funciones para ofrecer los servicios de educación básica y para adultos; de salud; construcción de infraestructura social en zonas marginadas; y para la coordinación intergubernamental en materia de seguridad pública.

Las participaciones federales son pagadas a las entidades federativas a través del Fondo General de Participaciones, del Fondo de Fomento Municipal, por los derechos sobre la extracción de petróleo, por el impuesto sobre comercio exterior, por el impuesto especial sobre producción y servicio, por el impuesto sobre tenencia, y por el impuesto sobre autos nuevos.

En otras palabras, las participaciones federales son recursos que los Estados y Municipios pueden ejercer libremente, mientras que las aportaciones federales son recursos etiquetados o condicionados, porque la Federación determina en qué se deben gastar. El conocer estos dos ramos que son distribuidos a los municipios es importante, primero para conocer cómo se gastan en que se gastan, segundo por la relación que estos puedan tener para poder diseñar las políticas públicas municipales.

El diseño de las políticas públicas municipales depende de estos dos ramos principalmente. El ramo 28 es el que es utilizado por los municipios para el manejo de políticas públicas en el que el recurso se puede ejercer libremente, el ramo 33 es el que se encuentra condicionado pero se centra en el beneficio de la sociedad de manera que puedan obtener los beneficios necesarios para el "bienestar", estos ramos son expresados dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

1.5.1 Diseño de políticas públicas

En este sentido el diseño de políticas públicas³¹ es un punto clave para poder dar un giro a la tradicional administración municipal. Las políticas públicas son "las sucesivas respuestas del Estado (del "régimen político" o del "gobierno de turno") frente a situaciones socialmente problemáticas (Salazar, 1994). Este diseño de las políticas públicas municipales las podemos identificar en cuatro fases, la primera es el diseño del contenido ¿Qué conlleva?, segunda fase, negociación y concertación: ¿para qué?, tercera fase, ejecución, ¿de qué depende?, y por último cuarta fase, seguimiento y evaluación ¿en qué consiste?, considerando estos puntos, mostramos grosso modo las características de lo que debe contener una política pública municipal, todas estas fases son de suma importancia.

³¹ Las políticas públicas es uno de los conceptos más referenciados actualmente por gobiernos, servidores públicos, legisladores y académicos. Sin embargo, su significado varía de acuerdo al interés con que se utiliza.

Desde el punto de vista teórico, el diseño de la política se fundamenta en algunas disquisiciones sobre la elección pública (*public choice*), donde las vertientes no dejan de ser controvertibles. De un lado están quienes propugnan que las políticas estén diseñadas por un grupo pequeño de personas cultas, juiciosas, preparadas y bien intencionadas que buscan ante todo el bienestar común y la maximización del bienestar social.

Una vez definido el discurso de la política, la etapa de concertación con los principales actores en el plano nacional, regional y local es una de las más difíciles e importantes de realizar. Ésta incluye consultas, deliberaciones técnicas y políticas, debates abiertos con expertos, grupos de presión, sindicatos, empresarios, sociedad civil y comunidad en general, hasta terminar con la discusión y aprobación parlamentaria por parte del poder legislativo.

La ejecución de las políticas no está en función del documento o *blue print*. Depende en gran medida de la calidad de las instituciones que intervienen. El concepto de instituciones abarca no solo al funcionamiento de las instituciones del esquema jurídico-político-burocrático como tal (parlamento, poder judicial, partidos, poder ejecutivo, poder legislativo) sino, también, al conjunto de normas, reglas de juego, valores y principios que envuelven el comportamiento de la sociedad en su conjunto. Estas instituciones definen los roles de los actores, las normas de interacción y sus responsabilidades. En consecuencia, movilizan todo tipo de recursos, a favor o en contra, de la ejecución de las políticas. Por lo tanto, la ejecución de las políticas depende en últimas de la calidad de sus instituciones y de la forma como interactúan los actores más representativos en sus actividades.

La institucionalización de una cultura de seguimiento y de evaluación de las políticas públicas tiene que jugar un papel más activo dentro de la nueva Agenda de la Administración Pública. Para ello, la aplicación generalizada de técnicas y métodos de seguimiento y evaluación, el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TICs) para la toma de decisiones públicas, el abandono del "secretismo" en la gestión de las políticas, y los incentivos a la transparencia,

serían prácticas recomendables para generar un balance positivo entre la experiencia, la representatividad y la responsabilidad.

Indudablemente que los gobiernos locales en el escenario contemporáneo han venido jugando un papel muy relevante y es previsible que cada día jueguen un papel todavía más importante. Hay cada vez mayor evidencia de que los patrones de la nueva economía mundial ofrecen oportunidades importantes a los gobiernos locales, ubicando en estos la capacidad para tener redes de empresariedad local, la audacia para atraer inversiones, y el ingenio para integrar estos elementos en un proyecto de desarrollo equilibrado y sustentable (Mendoza, 2007).

Este fenómeno se manifiesta con claridad a partir de las últimas 2 o 3 décadas y han llevado una “revolución silenciosa” que los gobiernos locales amplían sus ámbitos de subsidiaridad, en la que los gobiernos locales amplían sus ámbitos de acción pública y despliegan sus estrategias de integración interregional e intergubernamental, por lo que de la misma manera los sistemas federales se ajustan y reconfiguran a partir del nuevo dinamismo que adquieren los gobiernos locales, e incluso los sistemas unitarios y centralizados como en Gran Bretaña y Francia desde hace ya varios años impulsan cambios estructurales importantes para dotar a los espacios locales de mayor capacidad de gobierno y autonomía de gestión.

El modelo de análisis de políticas públicas surge como campo de estudio y reflexión a partir de los trabajos de Lasswell (1951 y 1971), desde entonces el entender la acción gubernamental y social como una acción resultante de un entramado institucional y de un conjunto de actores que con diferentes intereses participan en la atención de problemas públicos, ha sido una vía rica de interpretación. La perspectiva del análisis de políticas públicas asume el espacio de “lo público” como un espacio de influencia entre actores gubernamentales y no gubernamentales, desde este enfoque un cierto grado de pluralidad siempre estará presente en la acción pública (Mendoza, 2007).

Por lo tanto, este diseño de políticas se lleva a cabo entre los argumentos racionales y técnicos que funcionarios expertos en la materia proponen, y los intereses y preferencias de grupos sociales diversos. La implementación de políticas de igual forma genera procesos de negociación y conflicto entre agencias participantes, diversos estudios han mostrado como aun en esta etapa de la hechura de las políticas, la diversidad de participantes induce a ajustes entre actores y a la construcción de arreglos entre los mismos, evidentemente en la fase de evaluación de políticas, el juego entre actores y grupos participantes se intensifica y se aplica.

Una virtud del análisis de políticas públicas aplicado en el ámbito municipal es que nos permite ampliar la visión sobre la acción pública local. Se supera así la visión del municipio solo como una agencia administrativa prestadora de servicios públicos o solo como una instancia local de gobierno en torno a la idea del Ayuntamiento. Este enfoque de políticas públicas nos permite reflexionar tanto sobre las posibles interacciones al interior de los componentes del gobierno municipal (alcalde, funcionarios, cabildo, burocracia), como sobre algunos componentes intergubernamentales de la política (interacción con el gobierno estatal y federal y organismos descentralizados) o incluso sobre componentes no gubernamentales como son los actores sociales diversos (empresas, grupos de interés, ONG, ciudadanos).

La agenda de políticas públicas municipales se encuentra limitada de diferente manera dependiendo del escenario en que nos encontremos. Conforme vamos cambiando de escenario la construcción de la agenda de políticas públicas va siendo más ambiciosa, más compleja, y va requiriendo la participación de más actores, es decir, va siendo más densa. En estudios que se han realizado por (Cabrero, 2005), se observa que en algunos casos la agenda de políticas ha venido evolucionando a través de las dos últimas décadas recorriendo los tres escenarios mencionados, es decir, se dado un claro proceso de aprendizaje de políticas.

CONCLUSIÓN CAPÍTULO 1

Las definiciones que se hemos encontrado acerca del municipio y que hemos plasmado dentro de este primer capítulo nos conllevan a crear la nuestra. El municipio es una forma de administración siendo la base institucional de los gobiernos en donde se genera el vínculo de lazos con la ciudadanía terminando así como el tercer nivel de gobierno en nuestro país, el cual cuenta con derechos y atribuciones frente a los gobiernos estatales y federales mediante la Constitución Federal, de los Estados y la Ley Orgánica de cada uno de los Estados de México.

Para poder comprender al municipio mexicano es necesario que nos adentremos en conceptos como: autonomía, administración pública y su marco jurídico. Son variables que debemos tener presentes para el estudio del municipio en México, mediante por la cual podamos realizar nuestras propias definiciones acerca de esta base institucional en el país con el complemento por su puesto de temas de las políticas públicas, plan de desarrollo municipal, basándonos por su puesto en un marco jurídico que emane de nuestra Constitución Federal.

Observamos además que estos complementos de los principales conceptos con los cuales nos acercamos a un entendimiento más certero al municipio también son un tema de interés. Recapitulamos además que mediante un proceso de innovación municipal, indistinto primero del municipio no solamente se trata de cambios estructurales en los ayuntamientos, sino que va más allá de esto, por lo cual es necesario que en nuestro país los diversos gobiernos locales deban comprender que el innovar no solo significa cambiar sino que significa comenzar un proceso de interacción con entes públicos y privados. En este primer capítulo nos limitamos al enriquecer el tema de la gobernanza local en nuestro país. Los conceptos que utilizaremos en nuestro trabajo debemos primero comprenderlos desde diferentes puntos de vista, por lo cual hemos realizado este marco conceptual en donde podamos tomar en cuenta los temas que resultan de interés y complemento de nuestro tema principal, buscando además lo relacionar con algunas experiencias de municipios del estado de Oaxaca.

CAPÍTULO 2

2.- ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO MEXICANO

2.1 génesis. Imperio romano.

La expansión política y territorial romana en la península itálica se inicia prácticamente desde los primeros tiempos de la República. Sin seguir un procedimiento jurídico único, sino adecuado a cada caso, de acuerdo a las respectivas situaciones de hecho ya los intereses específicos a regular; empero, los procedimientos jurídicos empleados pueden agruparse en dos esquemas básicos, los cuales fueron la federación y la anexión³², cuya correspondiente aplicación se vio matizada por detalles y peculiaridades en cada ocasión.

La acelerada expansión territorial y política de Roma imposibilitó la eliminación total de los ordenamientos jurídicos preexistentes en las ciudades confederadas y en los territorios y poblaciones sometidas mediante anexión. Lo que además aunado a la emergente exigencia administrativa derivada del incesante crecimiento del territorio y de la población sometida al dominio de Roma, lo cual dio lugar al surgimiento del municipio romano como centro local poblacional, que lo caracterizaba por la autonomía administrativa y un ordenamiento jurídico de aplicación local, incorporado al territorio y al Estado romano, cuyos habitantes se convirtieron en ciudadanos romanos que asumieron cargas contributivas en favor de Roma.

Las anexiones de las nuevas ciudades conquistadas por Roma se clasificaban entre tres tipos: *tribus*, *municipium* y *colonia*. La victoria en el lago Regilo sobre los latinos, se hicieron veintiuna *tribus*, aunque en realidad se contabilizaron treinta y cinco, las nuevas *tribus* presuponen la apropiación de nuevos territorios y constituyen un instrumento para la extensión de la ciudadanía, aunque no el único,

³² Pedro López Barja de Quiroga y Francisco Javier Lomas Salmonte. Historia de Roma. Pp. 71 La victoria obtenida por Roma en las laderas del monte Vesubio, supuso la desaparición de la confederación latina (338) y la anexión del Lacio según fórmulas para cada ciudad. La posición de Roma en Italia ya es hegemónica, por lo que estará en condiciones de derrotar completamente a los samnitas en dos nuevos enfrentamientos.

Roma utilizó también otro que no significaba la anexión: el *municipium*, con ciudadanía plena o bien *sine suffragio*³³.

El *municipium* es considerado con la obtención de la ciudadanía romana, pero permanece como una *res publica* separada, con autonomía. La creación de una nueva tribu significaba la extensión del *ager Romanus*, administrado directamente por los magistrados romanos, y esto era algo que no podía hacerse en todos los casos porque tal grado de centralización superaba con mucho lo que Roma, con los medios de los que disponía, era capaz de afrontar. Por el contrario los municipios conservaron su autonomía y por lo tanto se administraban perfectamente bien sin intervención de los magistrados romanos, la principal característica que identificaba a los *municipium*, Aulo Gelio dice que Caere fue la primera *civitas sine suffragio*, como premio por su ayuda durante la toma de Roma por los galos en el 339 a.C. (Salmonte, 2004).

Por otro lado, podemos considerar las colonias latinas como reciprocas al *ius migrandi*. Los latinos trasladándose a territorio romano, recibían la ciudadanía, mientras que en las colonias eran los ciudadanos romanos quienes se convertían en latinos inscribiéndose en la nueva fundación, la colonización latina se detuvo bruscamente después del 381, cuando Tusculum fue obligada a abandonar la confederación e integrarse en la ciudadanía romana, convirtiéndose en el primer *municipium* dentro de la tribu Papiria, ya existente con anterioridad, pues nunca se constituyeron tribus nuevas para incorporar los municipios.

En el siguiente cuadro se mostraran los datos antes mencionados divididos en las tres formas de anexión, Tribus, Colonias Latinas y Municipia:

³³ Migraciones. Reflexiones Cívicas. el modelo clásico romano de concesión parcial del *status* de ciudadanía, puede servir para iluminar el posible sentido y comprender los efectos perversos de las políticas puestas en marcha por muchos Estados contemporáneos en relación al otorgamiento selectivo de algunos derechos de ciudadanía a los inmigrantes que se instalan en su territorio. Entre las medidas que Roma impuso a partir del siglo IV a.C. a las ciudades itálicas que iba sometiendo a su dominio, bien sea por conquista, bien por alianza, destaca la denominada *civitas sine suffragio*. Mediante esta figura jurídico-política, determinadas ciudades latinas fueron integradas en el Estado romano de un modo peculiar: sus habitantes pasaban a estar sujetos a todas las responsabilidades militares y tributarias de un ciudadano romano, pero no estaban capacitados para participar de las asambleas o postularse como candidatos a magistrados.

TRIBUS	COLONIA LATINAS	MUNICIPIA (optimo iure/ sine sufragio)
Tarquinius: 10 4 urbanas: Palatina, Esquilina, Suburana, Collina. 6 toponímicas: Lemonía, Pollia, Pupinia, Voltinia, Camilia, Romilia.	Monarquía: Varias (Fidenae, Cora, etc.)	
425: 21 (Livio 2, 21, 7) se añaden 11: 9 gentilicias: Fabia, Horatia. Papiria Aemilia, Menenia, Voturia, Sergia, Carnelia, Claudia. 2 toponímicas: Galeria, Clustumina.	494: Signia 492: Norba 442: Ardea 418: Labici 401: Velitrae	
387: 25 (Livio 6, 5, 8) se añaden 4 con el territorio de Veyes (396): Stellatina, Tromentina, sabatina, Arniensis.	393: Vitelia, Circeii 385: Satricum 383: Sutrium,	381: Tusculum, primer municipium
358: 27 (Livio 7, 15, 11) se añaden 2 con territorio tomado a Velitras y hérnicos: Publilia, Pomptina.	Nepet 382: Setia	c. 353-349: Caere. Primer municipio sine sufragio
332: 29 (Livio 8, 17, 11) se añaden 2 con territorio tomado a Velitras y para Lanuvium, Maecia, Scaptia.	334-268: 15 colonias latinas	338: Lanuvium. Aricia. Nomentum, Pedum 334: Capua, Fundi, Formiae, Cumae, Suessa 332: Acerra 329: Priuernum
318: 31 (Livio 9, 20, 6) se añaden 2 con el ager Falernus y parte del territorio de Priuernum: Falerna, Ufentina.	268: (Ariminium) Hasta 183 (Aquileya): 12 colonias latinas.	
299: 33 (Livio 10, 9, 14) se añaden 2 con territorio de auruncos y ecuos: Tarentina, Aniense.		
241: 35 (Livio, periojas 19) las dos últimas: Quirina, Velina.		

Cuadro: La expansión de Roma: instrumentos jurídicos.

Con la expedición de las leyes Julia (90 a. C.) y Plautia Papiria (89 a. C) desapareció la diferencia entre municipios y ciudades confederadas. Esto fue logrado mediante un ordenamiento del derecho de ciudadanía a los habitantes de tales asentamientos humanos a todo lo largo y ancho de la península itálica, el otorgamiento de la ciudadanía romana a los municipios, lo que quiere decir, a los vecinos pertenecientes al municipio, conllevó la aplicación del derecho romano a los nuevos ciudadanos, lo que no fue óbice para mantener, en lo posible, la vigencia del derecho local preexistente. Entonces, el municipio de la península itálica de fines de la era antigua y de principios de la actual, como una comunidad específica asentada en un territorio dado, económicamente autárquica, sin independencia política, pero con autonomía suficiente para regir sus propias cuestiones internas.

Una de las características fundamentales del municipio itálico del Imperio Romano fue por su puesto su completa autonomía local o amplio self-government. Con la diferencia con la antigua Italia, en semejanza con la antigua Grecia, la idea que prevalecía de la ciudad se forjó en el crisol de la libertad, razón por la cual una población cuyos asuntos locales eran resueltos desde fuera, no era para los griegos y romanos clásicos una auténtica ciudad³⁴.

Por lo tanto, la fuerza del poder romano aumentó incalculablemente gracias a la amplitud dejada a la libertad local. Ya que su gran época se apoyó en un vasto sistema de autogobierno cívico, que mientras se mantuvo la libertad municipal floreció el Imperio, y que cuando el despotismo domina las municipalidades, la decadencia de la gran estructura imperial se consume rápida y fatalmente, una forma de gobierno del Imperio romano que le permitió fortalecerse internamente, dándole por parte de la ciudadanía conquistada un bienestar.

2.1.1 Magistraturas, *senatus* y asambleas.

En el orden administrativo el municipio romano se estructuró con base en tres órganos básicos, magistratura, consejo ciudadano "*senatus*" y asamblea "reunión

³⁴ M. Reid. The municipalities of the Roman Empire.

y votación". En lo que respecta a la primera, las magistraturas se permitió a los municipios mantener las preexistentes, circunstancia que propicio que en algunos hubiese la magistratura única del dictador auxiliado de varios ediles; en otros, la magistratura colegida de pretores o de *quattuorviri*, de estos últimos, por lo general, dos eran de rango más elevado y los otros dos con poderes de policía urbana.

Las magistraturas romanas eran anuales, colegiadas, gratuitas y electivas. Gratuitas naturalmente, puesto que eran honores y por tanto los beneficiarios asumían gustosos las cargas que iban anejadas a la elección por el pueblo, los romanos impusieron los colegiados³⁵ de magistrados de duración limitada, la dictadura no era electiva ni colegiada, aunque por el otro lado solo podía desempeñarse durante un máximo de seis breves meses y tenía un carácter excepcional, ya que solo se nombraba un dictador para resolver cuestiones muy concretas, las cuales podían ser religiosas o bien seria la amenaza del ejército enemigo, como sucedió durante la segunda guerra púnica.

Las magistraturas mayores son todas las que tienen auspicios mayores, lo que quiere decir, las que poseen imperium. A las que se añade el censor, todas ellas, elegidas en comicios centuriados, mientras que todas las restantes son magistraturas menores porque sus auspicios también lo son y se eligen en los comicios tributos. Las magistraturas curules son todas las mayores y además la edilidad curul, para distinguirla de su correspondiente plebeya, (en origen, todas las magistraturas mayores eran patricias). (Salmonte, 2004).

En origen eran trescientos senadores, aunque este número lo doblo Sila y siguió aumentando después de él, particularmente por César quien introdujo a muchos de sus partidarios, hasta llegar a los mil miembros. El senado solo podía reunirse si lo convocaba alguno de los magistrados con la facultad para hacerlo, que los cónsules, los pretores y los tribunos de la plebe, el magistrado convocante plantea

³⁵ La colegialidad es un rasgo de crucial importancia pues mucho veían en ella la principal garantía contra la concentración de poder, contra el gobierno de un solo (el regnum), en la medida en que todos los magistrados, incluidos los cónsules, están, en principio, sometidos al veto paralizador (*intercessio*) de su colega o de sus colegas.

municipios, esta no los pudo reglamentar, y durante el gobierno de Díaz, en el que se incluye el gobierno de Manuel González, el gobierno se encargó de ejercer un control total sobre los municipios.

Después de que se consumó la independencia en 1821 frente a la corona española. El municipio fue organizado por diferentes ordenamientos que rigieron el territorio nacional y que contribuyeron a su desarrollo histórico, por lo que en la Constitución Federal del 4 de octubre de 1824, curiosamente, no se refirió en forma directa al municipio, disponiendo solamente en su artículo 161, fracción I lo siguiente: "Cada uno de los Estados tiene obligación de organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta constitución ni al Acta Constitutiva" Dicha disposición llevo a los nacientes Estados a adoptar el modelo de organización hispana, heredado de Carlos III de finales del siglo XVIII y de la misma constitución de Cádiz, dando origen a las llamadas jefaturas políticas⁴² que oprimieron al municipio a finales del siglo XIX, durante el porfiriato (A. 2008).

Por otro lado se encuentra la Constitución centralista de 1836 o también llamada con la Constitución de las siete leyes. La cual fue la primera en regular los ayuntamientos, al disponer, en la sexta de sus leyes, la existencia no de municipios sino de dichos órganos colegiados electos popularmente en las capitales de los departamentos, en los lugares donde los había en el año 1808, en los puertos de cuatro mil almas y en los pueblos que tuvieran ocho mil, cabe mencionar que la existencia de un requisito para ser miembro del ayuntamiento, el cual debería tener un capital que le produjera cuando menos quinientos pesos anuales.

De conformidad con el artículo 25 de la citada sexta ley constitucional, quedaba a cargo de los ayuntamientos⁴³ la policía, de salubridad y comodidad, el cuidado de

⁴² Los jefes políticos trataron de borrar cualquier indicio de libertad municipal, con tal sistema se pretendió guardar la paz y orden, aun cuando para su logro hubieran de utilizarse medios ilegales y crueles.

⁴³ El concepto de ayuntamiento es un concepto político que tiene que ver con la administración y funcionamiento político de un territorio denominado municipio. El ayuntamiento es entonces el órgano en el cual se pueden asentar tanto los poderes ejecutivos como legislativos, quedando por lo general el poder judicial fuera del mismo y contando con un edificio propio.

las cárceles, de los hospitales y casa de beneficencia que no fueran particulares, de las escuelas de primera enseñanza a cargo de los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, de la recaudación e inversión de los propios árbitros, de la promoción de la agricultura, industria y comercio, así como del auxilio a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público (Ruiz, 1989).

Ahora bien, después que se restauró el federalismo, en la Constitución de 1857, se reglamentaron algunos aspectos generales del municipio, en los que se incluyeron reglamentaciones de la hacienda pública. En la Constitución se reglamentó la obligación de los ciudadanos a contribuir para los gastos públicos, inscribir los bienes que se poseían ante los padrones municipales (catastro)⁴⁴, entre otras, sin embargo, se dejó la organización y reglamentación de los municipios en manos de los estados federados, señalando en su numeral 117 que: por esa virtud, los asuntos municipales se regularon como cuestión netamente local en las entidades... la autonomía municipal en el México independiente, por lo tanto, no llegaba.

Esta Constitución solo se ocupó del municipio en el ámbito del distrito y territorios federales. Como lo dispuso en su artículo 72: el Congreso tiene facultad: (...) VI. Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base en que los ciudadanos elijan popularmente sus autoridades políticas municipales y judiciales, designando rentas para cubrir sus atenciones locales, dejando a un lado la propuesta realizada por diputado José María Castillo Velasco, de reconocer en su texto a las municipalidades como partes constitutivas de los Estados que pudieran, con acuerdo del colegio electoral, decretar las medidas convenientes al

⁴⁴ Véase definición ABC. El término catastro es aquel que se usa para designar al censo o registro que tiene el Estado de los diferentes tipos de propiedades privadas y establecimientos existentes en su territorio. El principal objetivo del catastro es el conocimiento de tales espacios a fin de poder aplicar de manera adecuada y proporcional los correspondientes impuestos. El catastro puede servir además para el control y para la organización geográfica del espacio ya que permite conocer qué espacios están libres, cuáles están ocupados, cuáles deben ser renovados, etc. La palabra catastro proviene del griego katastikhon, que significa registro o censo.

municipio y votar y recaudar los impuestos necesarios para las obras que acordara (Ruiz 1989).

La hacienda pública⁴⁵ se encargaba de la recaudación ordinaria de la Hacienda, como la extraordinaria, por lo que en la recaudación ordinaria se plantearon 5 puntos, lo cuales son los siguientes (Macías, 1984).

- 1) Importaciones y exportaciones.
- 2) Correos.
- 3) Contingentes de los Estados.
- 4) Estancos de pólvora, lotería y salinas: productos íntegros a la Federación.
- 5) Renta del Distrito y Territorios.
- 6) Bienes nacionales.

La evolución del municipio mexicano durante el resto del siglo XIX después de su independencia reflejo en lento avance en su administración local. Se entiende que los gobiernos locales quedaron en segundo o tercer plano ante las situaciones de conflicto e inestabilidad por lo que atravesó el país durante esa época hasta el gobierno del Porfirio Díaz Ordaz, después de la independencia el reconocimiento del municipio surgió primeramente como una decisión de los estados de adoptar su forma de organización, aunque después evoluciono en 1936 a órganos colegiados electos y para 1857 el reconcomiendo del municipio como una forma de recaudación para cubrir sus propias necesidades.

Constitución de 1824	Constitución de 1836	Constitución de 1857
Artículo 161, fracción I lo siguiente: "Cada uno de	Fue la primera en regular los ayuntamientos, al	Su artículo 72: el Congreso tiene facultad:

⁴⁵ Enciclopedia Financiera. La Hacienda Pública es, también denominada Agencia Tributaria aquella parte de la administración pública que se ocupa de conseguir los recursos financieros necesarios para mantener la infraestructura del estado entre la que se incluye la educación, sanidad, defensa nacional y seguridad ciudadana, infraestructuras, etc.

los Estados tiene obligación de organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta constitución ni al Acta Constitutiva".	disponer, en la sexta de sus leyes, la existencia no de municipios sino de dichos órganos colegiados electos popularmente en las capitales de los departamentos, en los lugares donde los había en el año 1808, en los puertos de cuatro mil almas y en los pueblos que tuvieran ocho mil.	(...) VI. Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base en que los ciudadanos elijan popularmente sus autoridades políticas municipales y judiciales, designando rentas para cubrir sus atenciones locales.
---	--	--

El gobierno municipal fue la piedra de toque de los cambios impuestos por la realidad política y social. Continuando la tarea de establecer en toda su integridad el poder constitucional liberal, creando conflicto de intereses con la propuesta monárquica de Iturbide, la nueva cultura política basada en la representación política y la igualdad de derechos legales para los habitantes, fomentada por los ayuntamientos y diputaciones, se tradujo en una reivindicación de la autonomía provincial que colisionaba con la centralización de la monarquía que proponía el primer gobierno independiente de México con Agustín de Iturbide.

Durante varias décadas después de que la Constitución de 1857 fuese la base rectora donde se incorporó al municipio. La inestabilidad por la que atravesó el país durante el siglo XIX demostraba la inmadurez de la sociedad y gobierno mexicano para poder fortalecerse, pero con la llegada de la dictadura porfirista, se utilizaba como una de tantas herramientas de dominación, en donde la figura de los jefes políticos, figura que se contemplaba en la Constitución centralista, ya que estos personajes actuaban como intermediarios regionales del gobierno central dotados de enorme poder convertidos en caciques.

El general Díaz, agrupó a los ayuntamientos en demarcaciones administrativas que se llamaron, partido, distrito, jefatura o cantón dirigido por los jefes políticos.

Los cuales fueron los agentes del gobierno del centro, los cuales, bajo las ordenes de los gobernadores, borrarón todo indicio de libertad municipal, se pretendió con tal sistema guardar la paz y el orden, aun cuando para su logro hubieran de utilizarse medios ilegales y crueles, lo cual fueron los principales motivos por lo que el pueblo odio a los jefes políticos, y podría considerarse como la razón histórica que explica la consagración del municipio libre, base de la democracia política.

2.3.2 constitución política de 1917.

Después del largo proceso de estabilidad política y social vivida durante el gobierno porfirista estallo la revolución mexicana⁴⁶. Proceso en el cual las bases sociales se vieron involucradas en una lucha iniciada por el poder, pero que culmino con una gama de puntos a favor del pueblo mexicano, las cuales se plasmaron y acordaron en el congreso de Querétaro en lo que se denominó como una nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución de 1917.

Pero ahora bien, la aprobación de puntos constitucionales que favorecieron a la sociedad mexicana y que marcaron el rumbo del nacimiento de una nación “sin desigualdades” además de ser como una constitución muy avanzada a su época, la única en el mundo. El municipio adopta características que se pueden observar hasta la actualidad, como producto de los debates suscitados en el seno del congreso Constituyente convocado por Venustiano Carranza, por lo que cabe mencionar que la discusión sobre el artículo 115 se relacionó con la del artículo 104 del proyecto original, posteriormente aprobado como articulo 105 y dedicado a las controversias constitucionales, hecho que evidencia la preocupación de algunos constituyentes por la defensa de la incipiente autonomía municipal. Cabe

⁴⁶ La Revolución Mexicana se inició en el año 1910, fue un gran movimiento popular anti-latifundista y anti-imperialista que fue responsable de importantes transformaciones en México, donde existía una supremacía de la burguesía sobre las instituciones del estado.

destacar, que en buena parte de la discusión se centró en dos puntos primordiales los cuales son los siguientes (A. 2008):

- 1) La forma de recaudar los impuestos y,
- 2) La intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver los conflictos hacendarios entre los poderes de un Estado y los municipios.

Por lo que finalmente, en sesión del 30 de enero del mismo año, se dio la votación que género la discusión y que fue la que definitiva quedo en la Constitución, y que daría al fin forma a una normatividad compleja y visionaria del municipio en México, adoptando el texto actual en el artículo 115 lo siguiente:

“Los Estados adoptaran, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes.”⁴⁷.

- I. Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el Gobierno del Estado.
- II. Los municipios administraran libremente su hacienda, la cual se conformara de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades.
- III. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para los efectos legales.
El ejecutivo federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

⁴⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 115. Secretaria del Estado y del Despacho de Gobernación.

Cabe mencionar también que la nueva Constitución de 1917 tomo como base al municipio para la organización del Distrito Federal y los territorios Federales, al disponer en el artículo 73 las facultades del Congreso poniendo lo siguiente:

VI. para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y territorio, debiendo someterse a las bases siguientes:

- 1) el Distrito Federal y los territorios se dividirán en municipalidades, que tendrán la extensión territorial y número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.
- 2) cada municipalidad estará a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa.
- 3) el gobierno del Distrito Federal⁴⁸ y los de los territorios, estarán a cargo de gobernadores que dependerán directamente del presidente de la Republica.

Fue entonces le momento en que nace el verdadero municipio en el país, gestando décadas de transformaciones en el concepto y práctica. A lo largo ya de casi cien años del nacimiento de nuestra constitución, el artículo 115 ha venido evolucionado en el proceso de transformación de nuestro país, aunque este artículo se ha reformado diez veces no todas las reformas son referidas al municipio, considerando que la primera reforma realizada a dicho artículo constitucional se realizó en 1933, anexando un párrafo a la primera fracción.

⁴⁸ Cabe mencionar que para esa fecha el Distrito Federal se encontraba dividido en municipios y no en delegaciones como en la actualidad, fue una propuesta del general Álvaro Obregón durante su mandato pero que fue aprobada después de su asesinato. Reforma al artículo 73.

A efecto de prohibir la reelección de los funcionarios municipales para el periodo inmediato siguiente, con excepción de los suplente, los que podrían reelegirse con el carácter de propietarios, a condición de que no hubieran estado en ejercicio⁴⁹.

La serie de reformas constitucionales que se realizaron durante varias décadas no eran suficientes aun para poder considerar una plena autonomía del municipio en México. Estas reformas venían caminando con la transformación del país, los periodos por lo que el país venía enfrentándose a conflictos, tratando de mitigar un poco la inestabilidad en ocasiones, comparada con los problemas referidos a las reformas electorales y económicas, tal es el caso de la reforma constitucional de 1983, una respuesta a la autonomía municipal.

La innovación de la reforma de 1983 fue: la definición de una competencia mínima para los ayuntamientos, la fijación de fuentes tributarias, la salvaguarda de los cuerpos edilicios frente a los ejecutivos locales, y el señalamiento del estatuto laboral de los servidores públicos municipales. Por primera vez se defendió un campo de facultades propias y exclusivas del municipio, se descentralizaron facultades, y se dio inicio a un proceso de revisión y redistribución de competencias entre los tres órdenes de gobierno (A. 2008).

Fue a partir de esta reforma que podemos hablar en nuestro país de la existencia de tres niveles de gobierno en los que manifiesta el ejercicio del poder público. Federal, estatal y municipal, con esta reforma al artículo 115 constitucional permite justificadamente pensar que, aun cuando al municipio no le sea reconocido el carácter de poder, existen las suficientes razones para que se considere como uno de los poderes del Estado mexicano, estos razonamientos esgrimidos por los miembros del Constituyente Permanente apoyaron la legitimación del municipio en las controversias constitucionales⁵⁰.

⁴⁹ Reforma Constitucional al artículo 115 en su fracción primera. 29 de abril de 1933.

⁵⁰ En el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se resuelven aquellos que se originan cuando uno de los titulares de los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), en alguno de los tres niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal), emite una

CONCLUSIÓN CAPÍTULO 2

La historia del municipio tiene diferentes variables para nuestro país, se han retomado dos. Las cuales han sido estudiadas para poder saber cuál es la veraz, la primera es la llegada de una forma de administración local por lo españoles durante la conquista, el cual se estableció primero en la Villa Rica de la Veracruz por Hernán Cortes, creando así un nuevo comienzo para las Nueva España, mientras que por otro lado se encuentra la hipótesis de que esta forma de administración local en el país se encuentran sus raíces durante el apogeo de las culturas prehispánicas en Mesoamérica.

Pero queda claro que la forma de administración local en México se encuentra basada en lo que se pudo rescatar de Roma mediante la conquista de la corona española. Fue la forma de gobierno que se implanto en nuestro país y que ha venido sobreviviendo hasta nuestros tiempos, se ha enfrentado a problemas que parecían terminarían e implantarían una nueva forma de administración en México por los problemas internos y externos que se presentaron en el país durante largos periodos de inestabilidad, por lo cual realizamos el estudio de los primeros años de independencia durante el siglo XIX, el cual se caracterizó por los problemas del país; pero además por poner a los municipios no como prioridad para los gobiernos de la época.

norma general o realiza un acto, que invade las atribuciones o facultades, previstas en la Constitución, para otro poder o nivel de gobierno. Por ejemplo, un conflicto entre el Gobernador de un Estado contra un Municipio, o bien, un conflicto entre el Poder Judicial y el Poder Legislativo de un mismo Estado. La Controversia Constitucional protege, sobre todo, el principio de la división de poderes y el Sistema Federal.

CAPÍTULO 3

3.- LA NUEVA ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN MUNICIPAL

3.1 autonomía de municipio mexicano

3.1.1 marco jurídico del municipio mexicano.

La facultad jurídica de autorregular la vida de las municipalidades en la esfera de sus competencias, debemos tomar como referencia el artículo 115 de la constitución, donde identificamos tres apartados, a) autonomía política, b) autonomía administrativa y c) autonomía financiera. Dentro del derecho municipal mexicano este concepto ha sido controvertido a la hora de ejercerlo, por lo que nada es más discutido dentro del campo de la ciencia municipal, como lo es la autonomía municipal⁵¹, lo que se ha considerado como algo místico, políticamente... todos los partidos la defienden con entusiasmo; sin embargo nada más oscilante en la práctica, nada más divergente en la doctrina que su concepto. Su debate tiene un sabor especial (Ruiz, 1989).

La ambigüedad de la expresión que se ha utilizado de la autonomía municipal no es un obstáculo para poder admitir la inserción del municipio en el ámbito de la protestad estatal. Con lo que respecta a que precisamente esa autonomía entraña una alusión al imperio del Estado que se diluye en cuanto al universo de las cuestiones internas de la comunidad local, en la que se encuentran incluida la designación de los depositarios locales del poder público, la elaboración y aplicación de sus ordenamientos jurídicos internos y la determinación captación de las cargas tributarias para atender al gasto publico municipal.

Ahora bien, la regulación jurídica del municipio, dentro de su esfera de competencias, es el elegir libremente a sus gobernantes. Se otorgue sus propias

⁵¹ Con lo que respecta a la autonomía municipal, podemos considerar que nos referimos a la protestad que dentro del Estado puede el municipio gozar para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios, los cuales se encuentran en la Carta Marga del Estado Mexicano en el artículo 115.

normas de convivencia social, resulta sin intervención de otro poderes los asuntos propios de la comunidad, cuente además con los renglones propios de tributación y disposición libre de su hacienda, y finalmente, que estas prerrogativas estén definidas y garantizadas en el ordenamiento supremo del Estado.

Ante esta situación la autorregulación municipal se encuentra dividida en cuatro vertientes principales: jurídica, política, financiera y de gestión-administración. En lo que respecta al aspecto jurídica del municipio se evidencia mediante su personalidad jurídica⁵² propia; la segunda, política se pone de manifiesto tanto a través de marco normativo propio y específico, en buena medida auto normativa, al ser elaborado por sus órganos privativos, como en su autocefalia o libre designación de sus gobernantes internos por medio de su electorado; mientras que la financiera o autarquía expresada en su patrimonio y hacienda propios, predica su capacidad para generar los recursos necesarios para atender al gasto público municipal; por último, la de gestión se advierte en su capacidad para ejercer el poder de policía y presta los servicios públicos municipales (Ruiz, 1989).

La autonomía municipal, podemos considerar que nos referimos a la protestad que dentro del Estado puede el municipio gozar para regir sus intereses peculiares de su vida interior, esto mediante normas y órganos de gobierno propios, ante esto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación viene a confirmar esta esta facultad de los municipios, sino que además delimita el contenido y alcance de las leyes estatales en materia municipal, como lo manifiesta la controversia constitucional 14/2001, al referirse concretamente al contenido y alcance de la facultad reglamentaria de los municipios:

A raíz de la reforma constitucional de 1999 se amplió la esfera competencial de los Municipios en lo relativo a su facultad reglamentaria en los temas a que se refiere el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de

⁵² la personalidad jurídica atribuye la titularidad de deberes y obligaciones en cuanto que el poseedor de los mismos los tiene por el simple hecho de existir y sin que sea necesario su aceptación. Al tener la titularidad de derechos y obligaciones, la persona o entidad ya puede obrar legalmente.

los Estados Unidos Mexicanos; derivado de aquélla, los Ayuntamientos pueden expedir dos tipos de normas reglamentarias: a) el reglamento tradicional de detalle de las normas, que funciona similarmente a los derivados de la fracción I del artículo 89 de la Constitución Federal y de los expedidos por los Gobernadores de los Estados, en los cuales la extensión normativa y su capacidad de innovación está limitada, pues el principio de subordinación jerárquica exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida; y b) los reglamentos derivados de la fracción II del artículo 115 constitucional, que tienen una mayor extensión normativa, ya que los Municipios, respetando las bases generales establecidas por las legislaturas, pueden regular con autonomía aquellos aspectos específicos de la vida municipal en el ámbito de sus competencias, lo cual les permite adoptar una variedad de formas adecuadas para regular su vida interna, tanto en lo referente a su organización administrativa y sus competencias constitucionales exclusivas, como en la relación con sus gobernados, atendiendo a las características sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, culturales y urbanísticas, entre otras, pues los Municipios deben ser iguales en lo que es consustancial a todos (Cabrera, 2012).

El lento avance del municipio en la historia de México ha dejado mucho que desear; pero cabe mencionar que los impulsores acerca del tema fueron los expresidentes Miguel de la Madrid y Zedillo. Con un nuevo carácter constitucional y fortalecido en su autonomía por tan importantes reformas que realizaron estos dos personajes, el municipio, considerado el elemento político más determinante en la construcción del Estado, pero continuaba desprotegido ante las arbitrariedades de algunos gobiernos estatales.

Antes de las reformas al artículo 105 constitucional de 1994, el municipio como persona moral de derecho público solamente podía recurrir en su defensa, y de manera muy restringida, al juicio de amparo. Para poder acudir a esta situación, este debía de ser lesionado en sus derechos o intereses patrimoniales actuando

como ente de derecho privado, como sería, por ejemplo, en una acción reivindicadora, o en un juicio mercantil, por lo que la Suprema Corte ha sostenido que ni el municipio, ni cualquier otra autoridad, pueden recurrir al juicio de garantías tratándose de actos que lesionen sus intereses públicos.

No fue sino hasta iniciada la década de los noventa cuando se comienza una etapa de transición de defensa municipal. Ante la situación indefensa de los municipios en el país, se comienza a gestar en el seno de la Suprema Corte un cambio, respecto al criterio que había prevalecido desde de 1917 con el Congreso Constituyente, sin embargo esta situación carecía de sustento jurídico que legitimara a esta entidad en las controversias constitucionales. Durante este periodo, podemos encontrar cuatro situaciones⁵³ que fueron determinantes para poder sustentar las reformas de 1994.

Por lo tanto, la iniciativa de reformas al artículo 105 constitucional presentada en 1994, establecía claramente que el municipio podía ser sujeto de controversias de orden constitucional. Ante esta situación, el municipio fue dotado de un instrumento jurídico de salvaguarda de la autonomía municipal, lo que se encuentra dentro del artículo 115 de nuestra Carta Magna, así, las reformas a dicho artículo, con relación a la legitimación del municipio en las controversias constitucionales, quedo de la siguiente manera (Cabrea, 2012):

La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale su ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

Fracción I. De las controversias constitucionales que se susciten entre:

...

b) La federación y un municipio;

...

⁵³ Los dos casos que se presentaron en "Chihuahua", el caso de "San Luis Potosí" y el "amparo Mexicali", todos ellos referentes a conflictos suscitados entre municipios y los poderes ejecutivos y legislativos de sus respectivos estados, entre los años 1990-1992.

f) El Distrito Federal y un municipio;

g) Dos municipios de diversos Estados;

...

i) Un Estado y uno de sus municipios

j) Un Estado y un municipio de otro Estado

Lo que podemos expresar de la siguiente manera, en relación a estas controversias constitucionales.

Fracción I. De las controversias constitucionales que se susciten entre:	Fracción I, de manera limitada establece quienes son las entidades facultadas para iniciar un juicio de controversia constitucional ante la (SCJN) destacan los incisos b), f), g), i) y j), a continuación de transcriben.
... b) La federación y un municipio; ... f) El Distrito Federal y un municipio; g) Dos municipios de diversos Estados; ... i) Un Estado y uno de sus municipios j) Un Estado y un municipio de otro Estado	a) La federación y un Estado o el Distrito Federal; b) La federación y un municipio; c) El poder ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquel y cualquiera de las Cámaras de este o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal; d) un Estado y otro; e) Un Estado y el Distrito Federal; f) El Distrito Federal y un Municipio; g) Dos municipios de diversos estados; h) Dos poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; i) Un Estado y uno de los municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; j) Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de

	sus actos o disposiciones generales, y k) dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.
--	--

Debemos mencionar además, que esta reforma constitucional incluyó la creación de la fracción II. De las acciones de inconstitucionalidad, confirmando el carácter de Tribunal Constitucional de la Suprema Corte al adoptar, aunque con varias variantes, la escuela Europea de control de la constitucionalidad. Podemos decir además que dentro de estas reformas se haya excluido al municipio en materia de acciones de inconstitucionalidad⁵⁴, mas sin embargo, existen ya en la actualidad numerosos trabajos que insisten en la inclusión de las minorías de los cabildos, que se vencen por mayoría, para Cesar Eduardo Agraz, en su interesante libro *Hacia una legitimación de la Acción de Inconstitucionalidad*⁵⁵, con respecto a la falta de legitimación del municipio en materia de acciones de inconstitucionalidad, señala que; ...la titularidad de las acciones de inconstitucionalidad solo la tienen ciertas autoridades en las que no figuran las minorías de los regidores de los ayuntamientos (Cabrera, 2012).

Por otra parte, la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, en su artículo 10 establece:

Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;

⁵⁴ Portal de Estadística Judicial. Es un procedimiento que se tramita ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) cuando se considera que una norma general (ley o tratado internacional), no respeta lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La Acción de Inconstitucionalidad tiene por objeto garantizar que la Constitución Federal sea cumplida (principio de supremacía constitucional).

⁵⁵ Agraz, César Eduardo: *Hacia una legitimación de la Acción de inconstitucionalidad*, Ed. Porrúa, México, 2008, p. 99

II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciada el acto que sea objeto de la controversia;

III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de las Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse.

IV. El procurador general de la Republica.

3.1.2 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Dentro de nuestra Carta Magna se encuentra escrito en lo que respecta a la forma de organización de los Estados. Apartado en el que queda estipulado la manera en que estos han de ser organizados, en el que el municipio libre es considerada como la base institucional dentro del gobierno mexicano, y que deja en claro la existencia de los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal, como respaldo jurídico al municipio con personalidad jurídica, fortalece su autonomía que le es otorgada mediante la Constitución.

De acuerdo con la fracción primera del artículo 115 transcrito, el municipio libre, a través de los ayuntamiento, tiene facultades: “para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones” ...De aquí que se advierte que estas normas de carácter general y que pueden ser aprobadas por la mayoría de regidores presentes en los cabildos y en contra del voto de las minorías, pueden contrariar la Constitución (Cabrera, 2012).

Por lo que entonces, ante esta situación volvemos a los fundamentos de las acciones de inconstitucionalidad⁵⁶, independientemente de que también la misma acción se pueda poner en ejercicio cuando se expidan leyes federales o estatales que afecten sus derechos para gravar la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora en cuanto a los bienes inmuebles cuyos ingresos le corresponden íntegramente, lo mismo cuando las leyes locales “Ley Orgánica Municipal” establecen exenciones o subsidios respecto de dichas contribuciones, exceptuándose a los bienes del dominio público de la federación, de los estados o de los municipios.

Ahora bien, como ya lo mencionamos el fundamento principal del municipio, su autonomía, se encuentra dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en dicho artículo se mencionan los derechos y deberes con los que cuenta el municipio, además de la reglamentación que estos deberán tener y quienes serán los encargados de la misma, la cual dentro de su artículo estipula lo siguiente:

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

I. cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el gobierno del estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramientos o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos

⁵⁶ Portal de Estadística Judicial. El fundamento legal de acción de inconstitucionalidad se encuentra en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Ahora bien, es necesario mencionar la más reciente reforma político-electoral realizada durante este sexenio, en donde se realizaron diversas modificación a artículos de la Constitución, pero el que analizaremos es el 115, donde se realizó una modificación al apartado I, párrafo segundo, el cual dice lo siguiente⁵⁷:

Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

En lo que concierne a la Constitución del Estado de Oaxaca se reformo el artículo 29 constitucional, el cual establece ahora lo siguiente⁵⁸:

ARTICULO 29...

...

Los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa podrán ser electos consecutivamente para un periodo adicional, siempre y cuando el período del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo

⁵⁷ Publicado en el Diario Oficial de la federación el 10 de Febrero de 2014. Véase la siguiente página: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014

⁵⁸ Constitución Política del Estado de Oaxaca. Artículo 29. Título cuarto "Del Gobierno del Estado". Capítulo I.

partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

En la pasada reforma realizada al artículo 115 Constitucional, se modifica el mismo, en donde ahora las Constituciones locales podrán establecer el principio de la reelección, quedando así en el olvido el lema que fue el estandarte de la Revolución Mexicana “Sufragio efectivo no reelección”, ahora los presidentes municipales, regidores y síndicos podrán ser reelectos durante un periodo adicional, cabe mencionar que desde mi perspectiva, no estamos preparados para este tipo de reformas.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

en caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designaran entre los vecinos a los consejos municipales que concluirán los periodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley;

II. los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejaran su patrimonio conforme a la ley.

los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, los bandos de

policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones;

III. los municipios, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

Es por eso que nuestra Carta Marga demuestra que el fundamento principal que otorga al municipio de autonomía en su forma de organización, administrativa-política. Cabe mencionar que dentro del presente artículo no se estipula la designación del gobierno federal como el interventor dentro de la organización de los municipios, es hay también donde se sustenta la teoría de la autonomía municipal, y claro su respaldo constitucional es el más fuerte que pretende otorgar esta personalidad jurídica que le permita poder organizarse internamente y poder administrar sus recursos con la finalidad de lograr el bienestar de sus ciudadanos, debemos mencionar además que a través del tiempo los logros obtenidos del municipio no fueron del nada fácil, si contemplamos las pasadas constituciones, por ejemplo, las que se promulgaron durante el siglo XIX, con la reciente nación independiente.

3.1.1.3 Ley Orgánica Municipal

El análisis que hemos realizado a cerca de la defensa de la autonomía municipal en México, después de su defensa ante la Suprema Corte y ante la Constitución Política, debemos hablar ahora de la Ley Orgánica⁵⁹ Municipal. Es la reglamentación que realizan las legislaciones locales de los Estados, en esta ocasión aremos uso de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, en donde analizaremos los puntos que concierne al tema de la autonomía de los municipios de ese estado del sur del país, aremos esta dinámica ya que no podemos analizar todas las leyes orgánicas municipales de los estados del país.

⁵⁹ Definiciones ABC. la Ley Orgánica es aquella ley que se necesita constitucionalmente para poder regular determinadas cuestiones inherentes a la vida de la comunidad en la que se sancionan.

Ahora bien, el municipio es la base de la división territorial, de la organización política y administrativa de los Estados que conforman la federación mexicana. Por lo que dicha organización debe estar regida por las leyes emanadas del poder legislativo que existe como órgano creador de situaciones jurídicas abstractas que regulan la actuación de los seres humanos que viven en sociedad, mas sin embargo, por lo anterior, también el Poder Ejecutivo tiene la facultad de expedir reglamentos, circulares y otro tipo de actos de obligatoria observancia por parte de los particulares, pero sobre todo de aquellas personas que forman parte de la administración pública.

Toda ley orgánica municipal, de cualquier entidad federativa señala los derechos y obligaciones de los vecinos de los diferentes municipios a los que les es aplicable alguna en particular; así como facultades y obligaciones de los ayuntamientos. Del mismo modo estas deben señalar las facultades de cada uno de los diferentes órganos que conforman a los diferentes ayuntamientos de las entidades federativas que les reconozcan obligatoriedad y la composición de los mismos, regula la administración pública municipal centralizada y paramunicipal, y su operatividad.

Como toda ley debe ceñirse a lo estatuido por la Constitución Federal, pero al mismo tiempo que, por ser de orden local, deben seguir los lineamientos consagrados en la Constitución Local de que se trate, pues de lo contrario dicha norma será inconstitucional o anticonstitucional, según sea el caso, por ir más allá de lo permitido por la Constitución o por estar en contra de lo señalado por la misma.

Cada entidad federativa tiene situaciones propias y diferentes a las demás. Lo mismo sucede entre los diferentes municipios, en embargo, existen elementos genéricos que toda ley que trate un mismo objeto debe regular, así para Máximo N. Gámiz⁶⁰ el contenido de cualquier ley orgánica municipal es lo siguiente:

⁶⁰ Parral, M. N. G., 1990. Derecho constitucional y administración de las entidades federativas. 1 ed. México: UNAM.

- 1) La mención de que cada municipio conservara su extensión y los límites asignados en la ley de división territorial del estado.
- 2) Los nombres de los municipios y de las cabeceras municipales respectivas.
- 3) Los requisitos y procedimientos para la supresión y creación de nuevos municipios, con atribución del Congreso del estado.
- 4) La mención del número de integrantes de los ayuntamientos, que puede ser variable, así como la de los funcionarios de los mismos.
- 5) La forma y tiempos para celebrar las sesiones de los cabildos.
- 6) La manera de instalar los ayuntamientos.
- 7) Las facultades y obligaciones de los miembros de los ayuntamientos e inclusive también la de los más altos funcionarios municipales.
- 8) La obligatoriedad para que se expida el bando de policía y buen gobierno y en algunos casos hasta que debe contener tal reglamentación.
- 9) Los servicios públicos municipales.
- 10) Lo relativo a las autoridades y respectivas facultades dentro de las circunscripciones en que en todo caso se divide el territorio del municipio.
- 11) Disposiciones generales.

Las leyes orgánicas de los municipios varían de acuerdo al estado en que esta sea creada por las legislaturas locales. En el caso del Estado de Oaxaca en las disposiciones generales se expide lo siguiente:

El municipio libre es un nivel de gobierno, investido de personalidad jurídica, con territorio y patrimonio propios, autónomo en su régimen interior, con capacidad económica propia y con la libre administración de su hacienda; con una población asentada en una circunscripción territorial y gobernada por un Ayuntamiento⁶¹.

Los municipios del Estado se encuentran redigidos dentro de lo que marca su ley orgánica municipal. La cual ha de marcar las disposiciones de la legislatura local, en donde se estipulan los lineamientos, en cuanto a su territorio, población,

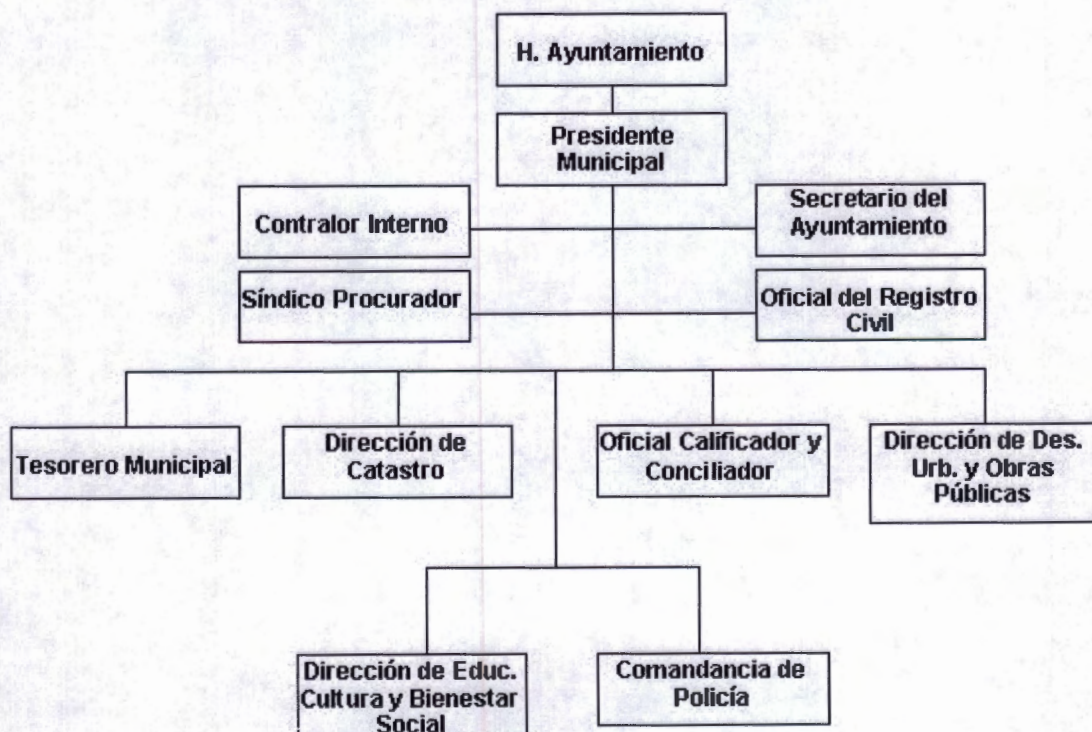
⁶¹ Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca. Título primero, Capítulo I, disposiciones generales.

elección de los ayuntamientos, lineamiento internos que le permitan a los municipios tener las bases suficientes de organización, pero además el tema en discusión es su autonomía, ante esto se muestran las atribuciones de los ayuntamientos en su artículo 43.

3.2 administración municipal.

3.2.1 funciones de la administración municipal

La administración municipal se formaliza mediante diversos medios jurídicos y administrativos, por lo cual es imprescindible que su diseño y distribución de funciones entre sus diferentes áreas, quede perfectamente establecida en su organigrama general. Por lo tanto, es menester que la estructura de puestos esté debidamente sancionada en una catalogo y en una plantilla de personal con categorías salariales correspondientes a cada tipo de puesto. Ningún acto jurídico o administrativo de la administración municipal tiene validez oficial si la autoridad que lo ejecuta no tiene investidura o nombramiento que corresponda en la estructura organizacional del municipio. A continuación de muestra una estructura municipal general.



La administración pública municipal es entendida como: Actividad del gobierno municipal regulada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en particular, el artículo 115, la Constitución estatal, leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas, encaminada a planear, ejecutar y controlar las acciones e inversiones destinadas al desarrollo de la comunidad municipal de acuerdo con las estrategias y objetivos de desarrollo integral del estado y del país en su conjunto (Olmedo, 1997).

El Estado reconoce los atributos jurídicos del municipio como ente colectivo, así pues el gobierno y administración de los municipios se integra con representantes⁶² de la comunidad. Que son electos para servir a la sociedad, en el sentido amplio, el gobierno es la acción de dirigir, administrar, mandar o conducir las acciones de una comunidad, por lo que el órgano de representación popular encargado de las tareas de gobernabilidad y administración es el Ayuntamiento⁶³, donde el presidente municipales el ejecutor de las determinaciones del mismo y el titular de la administración pública (Minchaca, 2010).

Por lo que debemos señalar entonces, que las estructuras administrativas municipales son heterogéneas de acuerdo a cada municipio del país, no existe un patrón que los identifique a todos y con el que sean característicos todos los municipios del país. En México no existen administraciones idénticas, así en algunos casos se organizan en direcciones, en departamentos, en unidades o en coordinaciones, a excepción de la secretaria y la tesorería que son órganos indispensables y típicos de cualquier Ayuntamiento.

Debemos mencionar además que existen tres elementos principales de la administración pública municipal, los cuales son los siguientes (Minchaca, 2010):

⁶² No puedo dejar a un lado el estudio de algunos casos que he realizado sobre el Estado de Oaxaca, sus representantes "Presidentes municipales" pueden ser electos por sufragio o mediante lo que se conoce como usos y costumbres, por mencionar un municipio, Santos Reyes Nopala.

⁶³ Definiciones ABC. El ayuntamiento es entonces el órgano en el cual se pueden asentar tanto los poderes ejecutivos como legislativos, quedando por lo general el poder judicial fuera del mismo y contando con un edificio propio. Los ayuntamientos existen a lo largo de todo el mundo aunque se considera que las primeras formas de este órgano político surgieron en Europa, en la Edad Media.

A. Personales

Integran los Órganos de la administración, se les denomina servidores públicos municipales.

B. Materiales

Son el conjunto de bienes muebles o inmuebles necesarios para realizar las actividades de cargo de la administración municipal.

C. Formales

Constituyen los ordenamientos legales que regulan la estructura, funcionamiento, atribuciones y relaciones de los Órganos encargados de la administración.

El ayuntamiento puede crear las dependencias administrativas necesarias para la operación de sus programas, con las unidades necesarias para administrar los programas relacionados con los aspectos de comunicación social, vialidad y tránsito, deporte, ecología y contraloría interna, así como aquellos que consideren prioritarios para el desarrollo municipal, es así, como la administración pública municipal puede descentralizarse⁶⁴ o desconcentrarse según convenga a sus fines y que además comprenderá lo siguiente:

I.- Los organismos públicos de participación municipal mayoritaria;

II.- Los organismos públicos descentralizados de carácter municipal, y

III.- Los fideicomisos en los cuales el municipio sea el fideicomitente.

Por lo que entonces, los organismos públicos descentralizados municipales, como parte del sector administrativo auxiliar de los Ayuntamientos, deben tomar a su cargo, la administración, funcionamiento, conservación y operación de los sistemas de agua potable, alcantarillado y saneamiento dentro de los límites de su circunscripción territorial, para lo cual se le asigna los viene que constituyen la infraestructura municipal para la prestación de dicho servicio.

⁶⁴ Descentralizar, en términos generales, es la acción y efecto de transferir a diversas corporaciones u oficinas parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo de un Estado.

De acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 115 en el apartado II inciso a), plantea el tema que corresponde acerca de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo. Lo que se conoce entonces como atribuciones y funciones del ayuntamiento, en donde la administración de estos recursos debe estar bajo la consideración de que el ayuntamiento es una persona moral capaz de adquirir, poseer, enajenar y celebrar actos civiles.

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal. *Párrafo reformado DOF 23-12-1999*

La administración de los municipios en el país se encuentra claramente regulada por la Constitución, como lo es el caso de la hacienda pública⁶⁵, en donde se señala que los municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formara de los rendimientos de los viene que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor⁶⁶.

La función administrativa, como todas las funciones públicas tiene por objeto la satisfacción de necesidades públicas, distintas de las necesidades de carácter general, suma de muchas necesidades individuales, en las que podemos

⁶⁵ SEDESOL. (2010). La Administración Municipal. *La Administración Municipal*. La hacienda pública municipal, en esta función se desarrollan distintos procesos para la obtención, capitalización e inversión de recursos hacendarios y financieros en uso de la facultad tributaria del ayuntamiento y de la llamada libertad hacendaria en el manejo de sus presupuestos de egresos. Incide también en la función hacendaria el sistema de registro y control contable del manejo de sus recursos, así como el sistema de fiscalización y rendición de cuentas aplicable a los mismos.

⁶⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 115, fracción IV.

identificar o escindir nuestra propia necesidad, el ejercicio de la función administrativa implica el cumplimiento del mandato legal con mira al logro de los fines del Estado, entidades federativas, municipios, concretamente del bien público, del establecimiento y mantenimiento de la paz y del orden público (Ruiz, 1989).

En principio, la función administrativa pertenece formalmente al órgano depositario del poder ejecutivo. Sin prejuicios de que los depositarios de los otros poderes la desempeñen materialmente, por lo que en ejercicio de sus funciones públicas, los municipios expiden sus bandos de policía y buen gobierno, así como sus reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, función materialmente legislativa y formalmente administrativa.

La función de la administración de los municipios en país parece quedar en solo teoría, como lo identifica Jorge Ruiz Fernández. Su principal función debe estar encaminada hacia el bienestar y satisfacción de las necesidades públicas, en determinados municipios por los estudios que se han realizado, esto no se cumple, se han enfrentado a problemas políticos que parecieran más importantes que el bienestar de los municipios, pero cabe mencionar que dentro de la Ley Orgánica del Estado de Oaxaca se pone en tela de juicio la administración pública paramunicipal, en donde dice lo siguiente⁶⁷:

Artículo 100.- El municipio tendrá a su cargo la prestación, explotación, administración y conservación de los servicios públicos contemplados, en el artículo 115, fracción III de la Constitución Federal y el artículo 113, fracción III, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, además de los siguientes con aprobación del cabildo:

I.- Asistencia social en el ámbito de su competencia;

II.- Registro civil, a través de su presidente municipal; en términos del artículo 68 fracciones XXIV, de esta ley;

⁶⁷ Ley Orgánica del Estado de Oaxaca. Capítulo III, de los servicios públicos y de la administración paramunicipal. Artículo 100.

III.- Embellecimiento y conservación de los poblados, centros urbanos y obras de intereses social; y

IV.- Los demás que acuerde el Ayuntamiento por el voto de mayoría calificada. Este acuerdo deberá publicarse en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado o en la Gaceta Municipal.

3.3 iniciativa de reforma constitucional al artículo 115 de 1983.

3.3.1 tres puntos importantes de la reforma

Reforma administrativa, modernización de la administración pública, desconcentración del sector público, delegación de funciones del sector central a organismos e instituciones no centrales. Todos estos son vocablos y construcciones lingüísticas que para los analistas, estudiosos, profesionistas y curiosos de los fenómenos del gobierno en México se refieren a procesos con grandes antecedentes históricos, inmunes al escarnio del tiempo y de los sujetos que los enarbolan como las filosofías de actuación y faros de orientación para la conducción de las actividades gubernamentales.

La iniciativa de reforma presentada por el ex presidente Miguel de la Madrid, hacía referencia a reformar el artículo 115 constitucional. Como cumplimiento durante su campaña política, apuntó que la tarea municipal requería de fortalecerse para reafirmar el modelo del federalismo mexicano, con el espíritu arraigado de que la solución a los problemas debería realizarse por la autoridad más cercana al lugar donde estos se generen, es decir, la autoridad municipal, la finalidad de Miguel de la Madrid fue poder dar legitimidad a las demandas populares, por lo que envió su iniciativa al H. congreso de la Unión.

Dicha iniciativa presentada por Miguel de la Madrid contenía ya en sí, la posibilidad de un cambio profundo, de raíz. La pauta general estaba dada y correspondía a los estados y en particular a sus legislaturas, implantar y adaptar a

sus constituciones políticas y a su legislación en general, en el nuevo enfoque del precepto constitucional. Mas sin embargo, consciente de que dicho cambio se tendría que dar a través de un proceso integral, se instrumentos que a través de la Secretaria de Hacienda y de la Secretaria de Programación y de Presupuesto, se formaran grupos de trabajo para el estudio y la puesta en marcha de la implementación correspondiente (Partida, 1985).

Las adicciones de 1983 forman parte del fundamento constitucional vigente del municipio mexicano, pero consideramos un error pretender caracterizar al municipio mexicano “a partir de las reformas de 1983”, por las siguientes razones:

Primero, para definir al municipio mexicano actual, no es suficiente referirnos solo artículo 115, en todo su contenido, ni menos aún al contenido de las adicciones de 1983, sino que se encuentra conformado de otros muchos artículos constitucionales. En segundo lugar, señalaremos que el texto de 1983 contiene adicciones al artículo 115, pero conserva, en lo fundamental, los conceptos básicos y aun el mismo texto del municipio libre, creado por Venustiano Carranza.

Texto anterior (a las reformas de 1983)	Texto vigente (3 de febrero de 1983)
ART. 115.—Los estados adoptaran, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa en municipio libre, conforme a las bases siguientes: I.— Cada municipio será administrativo por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna	ART. 115.—Los estados adoptaran, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa del municipio libre, conforme a las bases siguientes: I.— Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna

autoridad intermedia entre este y el gobierno del estado. (en las elecciones municipales participaran las mujeres, en igualdad de condición que los varones, con el derecho a votar y ser votadas)	autoridad intermedia entre este y el gobierno del estado.
---	--

De acuerdo con la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional, quedaron conceptuadas como servicios públicos algunas actividades del poder público municipal que sin duda se desarrollan en el desempeño de auténticas funciones públicas, tales como son las de seguridad pública y tránsito, tomando en cuenta que servicio público y función pública son dos categorías jurídicamente distintas y no dos formas para llamar a una sola y misma atribución, las funciones públicas, como ocurre en el caso de la seguridad pública y del tránsito, conllevan el ejercicio de la potestad, del imperio y de la autoridad del Estado.

De igual manera, la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional incluyó como servicios públicos a calles, parques y jardines, los que intrínsecamente no lo son, puesto que se trata de típicas obras públicas que también constituyen una categoría jurídica diversa a la del servicio público, las primeras, son obras realizadas o producidas por el Estado ---en el caso de la obra pública municipal, por el municipio a su nombre, en un inmueble determinado, con una propósito de interés general, destinadas al uso público, al desempeño de una función pública, o a la prestación de un servicio público (Ruiz, 1989).

El proceso descentralizador que inicio el gobierno mexicano queda marcado en este periodo. Una serie de reformas descentralizadoras, que durante mucho tiempo había funcionado la centralización⁶⁸ en el país, en donde quedaba claro la

⁶⁸ En el caso de México, es conocida la tradición centralista tanto en el ámbito político como en el administrativo, en el análisis de este hecho no puede ser catalogado como un defecto o como una virtud, pues es en sí mismo una condición histórica de nuestro régimen, por lo que gubernamentalmente hablando, el Estado nacional es centralizado; los poderes nacionales representan a la nación y radican en la capital del

existencia de un partido dominante, de un gobierno preocupado por las próximas elecciones que por el bienestar de la sociedad, el mundo comienza a cambiar y México no puede quedar a tras de este proceso, el cual busca espaciar centrífugamente las funciones y atribuciones de la autoridad que existen en algún espacio para distribuirla radicalmente hacia el resto de espacio del territorio nacional.

3.3.1.1 Fortalecimiento de la hacienda publica

Es necesario mencionar algunos antecedentes a cerca de la hacienda pública municipal en el país. Ya que hasta 1982 en el municipio prevalecía una elevada dependencia financiera del estado y de la federación, lo cual se vino a modificar con la reforma de 1983, al fortalecer la hacienda pública, tomando en cuenta que las finanzas públicas incluyen las siguientes fuentes:

I.- El presupuesto de ingresos y de egresos municipal.

II.- La inversión estatal y federal directa.

III.- La inversión estatal y federal coordinada.

IV.- El crédito.

V.- La cooperación ciudadana.

Mientras que el presupuesto de ingresos municipal se formaba de la aplicación de la ley de ingresos municipal. Y esta se circunscribía a ser un simple listado de actividades grabadas, pero sin contener una política fiscal que tomara en cuenta la estructura económica regional donde se localiza al municipio y desvinculada de una política de desarrollo general, por lo que los ingresos tributarios propios era insuficientes y limitados a una serie de derechos misceláneos, había una gran cantidad de exenciones en leyes federales y locales para gravámenes

país, esta forma de organización reúne en punto el conocimiento y la dirección de la personas y cosas, de modo que la voluntad nacional llegue a todos los puntos del territorio y tenga efectos uniformes sobre sus pobladores.

municipales, en los congresos locales se estructuraba y determinaba el contenido total de las leyes de ingresos municipales.

Ante las situaciones precarias del municipio, los problemas a los que este se tenía que enfrentar al poder percibir los recursos federales y estatales se veía en una limitación de acción. Por lo que urgía entonces el fortalecimiento municipal a través de los siguientes mecanismos:

I.- Promoción sistemática de la investigación hacendaria municipal.

II.- El apoyo de las inversiones estatales y federales por conducto del CUD.

III.- La desaparición de tantas exenciones contenidas en leyes federales y estatales, respecto a gravámenes municipales que venían favoreciendo a diversas personas físicas y morales, y a las entidades del sector paraestatal, federal y local.

IV.- El mejoramiento y mayor transparencia del sistema de participaciones a favor del municipio, afinando a su vez las fórmulas de distribución.

V.- La adecuación de la coordinación, a fin de propiciar mejoría en las relaciones fiscales entre la federación, los estados y los municipios.

VI.- La asistencia técnica y apoyos administrativos de los gobiernos locales a sus municipios.

VII.- El mejoramiento integral de la burocracia municipal, tanto en ingresos y prestaciones, como en capacitación para el trabajo, a fin de elevar la productividad.

La nueva reforma genero el fortalecimiento de la hacienda pública municipal, al considerar al municipio con personalidad jurídica⁶⁹. Los ayuntamientos poseerán entonces, facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen

⁶⁹ Artículo 115, fracción. II. "Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejaran su patrimonio conforme a la ley".

gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Con respecto al patrimonio, deberán las legislaturas de los estados incorporar en el cuerpo de una ley, todas aquellas normas que regulen el manejo de los bienes patrimoniales desde su definición, las formas de adquisición, su registro, su conservación, la desincorporación cuando hayan cumplido su objetivo, la transferencia, permuta o donación en los casos que así se prevea, etc. Esta ley deberá precisar además la responsabilidad de los funcionarios públicos en lo que a consolidación y acrecentamiento del patrimonio municipal corresponda (Partida, 1985).

En un punto de la reforma se reviste el aspecto financiero, al quedar el manejo del patrimonio municipal previsto en la Constitución. De igual manera es el caso de la facultad de los ayuntamientos de expedir disposiciones normativas de observancia general en lo administrativo, dado que de esta manera podrán implementarse medidas que favorezcan al fortalecimiento hacendario, el fortalecimiento de la hacienda pública, el impuesto predial es un punto crucial que se encuentra dentro de esta nueva reforma, que ahora pasa a ser de la hacienda municipal, como lo demarca el artículo 115 fracción IV inciso a)⁷⁰.

La reforma constitucional que reforzaría la hacienda municipal se aceptó con un espíritu positivo. Contemplo como uno de los objetivos centrales, el fortalecimiento económicamente al municipio, a fin de que pudiera desarrollar y enfrentar las facultades y obligaciones que le corresponden como entidad prestadora de servicios, estableciendo las actividades que satisfagan las necesidades públicas o de interés social, este fortalecimiento económico del municipio conlleva el interés de avanzar en el desarrollo de la tecnología

⁷⁰ A) "percibirán las contribuciones incluyendo tasa de 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".

administrativa, utilizando métodos y rutinas modernas que facilitaran elevar la eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos⁷¹.

Dependencia de recursos financieros federales y estatales hasta 1982.	Reforma de 1983, la hacienda pública municipal.
- Se formaba de la aplicación de la ley de ingresos municipal, y esta se circunscribía a ser un simple listado de actividades gravadas. - Los ingresos tributarios propios eran insuficientes y limitados a una serie de derechos municipales. - Había retrasos en la entrega de las participaciones federales y estatales, lo que ocasionaba problemas financieros a los municipios. - El presupuesto de egresos, este tenía que ser aprobado por los congresos locales, lo que limitaba la facultad de los municipios para administrar libremente su hacienda.	- Promoción sistemática de la investigación hacendaria municipal. - El apoyo de las inversiones estatales y federales por conducto del CUD. - La desaparición de tantas exenciones contenidas en las leyes federales y estatales, respecto a gravámenes municipales que venían favoreciendo a diversas personas físicas y morales. - Mejoramiento y mayor transparencia del sistema de participaciones a favor del municipio, afinando a su vez las fórmulas de distribución. - Adecuación de la coordinación, a fin de propiciar mejoría en las relaciones fiscales entre la federación, los estados y los municipios.

⁷¹ Comenzamos a dar los primeros indicios de que la reforma constitucional al artículo 115 traería consigo un proceso de innovación en la administración municipal, lo cual queda muy claro dentro de esta idea de la hacienda pública.

	- La asistencia técnica y apoyos administrativos de los gobiernos locales a sus municipios. - El mejoramiento integral de la burocracia municipal, tanto ingresos y prestaciones, como en capacitaciones para el trabajo, a fin de elevar la productividad.
--	--

Es indudable que con esta reforma constitucional el fortalecimiento de la hacienda pública municipal materializo el desarrollo integral y aumento la capacidad ejecutiva de la administración. Dentro de esta mejoría económica y administrativa forma parte sustancial del proceso de democratización y de la política descentralizadora de la vida nacional, con las reformas constitucionales se abrió paso a la posibilidad de un efectivo proceso de descentralización.

3.3.1.2 vigorización de la autonomía política en el municipio

Con la reforma indudablemente que se vigoriza la capacidad política de los municipios para la toma de decisiones. En donde la reforma especifica la participación directa de los municipios en diversos aspectos de la vida comunal, y así, responsabiliza a las autoridades municipales, y se fortalece su poder político con una verdadera facultad de controlar diversos aspectos que conformen el ámbito de su competencia.

Por lo que el municipio le fue otorgado la protestad para desarrollar e implementar procesos administrativos⁷². El buscar nuevas formas de cooperación y participación de vecinos, de otros municipios e incluso del gobierno de su estado, para reglamentar la vida comunitaria, mejorar los servicios públicos, participar en el control de la urbanización y la creación de reservas territoriales, controlar el uso del suelo, intervenir en la geografía humana y económica de acuerdo al modelo que adopta respecto a la localización industrial y de las actividades económicas en general.

La reforma dio una nueva fuerza política y económica al municipio, lo cual le permitió en el proceso de cambio, que se descentralicen las decisiones, que se transfiera al municipio la facultad política que debe tener frente a los habitantes de sus comunidades, esta reforma al artículo 115 constitucional, podemos considerarla como la parte esencial de la política del fortalecimiento del federalismo⁷³; del arraigamiento del proceso democrático, mejorando la capacidad administrativa y el poder político, junto con la mejoría económica.

El nuevo federalismo contemporáneo mexicano no es un modelo acabado de la forma de Estado. Puede conceptuarse más bien como un proceso dinámico, siempre distinto y actual. La forma en que opera el federalismo en México no es una deformación de este principio, sino la adecuación del mismo para hacerlo vigente frente a los desafíos internos y externos del país. En este sentido, hoy estamos ante el inicio de una nueva etapa en la historia de México. Una era que va surgiendo matizada por una participación social cada vez más intensa y diversificada en su manifestación, por una relación creciente entre la sociedad y el gobierno, así como por la transición paulatina de un esquema centralista hacia uno que busca el desarrollo de las regiones (Gobernación, 1996).

⁷² Todos los aspectos de gran importancia en la vigorización de la autonomía política y de las funciones de derecho público, que como ente de gobierno le obliga a desarrollar.

⁷³ Secretaría de Gobernación 1996. El municipio en México. Nos referimos a que, el nuevo federalismo pretende crear mayores espacios de participación política en los estados, donde el conjunto de comunidades contribuya más a la búsqueda y aplicación de soluciones eficaces a los problemas de la propia entidad y de su comunidad, teniendo como propósito fundamental que tanto los estados como los municipios cuenten con atribuciones más amplias para poder llevar a cabo los programas prioritarios de desarrollo y, como consecuencia, existía una mejor distribución de recursos entre los entes gubernamentales.

Podemos encontrar además que esta reforma vino a ofrecer la participación democrática⁷⁴ a nivel local. Y por su puesto como parte del esquema federalista, el cual exige la distribución de facultades administrativas, ejecutivas y fiscales, y esto es más, una verdadera descentralización; pero también es importante destacar que este modelo implica forzosamente para el municipio una apertura a la vida política del país, con las ventajas y limitaciones que ello supone.

Cabe mencionar, que antes de la reforma de 1983, la centralización del poder político en el país las políticas de descentralización venía a fortalecer el centralismo, dicho mecanismo se caracterizaba por lo siguiente (Partida, 1985):

I.- No obligaba a la consulta a los municipios en la determinación de la inversión pública federal.

II.- No obligaba tampoco el traspaso de facultades ejecutivas y administrativas de la federación a los estados y menos aún a los municipios.

III.- Las propuestas de inversión –ciertamente resultantes de la aplicación de las técnicas de planeación–, no tomaban en cuenta a las autoridades municipales donde se ejecutan los proyectos.

IV.- La jerarquización de las propuestas de inversión se realizaba entre los delegados de las secretarías de Estado y cuando mucho oyendo a los gobernadores, en la mayoría de las veces, como mero protocolo.

V.- La inversión aplicada a una localidad o municipio, en todos los casos prevalecía la intermediación financiera y administrativa de los gobiernos estatales.

VI.- La tendencia que resultaba es que todo se determinaba desde el centro y que el gobierno federal imponía en mucho su voluntad a los gobiernos estatales y municipales.

⁷⁴ La participación democrática es en realidad la participación política y se refiere a la participación del ciudadano en la toma de decisiones políticas en el país. Es así que se habla también de gobernabilidad democrática.

3.3.1.3 Realidad económica municipal y los límites al libre ejercicio del autogobierno y la gestión administrativa.

La reforma al artículo 115 constitucional generó indudablemente un proceso donde sobre salen exigencias que deberán cubrirse. Esto se realizó con la consideración de la realidad económica y el nivel de la capacidad en la gestión administrativa de los municipios, dichas exigencias se refieren a la necesidad de mejorar la capacidad administrativa municipal, mediante la capacitación y actualización de los servidores públicos municipales en las tareas presupuestarias, planeación fiscal y de operación técnica de los servicios públicos.

La necesidad de formular y aplicar manuales que establezcan con precisión la división de funciones al interior del municipio y los procedimientos administrativos que se utilizaran en las diferentes tareas, así como reglamentar adecuadamente la operación técnica, la administración y la ejecución de los servicios, y de las obras municipales. Ante esta situación se construye una limitante en el alcance de la propia reforma, por lo que más bien debe pensarse en que el cambio requiere que se detalle, se precise con mayor rigor, que dentro de un periodo de transición, las diversas funciones de la gestión administrativa deban trasladarse en forma definitiva al ámbito municipal (Partida, 1985).

Es evidente que la reforma trajo consigo ventajas económicas muy palpables, pero que se van a encontrar evidenciadas en los municipios relativamente grandes, aquellos que son considerados como urbanos y metropolitanos, y proporcionalmente de manera menos evidente en los municipios que tiendan a tener características rurales⁷⁵. En estos últimos lo económico no tuvo el mismo impacto que en los municipios más importantes del país, y evidentemente, por la ubicación geográfica de los mismos y porque no va a existir la base fiscal para

⁷⁵ Es prudente hacer una reflexión aquí, acerca de algunos municipios del Estado de Oaxaca, en donde por su condición geográfica del mismo estado y de municipios muy pequeños, este proceso de modernización municipal no pudo alcanzarlos y se han quedado estancados en conflictos políticos, dejando a un lado el verdadero espíritu de la reforma, municipios tales como Santa María Cortijo, Santiago Llano Grande, los cuales se encuentran en vecindad con el municipio de Santiago Pinotepa Nacional uno de los más importantes económicamente de la región de la costa y del Estado.

generar en el monto suficiente las contribuciones previstas en la reforma, por lo que las dificultades serán mayores.

Ahora bien, la misma realidad económica de cada uno de los municipios del país estableció sus propios límites al libre ejercicio del autogobierno y la gestión administrativa en la vida de los mismos. Entonces, este proceso de reforma implicó necesariamente que la instrumentación de la misma apoye la mejoría de la capacidad administrativa, y todo lo que de ello se derive, a fin de darle la amplitud, la elasticidad suficiente al ejercicio del gobierno y la gestión administrativa municipal, lo cual fue particularmente necesario, ya que muchos municipios del país e incluso estados, siguen hasta la fecha, lejos de tener la capacidad administrativa y la disponibilidad de recursos humanos que exige el cambio generado por la reforma.

La reforma constitucional ofreció la oportunidad a los gobiernos de los estados de desterrar la idea acerca de la fuerza que ha tenido la justificación histórica mantenida con vigencia hasta ese momento, de que las cosas se habían manejado así con un centralismo excesivo y el consecuente paternalismo, debido a la incompetencia de las autoridades municipales para llevar a cabo una adecuada administración, ofreció la oportunidad a los gobiernos estatales para que ya no se justifique la intermediación en la solución de tantos asuntos de importancia local, para los municipios.

Finalmente, la realidad económica de muchos de los municipios se encontraba en un rezago casi total, por lo que no podemos decir que esta reforma trajo consigo los grandes cambios, debemos mencionar que esta reforma fue el inicio de un cambio, un proceso de innovación en los municipios, una nueva forma de administración municipal, por lo que no descartamos que fue una buena reforma, debemos mencionar también que durante esta década en país se encuentra en

una profunda crisis desde años atrás, entonces podemos decir que ante esta situación económica los municipios se encontraban limitados a su realidad⁷⁶.

3.4 innovación municipal.

El estudio de innovación puede ser entendido como “cambio”, algo que se está renovando. Es por su puesto que la concepción de innovación ha sido diversa, yendo desde una idea mecánica que asume simplemente que ciertas técnicas o métodos de gestión son en sí portadores de un potencial innovador, tomando en cuenta que una visión de la innovación como un “constructo social complejo, en el que una variedad de factores individuales, organizacionales y contextuales efectúan su adopción” (Damanpour, 1989).

Primero tenemos que realizar una diferenciación entre lo que es la innovación técnica e innovación administrativa. Es importante distinguir las fases de iniciación, desarrollo y puesta en marcha, en donde tenemos que analizar, preferentemente la innovación en su fase de ejecución una vez que ha mostrado su capacidad de generar un mejor desempeño organizacional, desde una perspectiva en el uso de un nuevo recurso, sistema, programa o política.

Por innovación técnica se entendería aquella que afecta el sistema técnico de una organización, relacionada con la actividad primaria del sistema. Por innovación administrativa se entendería aquella que ocurre en el sistema social de la organización⁷⁷, es decir, el sistema de relaciones entre miembros de la organización (Cabrero, 1995).

⁷⁶ No podemos dejar a un lado el estudio realizado por Salvador Pérez Mendoza, acerca de la existencia de tres México, una división geográfica por la situación en que se encuentran cada una de estas tres regiones, el norte, el centro y el sur.

⁷⁷ Véase (Mintzberg, 1979) se preocupa específicamente por la estructura organizacional como una variable facilitadora o bloqueadora de iniciativas innovadoras. En este sentido, habría ciertas tendencias del contexto, que impulsarían a adoptar estructuras orgánicas, más flexibles y descentralizadas, y darían un perfil innovador a dichas organizaciones.

Consideramos prudente hacer mención de la forma de organización de los condados en Estados Unidos⁷⁸. El cual es un equivalente al municipio en nuestro país, existen parámetros que se han seguido por municipios en México, aunque sean contextos distintos, el condado tiene una forma de administración la cual se tratado de imitar por gobiernos locales, lo cual genera en los mismo un cambio radical a su forma administrativa, se ha convertido en un modelo que se trata de exportar por algunos ayuntamientos.

El concepto de innovación puede llegar a ser confuso, ya que puede ser interpretado de diferentes maneras. Además evidentemente que esto pasa al estar siempre relacionado y estudiado en el ámbito de las organizaciones de las empresas, por lo que en nuestro país en un principio costo la comprensión del concepto poder implementarlo en la organización administrativa en los municipios del país, mas sin embargo es por eso que desde nuestra perspectiva buena parte de estos conceptos serán útiles para poder comprender la dinámica de la innovación en los espacios organizacionales a una cuando estos sean menos estructurados y precisos en sus fronteras.

Debemos dejar en claro además, que la innovación de los municipios no se refiere a una experiencia única. No se puede hablar de una innovación a nivel nacional, se refiere a un proceso que marca un cambio observable en las tendencias que venían presentándose en ese espacio municipal, por lo que esto puede depender de algunas iniciativas realizadas por los municipios del país, pero que en el municipio que sea estudiado se han construido cambios importantes con sus patrones anteriores al desarrollo y perfiles de los gobiernos municipales pasados.

Los estudios que se han realizado acerca de los procesos de innovación municipal se encuentran ligados hacia un proceso de cambio. La pauta de este proceso de cambio fue la reforma constitucional de 1983 al artículo 115, lo cual hemos mencionado a lo largo de nuestra investigación, esta reforma vino a realizar una

⁷⁸ Por lo general los condados son gobernados por un órgano electo: consejo de supervisores, comisión de condado, consejo de condado, o legislatura de condado. En algunos condados, hay un alcalde (*mayor*) de condado o un presidente (*executive*) de condado. El puesto de alcalde es sobre todo ceremonial en algunos estados, mientras que en otros el alcalde tiene más poder que los comisarios o supervisores.

serie de cambios en las estructuras municipales, se fortaleció la autonomía del municipio, lo trajo consigo la creación de base sólida en la administración municipal, generando un cambio en los servicios públicos municipales y en su personalidad jurídica.

Por otra parte la concepción de que cambios y las innovaciones son acciones de individuos y grupos. Estos buscan establecer, mantener o defender cotos de poder, de tal perspectiva, los apoyos u obstáculos que los grupos generan en relación con un proceso innovador dependerán del aumento o disminución de espacios de poder que se visualizan, toda innovación, finalmente, será el producto del poder de un grupo y la movilización de sus clientelas o recursos de poder, donde la real incorporación de está depende en gran medida del resultado de las negociaciones y percepciones de los actores respecto a la forma en que la estructura de poder se ve afectada. (Drazin, 1990).

Hacemos hincapié en la reforma estudiada, con la finalidad de poder observar el inicio de un nuevo modelo en el municipio. Pero no podemos dejar a un lado el contexto internacional, el cual forjó a México a no quedar atrás y pasar a ser un país centralizado a descentralizado, la serie de reformas realizadas durante el periodo de Miguel de la Madrid no solo se enfocaron en el aspecto municipal, sino que se encontraban orientadas hacia el inicio de un proceso de descentralización que después continuaron sus predecesores en la presidencia.

Por innovación podemos entender además como un concepto de moda, en la actualidad y desde antes que se realizara la reforma constitucional al artículo 115 en 1983⁷⁹. En comparación entre el ámbito académico, empresarial y municipal, con la finalidad de poder enfrentar los retos de la globalización, por lo tanto las administraciones municipales se dan a la tarea de estar dentro de este proceso innovador, en donde, la responsabilidad y obligación será generar cambios que tengan un efecto positivo sobre la mayoría de sus habitantes, lo que significa que la innovación sea el descubrir lo que se estaba haciendo mal.

⁷⁹ La reforma municipal de 1983 era la columna vertebral de la política de descentralización de De la Madrid. En respuesta a la presión generalizada en favor de la descentralización que surgió en la consultas populares (

Para Mujica (2008) define el modelo como una estrategia de construcción colectiva que oriente el desarrollo del municipio de una forma equilibrada y armónica en todos los sectores productivos, proporcionando herramientas para el descubrimiento y la promoción del talento humano y la vocación productivas locales con criterios de sostenibilidad ambiental, permitiendo el acceso comunitario al uso de las tecnologías de la información y la comunicación para la generación de ideas conservadoras que permitan la construcción de iniciativas de emprendimiento social.

El municipio se concibe como innovador, en un espacio delimitado espacial, territorial y geográficamente en donde convergen iniciativas locales a través del esfuerzo concertado de los diferentes actores que hacen vida en las comunidades. Existe ahora una relación entre los colectivos, los cuales han de llevar a cabo acciones que puedan generar el desarrollo local, buscando el control social y orientando las políticas de Estado en función del beneficio de las comunidades, es una relación entre los actores gobernante-gobernado, mediante lo que se conoce como políticas públicas municipales.

En el nivel local tradicionalmente la construcción de una agenda de políticas públicas ha sido un proceso casi inexistente, más bien se trata simplemente de llevar a cabo acciones que por inercia hay que atender, es decir, la prestación de servicios públicos como el alumbrado, la recolección de basura, el mantenimiento de parques y jardines, de panteones, de rastros, y en ocasiones los servicios de agua potable, transporte y seguridad pública.

Mas sin embargo, el contexto en que se lleva a cabo la gestión local se ha venido transformando, se ha venido requiriendo y exigiendo a los gobiernos locales una mayor capacidad de acción. Por lo que, así los gobiernos municipales viven un escenario distinto, se preocupan por anticiparse a los problemas que se ven venir, sobre todo aquellos que tienen que ver con la necesidad de ampliar la cobertura en la prestación de los servicios, además también hay una revisión de los sistemas con lo que opera el gobierno local y de los instrumentos administrativos que practica, en donde se dan prioridad a atender primero a ciertas demandas, se

pueden identificar además en ese momento la existencia de un modelo activo de construcción de la agenda de políticas públicas.

Ante esta situación, la agenda de políticas públicas se da de manera diferente de acuerdo al escenario al que se esté presentando. Mientras que otra cosa que caracteriza es el espacio local en que se compacta, lo que quiere decir los tiempos de referencia en la hechura de las políticas y los ritmos de cada etapa son diferentes, ante esta razón, son vistas como itinerarios de acción que deben responder a necesidades inmediatas y producir resultados concretos y visibles, por lo que mayormente son hechas para el corto plazo, aunque en algunas ocasiones si son realizadas a largo plazo.

Los gobiernos locales en el escenario contemporáneo se vuelcan a vigorizar la participación ciudadana de formas muy diversas, en este sentido los municipios mexicanos no son la excepción. Cada vez más en el mundo los gobiernos locales juegan un papel importante en el desarrollo, en México los gobiernos municipales poco a poco han comenzado a tener una presencia como promotores del desarrollo económico, aunque al parecer todavía se encuentra muy limitada (Cabrero, 2007).

Uno de los ámbitos de la política pública en el que los gobiernos locales más avances han impulsado en el ámbito internacional es el de modernización administrativa. En donde las nuevas corrientes de reforma administrativa se inspiran en la nueva gerencia pública, modelo que en buena medida se ha construido a partir de experiencias emanadas de los gobiernos locales, por lo tanto, en el caso mexicano se muestran diversos tipos de estrategias de modernización municipal, desde las que buscan construir los elementos básicos de una administración local.

Características del proceso de hechura de políticas públicas municipales

Definición del problema	Formulación y diseño	Implementación	Evaluación
- Con frecuencia responde a demandas urgentes	- Poco tiempo para la deliberación	- Vinculación inmediata entre decisión y acción	- Poco tiempo de maduración para la evaluación de políticas
- Solo se seleccionan problemas con solución visible y factible	- Imitación en el diseño de soluciones	- Regulación formal poco eficaz	- Evaluación a partir del grado de satisfacción ciudadana
- Horizonte de tiempo restringido.	- O innovación en el diseño de soluciones	- Regulación social muy eficaz - Regulación por proximidad	- Débil evaluación de impacto de políticas

3.4.1 Restructuración administrativa municipal "Nueva Gerencia Pública"

La idea de una reconfiguración se refiere al proceso de reacomodo de: recursos, (nivel funcional), normas jurídicas y organizaciones (nivel estructural) actitudes y procesos de negociación (nivel comportamental) y redes de relación (nivel relacional). El concepto que utilizamos de innovación supone entonces que dicho proceso de cambio dé como resultado una situación de capacidad de gobierno (gobernabilidad) y de nivel de bienestar a la población (calidad de gestión) no observado en el pasado inmediato a experiencia estudiada⁸⁰.

Hasta 1982 los municipios habían permanecido con una estructura, podríamos decir tradicional a como había quedado plasmada desde el triunfo de la revolución. Sus recursos, su personalidad, en general, la existencia del poder centralizado en México generaba en los municipios una total dependencia del gobierno federal y del estatal, a la espera de sus recursos y poder administrarlos, con la reforma constitucional se gestó entonces una nueva administración⁸¹, una reestructuración de la administración municipal, en donde los servicios públicos, la hacienda pública pasaron a ser administrados libremente por el municipio.

Artículo 115 constitucional, fracción II. Reforma de 1983.

II. —Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, los bandos de policía y

⁸⁰ Un ejemplo que se ha estudiado es el Estado de Guanajuato, municipio en el que la planeación urbana y los cambios en la materia, se descentralizaron en un instituto paramunicipal, en el que el sistema de participación ciudadana funcionaba aun sin la presencia de funcionarios municipales.

⁸¹ Dentro de mis experiencias personales en el Estado de Oaxaca, al recorrer municipios en la región de la costa del mismo estado, pude identificar que algunos municipios supieron aprovechar la oportunidad de esta reforma constitucional, lo que cual generó un mayor apoyo a los municipios con recursos que verdaderamente buenos, en pláticas con algunos ex presidentes municipales pudieron relatarme la cantidad de recursos que pudieron y programas de los que fueron beneficiados sus municipios, tal es el caso del municipio de San Pedro Tututepec.

buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Artículo 115, Fracción III. Texto original de 1917.	Artículo 115, Fracción II. Reformado, 1983.
III. —Los municipios (serán) investidos de personalidad jurídica (para todos los efectos legales).	II. —Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejaran su patrimonio conforme a la ley.

El surgimiento del New Public Management⁸², es en realidad como un paradigma de la administración que se caracteriza por adaptar herramientas de la gestión empresarial al manejo de los asuntos públicos, y que propugna por la prestación de servicios más ajustados a las necesidades de los ciudadanos con un enfoque de eficiencia, competencia y efectividad en la satisfacción de las demandas sociales.

La implementación de este nuevo modelo de administración implica no solo un proceso de reingeniería institucional, entendido como la modificación de las normas que delimitan las actuaciones de los funcionarios y organizaciones públicas, sino además una profunda transformación de los patrones de comportamiento que rigen las relaciones entre los agentes del sector público, y entre estos y el sector privado, dichas dinámicas de cambio suelen generar

⁸² Isabel María García. La nueva gestión pública: evolución y tendencias. 2007. La nueva gerencia pública persigue la creación de una administración eficiente y eficaz, es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad. Todo ello rodeado de sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos, planes y resultados, para que por un lado, perfeccionen el sistema de elección, y, por otro, favorezcan la participación ciudadana.

agentes que pueden ver comprometidos a sus nichos de poder en el Estado, por lo que la aplicación de este requiere un enfoque holístico de gestión de cambio.

Los procesos de cambio generados por la implementación de la nueva gestión pública se encuentran enmarcados por lo general en cuatro categorías (Quintero, 2010):

1.- Estado racionalizado o Lean State. El enfoque de Estado racionalizado consiste en analizar cuáles son las necesidades de los ciudadanos y qué agentes privados, públicos, asociaciones— pueden prestarlos con mayor eficiencia y calidad, de modo que el Estado haga sólo aquello que los ciudadanos no puedan conseguir por sí mismos en el mercado.

2.- Separación de los niveles estratégico y operativo. La estricta división de las esferas política y administrativa resulta fundamental para la NGP, en la medida en que la primera se enmarca en el ámbito de la gestión estratégica, encargada de definir las políticas globales y sus criterios de aplicación, mientras que la segunda asume un papel de carácter operativo en el que se precisa la manera como se suministran los servicios a los ciudadanos, con base en los lineamientos generales establecidos en el nivel estratégico.

3.- Nueva actitud de servicio. Dada la importancia que se le da al ciudadano en el modelo de la NGP, un elemento esencial de los procesos de cambio apunta hacia una nueva actitud de servicio, en la que la administración pública deja de concebirse como un instrumento coercitivo dotado de soberanía y empieza a percibirse como un órgano cuyo papel consiste en la prestación de servicios a la sociedad. Esto implica que la gestión pública se orienta hacia la identificación de las demandas de los ciudadanos y su satisfacción por medio de mecanismos eficientes, efectivos y de calidad.

4.- Nuevo modelo de gestión. La NGP se basa en un modelo de gestión inspirado en la estructura gerencial y la organización de las empresas privadas, cuyas principales características son la gestión por resultados, la orientación hacia el

mercado, la promoción de la competencia, el enfoque en los productos, la gestión total de calidad y un esquema de rendición de cuentas sobre los resultados. Este modelo permite focalizar la atención sobre los procesos y garantiza que los productos o servicios de la administración respondan a las necesidades de los ciudadanos de modo eficiente y con altos estándares de calidad.

Es una reestructuración de los municipios del país que viene a crear un cambio en la administración municipal. Un cambio en el que los municipios de pasar a ser administradores de su hacienda la cual se conformara de las contribuciones que señale las legislaturas de los estados, lo cual debía ser suficiente para poder satisfacer las necesidades de los municipios⁸³, pasaran ahora a que los municipios, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo diversos servicios públicos, queda claro que los estados tendrán que hacerse cargo también de los servicios públicos de los municipios.

Artículo 115. Fracción IV, reforma de 1983.

IV.- Los municipios administraran libremente su hacienda⁸⁴, la cual se formara de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, en todo caso:

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, división,

⁸³ Las necesidades los municipios debían de ser cubiertas con la conformación que señalaran las legislaturas de los estados, lo cual dejaba en claro un intermediario entre el gobierno federal y el municipal, considerado a partir de ese momento como el tercer nivel de gobierno, muchos municipios no eran sustentables durante esa época e incluso hasta la fecha existen municipios demasiado abandonados que no cuentan con los recursos suficientes para poder obtener el bienestar de sus ciudadanos; pero que además han sido corroídos por la lucha por el poder, siguiendo con los ejemplos del Estado de Oaxaca, municipios en lo que mayormente son de usos de y costumbres.

⁸⁴ Es aquí cuando el término de la oración de la administración libre de la hacienda se hace efectivo, la hacienda ahora pasaría a manos de los municipios, los cuales ahora si podrán administrar sus recursos, recaudación sin el intermediario que pareciera le hacía daño.

consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Artículo 115, Fracción II. Texto original de 1917.	Artículo 115, Fracción IV, reforma de 1983.
II. —Los municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formara de las contribuciones que (señalen) las legislaturas (de los estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender las necesidades municipales).	IV. —Los municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formara de <u>los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.</u>

La reestructuración administrativa del municipio comprendía entonces, el cambio de giro que se le daría al municipio como una institución dotada de personalidad jurídica. Esta reestructuración seria variada en todo el país, ahora el municipio gozaría de plena autonomía para poder administrar sus propios recursos mediante la hacienda pública, hacer uso de los mismos para poder lograr el bienestar de sus ciudadanos; pero además gozaría de recursos que le permitiesen lograr un mejor ámbito de competitividad, pero ahora sin un intermediario que en algunas ocasiones obstaculizo la repartición de los recursos correspondientes, esto se encontraba ahora dentro de la Constitución Política.

En un sistema federal como el nuestro, la administración pública contemporánea tiene que enfrentarse al reto que significa aplicar métodos y sistemas acordes con la época para realizar con eficacia su función y sean estos a nivel federal, local o municipal. Es de todos sabido que los municipios se enfrentan a numerosos problemas para cumplir sus funciones, ya no digamos eficazmente, cumplirlas simplemente, lo que ha traído como consecuencia la pérdida de su dinamismo económico, político y social, el cual, incluso, a veces ni lo tuvieron (Romero, 1983).

3.4.2 Nueva administración y gestión municipal en México

Como lo hemos venido mencionado, el proceso innovador en México que comienza con la reforma constitucional al artículo 115 en 1983 generó cambios en la administración municipal. Pero ahora bien, el proceso no se vio reflejado de manera espontánea, sino que como decimos es un “proceso” en el que los municipios del país se vieron beneficiados por este nuevo proceso, pero que además la administración de los municipios se comenzaría a modernizar, por lo que significaba un nuevo reto para los servidores públicos⁸⁵.

Este cambio en los municipios de México consistía en un mejor desempeño global y mejor desempeño en áreas específicas. Los estudios que se han realizado acerca de este proceso son variados, se han arrojado resultados favorables y con desventajas ante este proceso, pero como todo proceso era claro que esto pasaría, pero no debemos dejar a un lado que en realidad los municipios que lograron el proceso de innovación municipal fueron claramente favorecidos y premiados, por lograr un mejor nivel de institucionalización, de recaudación y de profesionalización de sus servidores públicos ante el comienzo de una nueva era de la administración municipal.

⁸⁵ Por las condiciones geográficas del país, las costumbres y tradiciones de algunas regiones, fueron factores que obstaculizaron en gran medida que municipios alejados de las capitales o de difícil acceso para la época obtuvieran grandes cambios en su administración y profesionalización de los servidores públicos.

Combinando aspectos como: el nivel de mejoras al desempeño logrado y la fase de madurez del proceso innovador, se tendrían diversas situaciones posibles en las que se pueden ubicar una experiencia municipal determinada, en los relacionado al desempeño, habrá casos en que los mejores resultados observados en la gestión se detectaran en ciertas áreas específicas (por ejemplo, captación de mayores recursos, mayor eficiencia en la recolección de basura, algún programa de participación ciudadana, u otro), mientras que en otros, habrá un conjunto amplio de una administración municipal en la gestión municipal (Mendoza, 1995).

Los servicios públicos son una de las principales responsabilidades de los gobiernos municipales. De hecho, podemos decir que los ayuntamientos son entidades básicamente prestadoras de servicios. Ante esta situación, es normal que los niveles de cobertura que tienen dichos servicios sean considerados como un parámetro de medición del nivel de desarrollo que dicho municipio tiene, las autoridades locales consideran muy importante contar con los recursos suficientes para desarrollar los servicios, pues buena parte de la imagen de su gestión va ligada a las contribuciones que puedan hacer a la mejora y ampliación de estos.

Como un caso en el que se demuestra una experiencia de innovación en un municipio mexicano, tomaremos como referencia al municipio de Huajuapán de León Oaxaca, en donde el tema será los servicios de recolección de basura.

El municipio.

Huajuapán de León tuvo ingresos brutos anuales por 13 millones de pesos en 2001 de los casi el 50 % se destinó a inversión en obras públicas, muy por arriba de la media nacional que es del 24%, lo que muestra un interés de sus autoridades en proporcionar más equipamiento para la comunidad.

Descripción del programa

Antecedentes

La mayoría de las ciudades de Oaxaca son víctimas del deterioro ambiental. Huajuapán, cuya población se estima en 54,000 mil habitantes, no representa una excepción. De hecho, frente al avance arrollador del proceso de urbanización, los factores relacionados con la gestión de residuos son cada vez más difíciles de controlar, debido fundamentalmente a la limitada capacidad de los servicios públicos y a la poca participación de la población en el proceso de gestión comunitaria del medio ambiente.

La recolección de basura, el municipio sin respuesta de la ciudadanía.

Anteriormente, no existía ni un ámbito de comunicación ni un marco de colaboración entre el gobierno municipal y los diferentes sectores de la población y las comunidades locales, susceptible de estimular la gestión ambiental de base comunitaria. Por otra parte existían múltiples problemas de recolección y limpieza de basura. Las calles, avenidas, tramos carreteros, terrenos baldíos, barrancas, escuelas, dependencias oficiales, entre otros, presentaban serios problemas de acumulación de basura, debido principalmente a la mala costumbre de arrojar la basura en la vía pública.

Frente a la magnitud del problema, el abril de 2002, los residentes de la Heroica Ciudad de Huajuapán de León no tuvieron el menor reparo en aprovechar la oportunidad ofrecida por la administración municipal, que empujada por algunos grupos ambientalistas, formularon un objetivo central en materia ambiental: “concientizar a la ciudadanía de la importancia de su participación activa y permanente en las acciones encaminadas para lograr un HUAJUAPAN LIMPIO”. Así pues, bajo el liderazgo municipal de la Alcaldesa, Ramona González, se inició el programa en las carreteras de acceso a la ciudad pues es el área más crítica dado que se encuentra en una ladera y toso los desperdicios son arrastrados en época de lluvias. Se convocó para dicha labor a las escuelas de enseñanza media superior y otras instituciones oficiales para lograr las siguientes metas:

- Eliminar basureros clandestinos, en barrancas y terrenos baldíos.

- Concientizar a los ciudadanos para convertirlos en vigilantes de la limpieza de su entorno.
- Reorganizar las rutas de recolección de basura para que sean más continuas que las calles se conviertan en basureros vecinales.

De esta forma a partir del sábado 13 de abril de 2002, cada 15 días, un grupo de 65 personas (vecinos que viven a orillas del tramo carretero, directores de escuelas y personal del Ayuntamiento) se ha reunido para realizar las actividades de limpieza.

Movilización de recursos.

A través del “SÁBADO DEL COLONO” (un programa también inscrito en el PGyGL edición 2004), el municipio proporciona la infraestructura de limpieza pública al servicio de la comunidad (maquinaria, alumbrado, servicios, etc.). De esta manera se logró ciertas simbiosis entre ambos programas al tener capacidad de convocatoria y motivación.

Por otra parte, el Ayuntamiento cobra \$2 por tirar la basura en los camiones, pero estos entregan un boleto a cambio de participar en una rifa de electrodomésticos. Con ello se busca crear estímulos para aprovechar el servicio de limpieza municipal y desincentivar que se siga arrojando basura en la vía pública.

El programa se volvió atractivo al grado que logro convocar actores tales como:

- Autoridades municipales
- Personal operativo del municipio
- Autoridades escolares
- Estudiantes y ciudadanía

El programa sin duda represento un buen primer paso en la creación de conciencia ciudadana y en la difusión de una cultura cívica ligada a la limpieza e higiene. Con la creación de los comités vecinales se pone la base para una sólida cultura de participación ciudadana. Los resultados del programa son buenos dado

que lograron cambiar la imagen que se tenía de una ciudad sucia por una mucho más limpia. Sin embargo, el programa debe madurar más y enfocarse a consolidar la cultura de la limpieza acompañada de un servicio cada vez más completo y moderno para el tratamiento de los desechos sólidos.

En el presente caso que acabamos de estudiar deja en claro que los municipios se enfrentan a cuestiones “modernas” que regiones del país son consideradas como desconocidas. Al encontrarse Oaxaca en el sur del país, este se encuentra en situaciones de rezago en el presente ámbito y en muchos más; pero lo cual se pudo solucionar mediante un gobierno municipal que pueda poner el ejemplo, es como en la teoría de juegos⁸⁶, un proceso de innovación en el que la parte administrativa quedo claramente vinculada con la misma ciudadanía.

Ahora bien, existe evidencia suficiente para aceptar que en México la acción pública urbana está cambiando intensamente. Aunque la mayoría de los obstáculos legales, institucionales, fiscales, administrativos y políticos indudablemente siguen dificultando un cambio en la acción pública urbana, aun así, muchos gobiernos de ciudades poco a poco adoptan un espíritu emprendedor y llevan a cabo innovaciones con mayor o menor éxito⁸⁷. Por otra parte, es cada vez más frecuente observar que los actores sociales de forma gradual desarrollan estrategias de participación en los asuntos públicos (Mendoza, 1995).

⁸⁶ Existe un caso que describe a personas en un estadio o en un auditorio, en un determinado momento todos se ponen de pie pero luego es difícil que se vuelvan a sentar, esto no ocurrirá mientras los que están más adelante no se sienten y generen el efecto en cadena, por lo que es importante mandar el mensaje, en especial a todos los que están más adelante.

⁸⁷ Cabrero (1995). La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales. Otros ejemplos de municipios del país que optaron por adoptar un nuevo modelo de administración municipal se encuentran los siguientes: Xico, Veracruz. León, Guanajuato. Atoyac de Álvarez, Guerrero. Charcas, San Luis Potosí. La Meseta Purépecha en Michoacán.

SITUACIONES POSIBLES EN EL ESTUDIO DE INNOVACIONES MUNICIPALES

	Proceso inicial (cambios propuestos)	Fase de madurez del proceso innovador Proceso ampliado (efectos multiplicados)	Proceso en vías De institucionalización.
Mejor desempeño global	Exito efímero Situación poco probable prácticamente inexistente. El análisis puede sobredimensionar el valor de una iniciativa poco desarrollada. Puede tratarse de un "efecto ilusorio" de corta duración	Innovación en desarrollo Situación interesante para ser estudiada debido al amplio efecto favorable de la innovación. En ocasiones la posibilidad de institucionalizar el proceso no solo depende del grupo gobernante sino también de factores externos.	Innovación integral Situación ideal de estudio. Proceso consolidado (al menos en el trienio). Mayor dificultad a revertir la dinámica en la siguiente administración. Situación generadora de esquemas favorables de gobernabilidad.
Mejor desempeño en áreas específicas.	Situación prematura Situación de dilema no hay elementos todavía para considerar esta experiencia como innovadora. Puede tratarse más de un proyecto de innovación que de un proceso de desarrollo.	Innovación potencial Puede ser una situación a estudiar siempre y cuando sea una experiencia inicial que podrá seguir siendo estudiada. Situación que comienza a generar efectos multiplicados aunque en áreas específicas.	Innovación parcial Situación interesante para ser estudiada. En ocasiones se debe a factores externos la dificultad de generalizar un mejor desempeño. En ocasiones se debe a "falta de tiempo" en periodos trianuales.

Actualmente los gobiernos municipales se encuentran ante un doble desafío. Por un lado, realizar una gestión municipal eficiente, eficaz y de calidad y por otro lado, poner permanentemente en sus objetivos el fortalecimiento democrático a través de la participación de diversos actores en el proceso decisional y crear los marcos necesarios para el intercambio y la cooperación entre actores diversos, de convencer al conjunto de actores de los beneficios colectivos que se derivan de la participación en la red y de ofrecer incentivos necesarios para que se impliquen en ella, esto en razón de la implementación de una modelo de participación.

3.4.3 proceso innovador en la tradición municipal.

El proceso innovador dentro de los municipios con una tradición basada en su propia organización social. Como lo mencionábamos en apartados anteriores, la situación geográfica del país permite una desigualdad económica y social, el norte, el centro y el sur, entonces, este proceso de modernización administrativa se tuvo que enfrentar a situaciones en la que los municipios no contaban ni si quiera con una máquina de escribir y que los servidores públicos, algunos eran analfabetas, por lo que se generaron problemas al querer hacer realidad el propósito de la reforma constitucional.

En Oaxaca como en otros estado del país han existido formas de organización comunitaria “municipios de usos y costumbres” para la realización de obras colectivas (Tequio)⁸⁸. Cabe mencionar que este tipo de labores conformado por grupo de pobladores fue incluso la base de organización de la civilización azteca,

⁸⁸ El tequio “trabajo comunitario” en Oaxaca es conocido como una forma de trabajo grupal, existe la división del trabajo, es un trabajo que realiza la comunidad para el beneficio de la misma, este es realizado actualmente en las escuelas públicas, existen municipios en la que para la realización de un obra pública se hace una convocatoria a todos los ciudadanos de la población para que acudan a realizar el trabajo, mientras que las mujeres son las que preparan la comida para los trabajadores, comúnmente esto sucede en municipios de usos y costumbres, pero sería mentir que muchos municipios no los siguen utilizando, hasta en el municipio de Oaxaca de Juárez se sigue utilizando.

las pirámides fueron construidas teniendo como base de organización el tequio, estas formas de organización en el Estado de Oaxaca hasta fecha aún perduran, básicamente la construcción y mejoramiento de la escuelas se ha venido realizando mediante este tipo de trabajo.

A finales de la década de 1980, se afianzo un proceso internacional de reconocimiento de derechos diferenciados para los pueblos indígenas. Lo cual fue como resultado de la presión de algunas organizaciones indígenas en el mundo y de la comunidad internacional del desarrollo, preocupada por el impacto de políticas públicas con esquemas autoritarios y discriminatorios a la población indígena, gracias a esto se dio un impulso a una serie de instrumentos jurídicos internacionales en defensa y protección de los territorios instituciones y derechos de los pueblos indígenas.

En 1990 México ratifico el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en Países independientes. Esto dio inicio en el país al reconocimiento de los municipios de usos y costumbres, por lo que mediante decreto número 278 del once de mayo de 1995, la Quincuagésima Quinta Legislatura del Estado de Oaxaca reformo el artículo 25 de la Constitución, para establecer en su último párrafo, el reconocimiento a las tradiciones y prácticas democráticas de las poblaciones indígenas que hasta ahora han utilizado en la renovación de sus Ayuntamientos.

Reconocimiento de los Municipios de Usos y Costumbres del Estado de Oaxaca

Constitución Política del Estado de Oaxaca	de	Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca
Artículo 25. A.- DE LAS ELECCIONES I... II... ... La ley protegerá y propiciará las prácticas democráticas en todas las comunidades		ARTICULO 18. - En los municipios donde se encuentren asentados pueblos indígenas, los ayuntamientos promoverán, en el marco de las prácticas tradicionales de las Comunidades y Pueblos Indígenas, el desarrollo de sus lenguas, cultura, usos, costumbres, recursos naturales y sus

indígenas y afroamericanas del Estado de Oaxaca, para la elección de sus Ayuntamientos, en los términos establecidos por el artículo 2°. Apartado A, fracciones III y VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; establecerá los mecanismos para garantizar la plena y total participación de la mujer en dichos procesos electorales y el ejercicio de su derecho a votar y ser votada en condiciones de igualdad con el de los varones y sancionará su contravención.

Todas las ciudadanas y ciudadanos del Estado tienen derecho a no ser discriminados en la elección de las autoridades municipales. Los usos y costumbres de las comunidades no deben ser contrarios a los derechos fundamentales establecidos en la presente Constitución, en los tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano y en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTICULO 29. El Estado adopta para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico, popular y multicultural, teniendo como base de su organización política y administrativa, el Municipio Libre.

La elección de los ayuntamientos se hará mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. En los municipios con comunidades que se rigen por los sistemas normativos indígenas se observará lo dispuesto por el artículo 25 apartado A, fracción II de esta constitución y la legislación reglamentaria. No habrá autoridad intermedia entre estos y el Gobierno del Estado.

formas específicas de organización social, atendiendo a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Particular del Estado y la Ley de los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca.

ARTICULO 21.- Los miembros del ayuntamiento se eligen por sufragio universal directo, libre y secreto de los ciudadanos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, con predominante mayoritario en los términos de la Ley Electoral vigente. En los Municipios que se rigen por usos y costumbres, se respetarán las tradiciones y prácticas democráticas en los términos de los ordenamientos aplicables.

ARTÍCULO 23.- Los Concejales electos por el sistema de usos y costumbres tomarán posesión en la misma fecha y desempeñarán el cargo durante el tiempo que sus tradiciones y prácticas democráticas determinen, pero no podrá exceder de tres años.

Ante esta situación que se presenta en Oaxaca, el momento en que este proceso de innovación llega a los municipios más alejados puede que sea una alteración en la administración municipal que genere confusión entre los servidores públicos. Es necesario mencionar además, que la administración pública mexicana se encuentra atrapada entre la tradición y el cambio, una tradición que se ha resistido

a nuevas ideas, y un cambio que se genera como un prerequisite de sobrevivencia pero no logra interiorizarse.

En parte el problema se debe a la idea dominante en el mundo de la administración, de que todo debe ser nuevo, desde el nombre hasta las funciones. Sin embargo los pueblos han generado conocimientos que se han interiorizado en una forma de ver el mundo, de interpretarlo, y de vivirlo, es necesario que cada espacio social maneje simbólicamente sus fines y sus cambios. Incluso la admirable eficiencia japonesa en la producción moderna no es producto tanto de la adopción de nuevos modelos, sino más bien de la reinterpretación de la propia cultura, y de las creencias, para de esta forma reorientar la acción colectiva (Mendoza, 1995).

Es entonces, cuando este tipo de situaciones se deben aprovechar en el proceso de innovación, no dejar a un lado la existencia de las tradiciones del municipio. Como sucedió en algunos municipios del país, se debe realizar una combinación de estas dos variables, primero las tradiciones de organización social de la comunidad, segundo la gestión de recursos para la realización de obras públicas, se debe tomar en cuenta que no todo significa a que todo se tiene que cambiar y dejar a un lado algo tan importante como lo es el tequio en el caso de Oaxaca.

Para poder lograr el éxito dentro del proceso innovador en el municipio se deben tomar en cuenta la combinación de tres factores fundamentales:

- I.- Liderazgo. Una propuesta de gobierno de participación intensa con la ciudadanía que genere credibilidad.
- II.- Participación ciudadana. El resurgimiento de mecanismos de participación social como el tequio que permitan una estructura de organización muy eficaz.
- III.- La posibilidad de potenciar la estrategia de gobierno a partir de la disponibilidad de recursos.

Es importante que la aparición de un liderazgo en la comunidad sea capaz de generar credibilidad que sea determinante. Además de un liderazgo que sea capaz de hacer un llamado a recuperar viejas tradiciones de solidaridad y cooperación a partir del tequio que termine no solo por convencer sino por generar un nuevo entusiasmo en la resolución de problemas por la vía del trabajo comunal.

Los resultados que se obtuvieron en el país con este proceso innovador frente a municipios con tradiciones de organización social no siempre fueron favorables. Ya que en algunos municipios como el caso de Oaxaca no siempre se ha tenido la visión de que un cambio es bueno para el bienestar de los pobladores del municipio, ya que existen municipios que tienen muy arraigada sus estructura de organización y la búsqueda del poder es lo principal a costa de todo, se encuentran cerrados a una posibilidad de un cambio, al no contar con el principal punto mencionado anteriormente ya no se puede hacer nada más que esperar que el resultado de una administración fallida⁸⁹.

CONCLUSIÓN CAPÍTULO 3

El principal avance que se dio en materia del municipio en nuestro país se logró gracias a después de la revolución mexicana con la promulgación de la Constitución de 1917. Fue el inicio de un largo camino a recorrer para esta institución del gobierno local, la evolución constitucional del artículo 115 deja en claro que durante décadas se buscó que el municipio se fortaleciera dotándolo de autonomía, aunque los esfuerzos por los legisladores y el gobierno federal no recibieron las aportaciones necesarias para lograrlo.

En el proceso de reconstrucción del país durante los problemas económicos que enfrentaba y ante la inestabilidad internacional, el gobierno tuvo que realizar reformas estructurales que pudiesen mitigar el problema que se venía presentado en el país. Los problemas económicos que se presentaban a nivel internacional gestaron en nuestro país una serie de cambios que le pudiesen poder mitigar la

⁸⁹ En algunos municipios del Estado de Oaxaca se encuentran severamente rezagados, pero esto no es porque los recursos no sean entregados a los Ayuntamientos, sino que se encuentran en una negación de progreso, una negación al cambio, mayormente son municipios de la sierra del Estado.

crisis interna por la que estaba pasando, durante la década de los ochenta toda América Latina sufrió de grandes crisis que fueron afectando a la economía mundial y que preocupó a estas, por lo que más adelante se lanza como prueba piloto el consenso de Washington en el que ponían las medidas a seguir para lograr un alto crecimiento económico.

Ante la insistencia y presión internacional hacia México optar medidas que pudieran sobrellevar el país, este tuvo que ceder. Por lo que una de las reformas y promesas de campaña de Miguel de la Madrid era darle autonomía al municipio justificando esto en base a los principios de la economía, jurídico y la realidad de la hacienda pública, se pudo lograr que en 1983 se aprobara la reforma constitucional al artículo 115 en donde los estados dejaban de ser los intermediarios para la obtención de los recursos federales y la libre administración de la hacienda pública. La modificación a este artículo propicio en los gobiernos locales un avance y descentralización del poder en México. Tal política descentralizadora buscaba que los gobiernos locales pudieran tener una competitividad en el manejo de sus recursos; pero además cabe mencionar que ante esta situación y ante la presión hacia el país, México adoptó lo que se conoce como "New Public Management" una nueva gerencia pública que buscaba una nueva forma de administración de los ayuntamientos.

El proceso de construcción de un nuevo modelo en la administración de los municipios trajo consigo beneficios y algunas consideraciones para que después se modificara ante los retos del nuevo siglo XXI. Este proceso de innovación buscaba una que los gobiernos locales pudieran superar los retos de tradicionalismo y cultura en diversas regiones del país, pretendían reforzar este nuevo modelo con la implementación de políticas públicas municipales que dieran resultados favorables; pero hubo algo que se les olvidó, implementaron un mismo modelo de municipalidad como el modelo de condado angloamericano, ante esta situación en algunos municipios del país los resultados fueron favorables, pero en otros fue un total fracaso, cabe mencionar que los buenos resultados se dieron en municipios urbanos.

CAPÍTULO 4

4.- EL MUNICIPIO MEXICANO FRENTE A LOS RETOS DEL NUEVO SIGLO: EL CONCEPTO DE GOBERNANZA LOCAL.

4.1 problemática del municipio en México.

Los cambios que se han venido dando en nuestro país tanto desde la perspectiva económica (integración económica), como política (apertura democrática y alternancia en el poder municipal), y social (nuevo rol de la ciudadanía y de la sociedad civil), que estemos en el umbral de una ola innovadora en la gestión municipal. Como bien decíamos los grandes dilemas pendientes de la democracia y la nueva gestión pública, no pareciera que se van a resolver en y desde el centro; todo parece indicar que estos dilemas se van a dilucidar en el espacio de los gobiernos locales (Mendoza, 1995).

Ahora bien, siguiendo con la tesis de Julián Salazar, nos explica que este proceso de innovación en la administración municipal se ha venido enfrentado a problemas regionales del país⁹⁰, por cuestiones demográficas, culturales y sociales, por lo que defiende esta postura de la siguiente manera (Medina, 1993):

Sin embargo, la administración municipal está aún lejos de esta transformación modernizadora, pocas son las entidades que ha respondido a los retos por la sociedad mexicana. Esto debido a que las características que hacen singulares los problemas municipales actuales son producto de acelerado crecimiento urbano, por un lado y por el otro el enorme rezago que presentan los municipios rurales.

Después de diez años de que se aplicara la reforma constitucional al artículo 115 por el ex mandatario Miguel de la Madrid, se pudieron observar resultados favorables en algunos municipios del país. En muchos de ellos sin importar las condiciones geográficas, culturales y sociales, las cuales sirvieron para poder aprovechar el proceso de innovación, como lo planteo (Medina, 1993) los

⁹⁰ Problemas de regionalización del país, la desigualdad económica existente dentro del mismo territorio, por la que se realiza la categorización de municipios, urbanos y rurales.

problemas a los que se ha tenido que enfrentar este proceso no ha sido fáciles, pero que además fue un proceso que generó en los municipios del país un cambio radical y frente un contexto actual, los municipios se han tenido que enfrentar a otros problemas, lejos de estar obstaculizados por sus tradiciones y culturas.

Ahora bien, cabe mencionar la existencia de las tres esferas de gobierno, federal, estatal y municipal dentro del Estado mexicano. Pero ahora casi por tradición la esfera municipal ha estado relegada ya no a un segundo, sino hasta un tercer plano en los intereses prioritarios de la administración federal, la cual por sus recursos y objetivos ha sido permanentemente la más fuerte, considerando por mucho tiempo, inclusive, que el municipio era un apéndice de la Federación, por lo que la parte más dinámica de la estructura estatal es la administración pública, en los municipios es el ayuntamiento el encargado por disposición constitucional de administrar a los mismos, es entonces que de acuerdo con las reformas constitucionales, el municipio y sus órganos se ven en la necesidad de adaptarse a los cambios que presenta la cotidianeidad de la vida del momento.

Los gobiernos locales en México se han enfrentado a problemas más allá de solo de diseñar un nuevo modelo de innovación en la administración municipal, sino que se enfrenta a dos problemas tradicionales a los que tienen que enfrentarse los gobiernos municipales para lograr una gestión territorial⁹¹ eficiente.

Modelos tradicionales del gobierno local

- Los modelos clientelistas tradicionales: no empoderan a la ciudadanía y son ineficientes frente a la complejidad de los desafíos de gestión. Alude a un modelo asistencialista de pasividad de los actores locales.
 - Los modelos tecnócratas: si bien las concepciones empresariales de la gestión pública aportan tecnificación, no dan cuenta de la construcción del compromiso democrático con la ciudadanía.
-

⁹¹ Por gestión territorial se entiende la implicación activa de la ciudadanía en la construcción de los proyectos locales democráticos.

Existen otros problemas a los que se tienen que enfrentar los gobiernos municipales en el país. Es un tema que poco se ha querido tocar por la actual administración federal, pero si concebimos al municipio como la base institucional del gobierno, debemos tener en cuenta que la pobreza y la marginación⁹² son temas de interés para la construcción de un modelo alternativo administrativo en los municipios, tomando en cuenta los siguientes indicadores.

Indicadores de la Pobreza en México	Indicadores de la Marginación en los Municipios de México
- Ingreso corriente per cápita; - rezago educativo; - acceso a la alimentación; - acceso a los servicios de salud; - acceso a la seguridad social; - acceso a los servicios básicos de la vivienda; - calidad y espacios en la vivienda, y - Grado de cohesión social.	- Porcentaje de población de 15 años o más analfabeta. - Porcentaje de población de 15 años o más sin primaria completa. - Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares habitadas sin drenaje ni servicio sanitario. - Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares habitadas sin energía eléctrica. - Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares habitadas sin agua entubada. - Porcentaje de viviendas particulares habitadas con algún nivel de hacinamiento. - Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares habitadas con piso de tierra. - Porcentaje de población ocupada con ingresos de hasta dos salarios mínimos.

⁹² Véase la juventud opina. <http://www.voicesofyouth.org/es/posts/la-pobreza-y-marginacion-en-mexico>. pobreza es una situación o forma de vida que surge como producto de la imposibilidad de acceso o carencia de los recursos para satisfacer las necesidades físicas y psíquicas básicas humanas que inciden en un desgaste del nivel y calidad de vida de las personas, tales como la alimentación, la vivienda, la educación, la asistencia sanitaria o el acceso al agua potable. La marginación puede ser el efecto de prácticas explícitas de discriminación —que dejan efectivamente a la clase social o grupo social segregado al margen del funcionamiento social en algún aspecto— o, más indirectamente, ser provocada por la deficiencia de los procedimientos que aseguran la integración de los factores sociales, garantizándoles la oportunidad de desarrollarse plenamente.

Hemos hablado que la cuestión geográfica de los municipios es el principal factor del problema de los municipios en el país. Pero, debemos mencionar que también el contexto internacional es uno de los factores decisivos en los procesos de innovación de los municipios, y para México también existe un factor muy importante el cual fue el proceso de transición política⁹³ para el año 2000, un proceso que se venía gestando desde los últimos años de la década de los años ochenta, la aparición de nuevos partidos políticos, el desgaste social, y el quebrando del partido hegemónico.

Contexto Nacional frente al nuevo siglo en la administración de los municipios.	Contexto Internacional frente al nuevo siglo en la administración de los municipios.
- Falta de legitimidad de los procesos electorales. - Crisis económica severa. - Devaluación del peso frente al dólar. - Niveles de desempleo elevados. - Pérdida de credibilidad del gobierno y del partido hegemónico (PRI). - Levantamientos armados. En el Estado de Chiapas (EZLN). - Lento crecimiento económico.	- Problemas económicos "La década perdida para América Latina". - Crisis de centralización a nivel mundial. - Predicciones de los organismos internacionales, de economistas que se dedican a estudiar lo que está ocurriendo en el mundo y a hacer pronósticos. - No se vislumbran salidas a la crisis mundial.

⁹³ En términos generales, es todo período de cambio entre dos situaciones políticas estables. En un enfoque más específico, las transiciones políticas que han sido objeto de frecuentes estudios politológicos son: la transición al autoritarismo y la transición a la democracia. La transición al autoritarismo en general se produce como fase de reacción en procesos de democratización de tipo dialéctico, tardío o formas combinadas (ver "proceso de democratización"). En México fue una transición democrática hacia un nuevo gobierno, una nueva administración federal que fue el parte aguas de gobiernos de centro, fue el triunfo del Partido de Acción Nacional frente al Partido Revolucionario Institucional después de más de 70 años en el gobierno federal.

- Extrema concentración de la riqueza. - Zonas del país con muy alta marginación social. - Transición política en el año 2000, la llegada de un nuevo gobierno de derecha.	- Todas las tendencias, en el orden mundial, son hacia un mayor desempleo de los hombres en el mundo, no solamente en las regiones pobres o subdesarrolladas, sino también en los propios países ricos e industrializados.
--	--

Los municipios de este país, o al menos algunos, como lo sugiere este estudio, no están dispuestos a esperar más las soluciones desde el centro a sus problemas cotidianos de gobernabilidad y gestión municipal. La innovación surge precisamente por la ausencia de respuestas globales, desde el centro, a los problemas del municipio. La innovación surge precisamente de un nuevo vigor en el espacio municipal que es probable que nos tenga reservadas muchas sorpresas más (Mendoza, 1995).

La crisis de descentralización, a nivel mundial, ha hecho que la brecha entre los países subdesarrollados y los desarrollados se haya ampliado de manera excesiva y esa brecha ha originado, también, un flujo de recursos, sobre todo el orden monetario, que va de las zonas menos desarrolladas del mundo hacia las zonas más desarrolladas. Ello se ha introducido bajo la forma del endeudamiento masivo y generalizado de todo el tercer mundo, respecto a los países altamente industrializados, por lo que el enorme endeudamiento, que no solo lo padece México sino todo el mundo subdesarrollado, no es más que la expresión de que el flujo de recursos de riqueza se aceleró en los últimos años.

4.2 Nuevo modelo de innovación

El impulso de la ciudadanía, la exigencia creciente, la demanda de espacios de participación, está obligando en buena parte a los municipios del país a imaginar un nuevo modelo de gobierno dado que ni los esquemas tradicionales, ni las alianzas con el centro, parecen ir a la velocidad de la inquieta sociedad de nuestro México contemporáneo. Dado que ni las soluciones, ni los recursos, ni los modelos de gestión llegaron a tiempo, a los presidentes municipales de este país solo les queda una opción: innovar, crear nuevas estructuras de gobernabilidad, generar sistemas de cogestión, aplicarse a la tarea de gobierno municipal con una nueva mística (Mendoza, 1995).

Ante esta situación, podemos afirmar que el nuevo modelo de gestión pública del país se ha venido gestado dentro de los gobiernos locales⁹⁴. Como lo mencionábamos en un principio de este trabajo, los gobiernos locales son la base institucional de los estados (del estado mexicano), por lo que ahora la reforma que se aplicó en un momento de arriba hacia abajo ahora pareciera surge de abajo hacia arriba, los gobiernos locales han de modernizar el proceso ante las nuevas demandas de la ciudadanía y del contexto en que se encuentran, gracias a la reforma que marcó el inicio de un nuevo proceso que había de reestructurarse por sí mismo al poner en los municipios la suficiente capacidad de personalidad jurídica.

Jones y Thompson (1999) resumen la propuesta de la reinención del gobierno en las cinco "R" que para ellos son reestructuración, reingeniería, reinención, realineación y re conceptualización. El resultado de la secuencia de las cinco "R" sería un gobierno innovador, eficiente y efectivo. Estas ideas vienen a coronar de alguna manera la necesidad de realizar cambios significativos en la burocracia tradicional y en la cultura burocrática tal como ya lo había realizado Barze- lay (1998). Para impulsar este proceso de cambio dentro de las administraciones públicas tradicionales se requiere la "reestructuración" la cual se refiere en lo

⁹⁴ Esto lo han realizado otros países, tales como Gran Bretaña, Francia y los Estados Unidos entre otros. Con nuevos modelos en la innovación municipal.

sustantivo a eliminar todo aquello que no aporte valor al servicio o producto suministrado al consumidor. Esto puede resultar en procesos de considerable delegación de autoridad de responsabilidades y de toma de decisiones con respecto a las operaciones cotidianas (Egon, 2012).

Los procesos de innovación que se han realizado como los estudiados por Cabrero Mendoza en su libro *La nueva Gestión Municipal en México: análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*⁹⁵ muestran diversos ángulos y características de lo que son los procesos de innovación en la gestión municipal en México, cada uno de ellos es portador de una enseñanza diferente y difícilmente podríamos extraer conclusiones uniformes a partir de los mismos, reiterando que el estudio de algunos casos de municipios del país no es el mismo para todos, ya que cada uno cuenta con características diferentes.

La explosión de iniciativas locales mundiales durante la última década presenta un rasgo característico, los gobiernos municipales asumieron roles protagónicos en los procesos de cambio y dichos procesos estaban acompañados por acciones innovadoras y de emprendimiento económico y social, de esta manera las comunidades locales pasaron por una etapa de aprendizaje sobre el fenómeno de la reestructuración productiva y asumieron modelos de desarrollo que plantearon la necesidad de mejorar la respuesta local a los desafíos que significa el aumento de la competitividad y los cambios en la demanda ante las necesidades de la comunidades.

Como todo proceso de innovación surge de cambios estructurales que realizan los gobiernos, en el primer caso mexicano fue el federal, pero ahora el rol ha cambiado hacia los gobiernos locales. Ante esta situación los municipios han de realizar sus propios modelos de innovación de acuerdo al contexto en que el que nos encontramos, después de la transición del 2000, los gobiernos municipales aprendieron a lo largo de más una década de la reforma original que dio inicio al

⁹⁵ Mendoza, E. C. (1995). *La Nueva Gestión Municipal en México: análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*. México: CIDE.

proceso de innovación, aprendieron a saber utilizar el contexto de cada uno de sus municipios, dejó en claro que no todos los municipios del país han aprendido esto.

Por lo que se nos propone recomendaciones dirigidas a gobernantes municipales enfrentados a la necesidad de inventar nuevos esquemas de gobierno⁹⁶, para esto, simplemente no remitiríamos a las observaciones encontradas en común en seis estudios de caso analizados a profundidad, los cuales son los siguientes (Mendoza, 1995):

- La nueva gestión municipal basa en la participación ciudadana su mística de gobierno, los esquemas de cogestión se encontraron en todos los casos analizados.
- La nueva gestión municipal se caracteriza por ser capaz de generar una interacción dinámica con otros niveles de gobierno (más allá de filiaciones partidista), que redunde en capacitación de recursos, es decir se inscribe en un proceso de federalismo cooperativo. Esta fue otra constante en los casos estudiados.
- La nueva gestión municipal introduce equipos plurales de gobierno a partir de capacidades profesionales y no de las alianzas partidistas, además descentraliza decisiones por áreas de la administración. En nuestros casos de estudio la aparición de "gerentes municipales" fue una constante.
- La nueva gestión municipal hace del cabildo un órgano real de discusión y toma de decisiones incorporando a síndicos y regidores a una dinámica de trabajo, y abandonando el modelo del cabildo contemporáneo o sometido. Esta dinámica en el cabildo se observó en todos los casos.
- La nueva gestión municipal hace de la función de gobierno una función de liderazgo y de articulación de esfuerzos dado que solo gobernando como líderes con un compromiso abierto es posible generar credibilidad, el gobierno municipal no es más un acto de autoridad, sino de servicio. Los gobernantes de las experiencias estudiadas ejemplificaron esta idea.

⁹⁶ Debo tenerme aquí para aclarar que esto no es la receta que dará solución a los problemas en los diferentes municipios del país, es solamente el resultado de experiencias que ha analizado Cabrero Mendoza (1995) en la última década del siglo pasado.

- La nueva gestión municipal tiene una visión más allá del trienio, promoviendo una nueva normatividad, planes, y compromisos de mediano y largo plazo.
- La nueva gestión municipal hace de la generación de recursos propios y de la búsqueda de apoyos extremos una prioridad en la agenda de trabajo.
- La nueva gestión municipal se preocupa por mantener un orden administrativo sea con una infraestructura sofisticada o modesta, pero asume como responsabilidad la eficiencia y el orden en el quehacer de gobierno.
- La nueva gestión municipal se vigoriza promoviendo y abriendo espacios a la participación femenina, este aspecto se observó en todos los casos estudiados.

El material y equipo de oficina interviene también dentro de la capacidad administrativa. En este caso se observa que 11% de los 2,441 municipios 25 reconoce tener problemas financieros por la falta de recursos tecnológicos y equipo, 6% de todos los municipios no cuenta con computadora, 5% cuenta con solamente 1 computadora y 20% no cuenta con internet en el municipio, según un cálculo propio con datos de la Encuesta Nacional Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009. Estas circunstancias dificultan indiscutiblemente llevar a cabo con éxito las funciones administrativas⁹⁷.

Un aspecto en el que la capacidad institucional de los municipios mexicanos se ha visto rebasada, es precisamente en materia de autonomía financiera, donde lo que se percibe es que, no obstante la gran cantidad de recursos descentralizados en las últimas décadas, los municipios dependen cada vez en mayor medida de los recursos federales, al tiempo que se reduce proporcionalmente su esfuerzo recaudatorio. Al revisar la información oficial se constata que, mientras en 1999 el 22.4% del gasto total de los municipios mexicanos era recaudado por ellos directamente, en 2010 apenas recaudaron el equivalente a 20.8% de todo su

⁹⁷ Las funciones de los municipios en México se ven contrapuestas por los problemas que se presentan para poder garantizar la capacidad administrativa, se enfrentan a rezago tecnológicos, como sucede en muchos municipios del país.

gasto. Por otro lado, mientras que en 1999 los municipios podían cubrir con ingresos propios hasta un 46.5% de su gasto de operación, en 2010 únicamente lograron cubrir 43.5% de dicho rubro. Del mismo modo, mientras que en 1999 el conjunto de municipios mexicanos podía costear casi 80% de su gasto de nómina con recursos propios, para el año 2010 solamente logró cubrir 66%.

Variables de la autonomía financiera municipal
- Situación socioeconómica - Capacidad administrativa - Esfuerzo fiscal y vigilancia - Participación ciudadana

Por lo tanto, una política pública que busque abatir el rezago financiero de los municipios debe formar parte de una estrategia integral que detone paralelamente el desarrollo económico local, modifique el contexto legal del municipio de tal manera que se incentive la rendición de cuentas ante una ciudadanía informada y consciente de su papel; al tiempo que fortalezca institucionalmente los aparatos administrativos municipales a través de la profesionalización de los funcionarios públicos y la modernización de los procesos y servicios públicos que presta.

A partir de los estudios que se han realizado acerca de este proceso de innovación, y ante el surgimiento de una nueva, difícilmente podríamos decir que existe una estrategia obligada para la innovación municipal. En la administración pública en general cada vez ha quedado más relegado el pensamiento tradicional de que existen formas de estructuras administrativas y organizacionales, de hecho las soluciones en materia administrativa y de estructuras de gobiernos en todo

espacio organizacional complejo, parecen más bien ser caucásicas y responder a situaciones propias de cada organización⁹⁸.

Ante la problemática del modelo clientelista y tecnocrático en nuestro país, se debe optar por un modelo alternativo, en donde se realice una combinación eficiente de la gestión y fuerte participación de la ciudadanía. El fomento de una gestión pública participativa “gobernanza local”⁹⁹, con finalidad de fortalecer la participación del municipio en la construcción del diseño de políticas públicas en los diferentes contextos del país, esto es lo implica la gobernanza local, el involucramiento de los ciudadanos en los proyectos municipales y el rol del municipio en la participación del rol en la adaptación de políticas públicas.

Actualmente, el municipio innovador se constituye en promotor para la gestión del conocimiento, propiciando desde la perspectiva de los gobiernos locales, la construcción de las redes sociales de innovación y la gestión de los saberes presentes en las comunidades. Por lo que siendo este uno de los propósitos fundamentales, logrando el fortalecimiento de la consolidación de procesos innovadores conducentes al desarrollo de iniciativas que permitan al municipio a partir de sus propias fortalezas, intervenir productivamente en la resolución de los principales problemas, mejorando así su calidad de vida.

⁹⁸ Enrique Cabrero Mendoza. La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales. Pp. 121-158. Tal es el caso de Xico Veracruz. Las situaciones de innovación en el país han sido comprendidas en algunas regiones del país, por algunos presidentes municipales que han demostrado que se ha aprendido un nuevo modelo de administración municipal en conjunto con el contexto en el que se encuentra su municipio, debemos mencionar que no todos han aprendido esta situación.

⁹⁹ El Banco Mundial (1992) define la “gobernanza” como “el proceso mediante el cual se ejercita la autoridad en la administración de la economía y recursos sociales de un país”, lo que implica también “la capacidad de los gobiernos para diseñar, formular e implementar políticas y delegar funciones”. Condiciones que garantizan Estado eficiente. Discusión más reciente en torno al concepto implica cuestiones relativas a patrones de coordinación y cooperación entre actores sociales y políticos. Noción de local governance concebida como una forma de gestión pública que combina democracia participativa y eficiencia administrativa.

Componentes más relevantes del Modelo de Municipio Innovador

- | | |
|-----------------------------------|--|
| - Infocentros | - Proyectos estratégicos locales |
| - Redes de innovación productivas | - Alcaldía digital |
| - Investigación social | - Capacitación y formación |
| - Participación comunitaria | - Relaciones de cooperación |
| - Redes sociales de innovación | - Fortalecimiento de gobiernos locales |
| - Visión prospectiva | - Comunidades organizadas |
-

Conforme a lo que hemos mencionado en el presente apartado acerca de la existencia o no de un nuevo modelo de innovación municipal, debemos señalar que no existe receta alguna. Lo que hemos mencionado son algunas características que sirvieron de experiencia en los municipios que lograron obtener buenos y mejores resultados en el proceso de innovación, este proceso viene a cambiar en la actualidad ya que los contextos no son los mismos, el querer aplicarlos los de hace veinte años en la actualidad, los municipios han cambiado demográficamente, socialmente, económicamente, políticamente etc.¹⁰⁰

Los gobiernos locales han venido optando en la última década un modelo que podríamos considerar de combinación de entes productivos. La inversión pública, la inversión privada y por su puesto la participación ciudadana, para muchos analistas la intervención de la inversión privada dentro de los municipios viene a favorecer el aprovechamiento de sus recursos que poseen, siempre y cuando dicha inversión se encuentre orientada al beneficio de las comunidades del municipio, cabe mencionar que el cultivo de la stevia en el país, pero sobre todo

¹⁰⁰ Se han cometido errores que le han costado algunos municipios pérdida de recursos valiosos, retomando algunos municipios del Estado de Oaxaca, donde esto ha sucedido, se han retomado experiencias de innovación municipal con un plan de desarrollo igual al que se ha implementado en otros Estados del país, dejando a un lado su propia realidad de los municipios, recursos perdidos que crearon en la sociedad el rechazo a sus autoridades en determinado momento, debemos tener en cuenta que las experiencias de innovación deben tomarse como tal "experiencias" no como un modelo fijo para los diferentes municipios del país.

en el Estado de Oaxaca ha venido beneficiando a productores, ya que para poder realizar el proceso, los agricultores reciben incentivos para poder realizar el trabajo.

La stevia es un producto que se utiliza como endulzante natural, se considera como un endulzante alternativo. La empresa PEGASO coordina una producción de 7 mil 200 hectáreas a nivel nacional, de las cuales los Estados que más la producen son: Nayarit, Jalisco, Michoacán, Guerrero, Quintana Roo, Chiapas y Oaxaca, de las cuales este último ha incrementado su participación dentro del programa llegando hasta el cultivo de 300 hectáreas, que benefician a 300 productores.

El programa que se encuentra coordinado con algunos municipios del Estado se encuentra financiado también por la SAGARPA. Es importante mencionar este punto como un ejemplo de la participación de los tres entes antes mencionados, en donde se busca el apoyo a productores del campo en donde existen las claras condiciones climáticas para poder realizar el cultivo del endulzante, el cual se utiliza por empresas como Bimbo, Coca-Cola, Gamesa entre otras, así como este ejemplo existen varios más en donde queda claro un ejemplo de gobernanza y gobernabilidad que buscan una solución a problemas de cada región.

La gestión municipal participativa ha venido tomando más fuerza entre los actores políticos provocando una creciente tensión teórica y práctica entre eficiencia técnica y democracia, lo cual hace complejo encontrar consenso sobre la forma más adecuada en que los municipios y actores políticos deberían enfrentar estos desafíos, no dejando a un lado que este modelo de gestión se ve con más entusiasmo por parte de la ciudadanía como una oportunidad de poder conocer la admiración de sus municipios participando en la misma.

La participación de la ciudadanía dentro de los gobiernos municipales se ha presentado en algunos casos de manera muy eficiente. Es conveniente mencionar

que en cuestiones de democracia plebiscitaria municipal¹⁰¹ pongamos como ejemplo el municipio de Villa de Tututepec Oaxaca, en donde el día 16 de agosto se realizara un asamblea general con el fin de realizar un plebiscito-consulta sobre el desempeño de la actual administración municipal, esto es un indicador de que un municipio de medios rurales se encuentra en un proceso de gobernanza local.

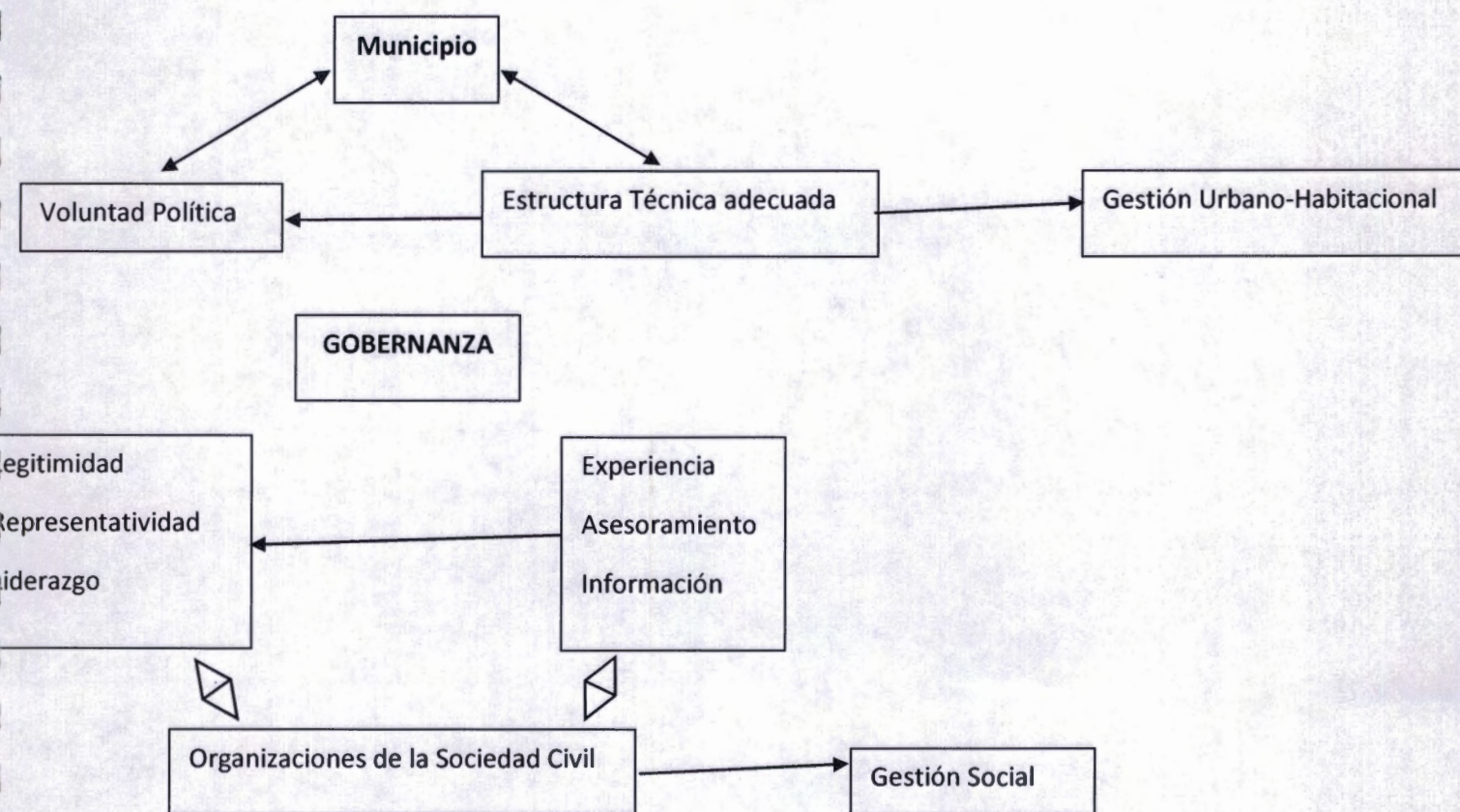
En la búsqueda de un modelo innovador de los gobiernos municipales, la gobernanza local ha sido un atractivo. Parece ser que la democracia se está convirtiendo en una democracia de calidad¹⁰², la cual se ha venido buscando desde hace tiempo; pero que se enfrenta a problemas variados por el contexto en el que se encuentren los municipios, ante la alta participación de los municipios en la actualidad de realizar una participación dentro de la construcción eficaz de la agenda de políticas públicas municipales mediante la participación ciudadana se ha venido fortaleciendo, en algunos municipios del Estado de Oaxaca se habían venido realizando desde algunos años formalmente; pero que la existencia de este es en base al tequio.

Además que se gesta la construcción de un entorno de servicios e infraestructura a partir del cual se promueve la formación, la cultura de la eficiencia, la innovación, el emprendimiento y la competitividad, fomentando la inversión empresa privado/Estado para la generación de riqueza, empleo, capacidad de ahorro e inversión, logrando la completa satisfacción de las necesidades básicas colectivas de los habitantes del municipio, sin dejar de lado la visión global / local como uno de los principales propósitos del modelo del municipio innovador a conformar.

¹⁰¹ Definición. De. El plebiscito es una elección que nace por propuesta de los representantes constitucionales. Suele crearse a partir de la fórmula “sí o no”, donde los votantes deben responder a la pregunta planteada por un ente electoral.

¹⁰² “Calidad de la democracia” es el grado en que dentro de un régimen democrático, una convivencia política se acerca a las aspiraciones democráticas de su ciudadanía (O'Donnell et al... 2003, p.169).

ESQUEMA DEL MODELO



CONCLUSIÓN CAPÍTULO 4

Durante décadas el municipio había quedado en el olvido para el gobierno federal. En nuestro país cada vez se han presentado más problemas de desvíos de recursos y deuda pública municipal, los mediadores entre el municipio y el gobierno seguían siendo los estados, todo parecía indicar que frente a los nuevos retos que se enfrentaba esta base institucional iban más allá de su administración, parecía que la reforma de 1983 no había dado los resultados esperados e incluso con la de 1994 y 1999, pero los retos no solo siguen siendo de un sistema que ha sido corroído.

En la última década los gobiernos locales han tenido severos cambios no solo en su administración o estructura orgánica sino que han nuevamente presentado un nuevo modelo de innovación. Las exigencias hacia los gobiernos locales en nuestro país han generado que se presente un nuevo modelo que pueda resolver estas exigencias que provienen por parte de la sociedad civil, ya que como los

ejemplos que utilizamos, en Oaxaca algunos municipios son demasiado pequeños y por lo tanto no reciben una partida necesaria de recursos que pueda mitigar algunas de sus carencias.

Por lo que los municipios se han visto obligados a buscar una participación del sector privado en inversiones en los mismos. Las exigencias no solo provienen del interior sino que también a nivel internacional a nuestro país se vuelve a presionar a optar por medidas económicas estrictas en cuanto a los recursos públicos, lo que ha obligado a los ayuntamientos a buscar la manera de obtener recursos diferentes a los que les proporcionan los estados y el gobierno federal.

Al parecer la gobernanza local ha sido uno de los modelos por lo que se ha optado, o por lo menos es lo que los municipios han venido implementado. Los retos en Oaxaca siguen siendo de tradición y cultura elección de sus representantes mediante “usos y costumbres” lo cual no lo satanizo en este trabajo, sino que en algunas regiones del Estado existan a veces dos presidentes municipales, los dos en funciones.

CONCLUSIONES FINALES

En México la existencia de los gobiernos locales se retoma al punto de la conquista de la corona española, pero también existen datos que podemos considerar durante el Imperio Azteca. Esta nueva administración de los pequeños territorios del país fue lo que dio origen a los municipios como los conocemos hasta el momento, cabe mencionar que durante mucho tiempo los gobiernos locales habían quedado en segundo o tercer plano para los gobernantes, mucho más aun durante los conflictos suscitados después de la independencia en el siglo XIX, hasta llegada la Constitución de 1917, por lo que consideramos lo siguiente:

- Forma de gobierno occidental, lo que implica las tradiciones de algunas regiones del Estado. Usos y costumbres.
- La implementación de un nuevo modelo innovador. Gobernanza local.
- Democracia participativa.
- Reestructuración municipal.
- Reformas constitucionales que forjaron esta idea de innovación.
- Implementación de políticas públicas municipales mediante consenso de asociaciones civiles.
- Implementación del Plan de Desarrollo Municipal como necesario.

Con la llegada de los españoles a territorio americano se tuvieron que enfrentar a problemas de un arraigo cultural en las diversas regiones conquistadas en México. La existencia de una diversidad cultural en el territorio creó para la corona española problemas de diferentes índoles, pero consideremos el problema con la implementación de los gobiernos locales, por lo que se gestó en ese primer momento un problema con ante las tradiciones y culturas frente a una forma de gobierno occidental, una nueva forma de gobierno que era ajena a sus tradiciones.

El mejor ejemplo que existe es la Villa Rica de La Vera Cruz, considerado como el primer municipio en territorio americano. Los conquistadores traían una nueva forma de administración de pequeños territorios, una forma de gobierno occidental en donde se planteaba la creación de un cabildo con alcaldes de primer y segundo

voto¹⁰³, los cuales tenían que resolver problemas públicos y tener a cargo el ejercicio de facultades ejecutivas, no es de sorprenderse que las culturas prehispánicas ya ejercían algunas funciones parecidas, pero no mediante un sistema como se les estaba presentando, en donde el cabildo tenía las funciones de fomento, sanidad, ornato de la ciudad, atención de los servicios públicos locales, además de la facultad excepcional de convocar a otros cabildos para reclutar tropas, imponer ciertas contribuciones, en casos o contingencias consideradas graves.

Ante la llegada de un nuevo proyecto en los gobiernos locales mediante una prometedora reforma constitucional se comienza a gestar en el país el optimismo para el progreso municipal.

En la actualidad, los problemas a los que se enfrentan los gobiernos locales parecen ser los mismos a los que se enfrentaron durante su primer paso hacia un modelo innovador en la administración pública municipal. En Oaxaca la diversidad cultural, social y política que existe genera que el estado pueda tener una mayor capacidad de progreso en cuestiones administrativas ante otras regiones del país, nos referimos a que cuenta con los recursos necesarios para hacerlo al contemplar además de las tres variables mencionadas, recursos naturales suficientes, además del litoral; pero ante los conflictos internos en los que se encuentran algunos municipios se genera el atraso y que los proyectos innovadores de la gobernanza local no proliferen y queden en el olvido.

La lucha por el poder ha sido muy cuestionada en nuestro estado al grado de la existencia de dos ediles en algunos municipios. Esto es un grave problema a los que se tienen que enfrentar un modelo innovador, además que esto viene acompañado con la resistencia de algunas regiones a lo nuevo y al cambio, lo cual lo ven como algo que no se debe soportar para las comunidades indígenas, en los recorridos que hemos realizado por algunas regiones del país, prefieren seguir

¹⁰³ que eran regidores con funciones de jueces de primera instancia en lo civil y criminal, elegidos anualmente por los regidores y sometidos a la confirmación del virrey o gobernador. La presidencia recaía en uno de los alcaldes, el cual, además de las funciones judiciales mencionadas, ejercía las facultades ejecutivas.

bajo el mando de un cacique a realizar un cambio en sus municipios, además que se resisten a que puedan ser mandatados por personas ajenas a las comunidades y que no se encuentren dentro de una lógica de usos y costumbres.

Los problemas que se han presentado también dentro de los gobiernos locales son; de transparencia y rendición de cuentas. Consideramos a un gobierno como transparente cuando publica o entrega a cualquier persona que se encuentre interesada en la información sobre su gestión interna, así como también sobre los bienes y servicios que provee a la ciudadanía, debemos considerar que, gracias al derecho a la información, los ciudadanos nos hemos enterado de caso de desperdicio y mala administración de los recursos públicos por parte de los gobierno en el país.

La transparencia en México es una práctica reciente que comienza a fortalecerse. Por lo que hoy en día, las 32 entidades federativas cuentan con una ley que otorga a sus ciudadanos el derecho de acceso a la información y con un órgano estatal responsable de vigilar que este se cumpla, los avances se han considerado como importantes, pero cabe mencionar que todavía no hemos llegado a un punto en que el gobierno exhiba el máximo nivel de transparencia y publicidad en su actuación, por lo que la consolidación de una cultura de transparencia y acceso a la información en nuestro país requiere de un análisis de los logros alcanzados hasta el momento y de una perspectiva de los retos a enfrentar en un futuro.

Nos referimos a la transparencia municipal como un suceso que en la actualidad nos genera incertidumbre, ya que con anterioridad no se podían realizar consultas de como su gastaba el presupuesto municipal. En el año 2012 el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) elaboro y presento un Reporte de Transparencia Municipal, en el cual se analizó exhaustivamente el grado de transparencia y acceso a la información de la gestión de los gobiernos a nivel municipal, para poder elaborar este reporte, se seleccionaron 18 de los municipios más poblados de México en 16 de las 32 entidades federativas, donde se evaluó lo siguiente:

- Se evalúa el grado de transparencia y acceso a la información de la gestión pública en 18 de los municipios más poblados del país.
- Los 18 municipios evaluados obtuvieron una calificación promedio de 71 puntos de 100 posibles. Esta calificación considera lo estipulado en las leyes estatales de acceso a la información y la puesta en práctica de estas por parte de los municipios.

El reporte de transparencia municipal que realizó IMCO en coordinación con Global Integrity, es propositivo dentro de la agenda de transparencia pues el primero que evalúa la unidad administrativa más pequeña, el cual es el municipio. Su principal objetivo fue el evaluar el proceso completo necesario para un buen ejercicio de la transparencia y el acceso a la información bajo la siguiente interrogante ¿Qué tanto acatan nuestros gobernantes sus obligaciones legales en materia de transparencia?, queda claro que existe un abanico heterogéneo de prácticas de transparencia entre los municipios analizados, los marcos normativos estatales en materia, en general contienen previsiones similares y también comparten las mismas omisiones, porque la correcta gestión de la información pública y su acceso por parte de la ciudadanía recae en los esfuerzos de las autoridades locales de implementar este mandato.

Ahora bien de acuerdo al estudio realizado por IMCO nos deja mucho de qué hablar en cuanto a la situación de la muestra de los municipios del país en cuanto a transparencia y acceso a la información. La muestra que se escoge es de municipios muy poblados, los más poblados del país, los cuales el lógico tienen una mayor percepción de recursos; pero, ¿Qué sucede con aquellos municipios que tuvieron sanciones?, por lo que ante la falta de herramientas jurídicas claras que permitan a los congresos ejercer y dar seguimiento a sanciones administrativas, pecuniarias e incluso penales, blinda a la burocracia municipal de una efectiva supervisión legislativa.

Dada esta situación la posibilidad de impunidad se agrava porque las funciones de sanción antes mencionadas se delegan a la misma administración pública estatal o municipal. Tales como la contraloría estatal o municipal, la tesorería o la

procuraduría de justicia estatal, el poder de sanción de las legislaturas estatales, a pesar de las reformas que se han realizado es en la práctica inocuo, por las incongruencias entre la legislación estatal principal y la legislación supletoria de fiscalización del gasto público, el efecto de las sanciones legislativas sobre la burocracia depende en gran medida de las consideraciones políticas.

Como lo hemos explicado ya en nuestro trabajo, el proceso innovador en nuestro país comienza con una reforma constitucional. La cual pretendía que los municipios pudieran obtener una mejora en sus comunidades y regiones del país, reiterando Oaxaca, algunos municipios han optado por adoptar este nuevo modelo, en algunos casos como el de la Villa de Tututepec no lo adoptaron durante en el primer modelo que se generó después de 1983, sino que hasta el momento han optado por este nuevo modelo.

La transformación de algunos gobiernos locales se han visto beneficiados por la implementación de un nuevo modelo innovador. Lo que conocemos en la actualidad como la gobernanza local ha generado que ayuntamientos salgan adelante mediante una participación de la sociedad civil, el gobierno local y un ente muy característico como lo es la inversión privada, algo muy peculiar este último participe dentro de los gobiernos locales, la finalidad de implementar esta nueva forma de gobernar en los municipios ha sido catalogada por algunos partidarios como ineficiente; pero en realidad es una nueva forma de administrar los territorios.

El dotar a los municipios del país ha generado en diversas regiones el que lo mismos puedan realizar actividades de inclusión ciudadana. Ante el desgaste del típico discurso político la ciudadanía ha optado por un modelo de inclusión, se ha buscado la manera en que se logre un objetivo común, del desarrollo de las comunidades que pertenecen a municipios, se ha entregado a un verdadero cambio que ha fortalecido a esta institución mediante una participación privada, lo cual me ha sorprendido la información que hemos recopilado acerca del tema, en donde ante los problemas económicos del país han forjado en los ayuntamientos la búsqueda de recursos como en este caso, el cultivo de la stevia, el café y el

maíz son algunos de los productos básicos que en el Estado se producen y que han sido de importancia para empresas de supermercados.

Lo local, es un tema del que se ha hablado dentro de diferentes obras; pero viene a mi mente la obra de Roderick Ai Camp *la metamorfosis del liderazgo en el México democrático*. Donde se tocan temas de nuestro interés, tal es el caso de la política local, en donde se no plantea el panorama del poder político que ha obtenido en algunas familias durante décadas e incluso siglos, un ejemplo de ellos en parte del Istmo de Tehuantepec en Oaxaca, pero también nos hace referencia a los gobiernos locales como el camino hacia la democracia.

El camino hacia la democracia en México se fue plasmando por un trabajo que se produjo por diversas esferas de poder político. El mejor elemento que se pudo haber manejado en ese largo camino hacia la democracia fue el poder local, con los argumentos que nos proporciona Ai Camp, la importancia de los gobiernos locales en México que trazo una trayectoria hacia una transición democrática fue a tal grado que de manera correcta o errada el Partido Acción Nacional PAN logro obtener la victoria en el año 2000 en las elecciones presidenciales, según los datos que aporta el autor, base fundamental para poder lograr este objetivo fue el conquistar los gobiernos locales en la mayoría del país.

Ante los argumentos realizados por diversos autores y entre ellos Camp, deducimos la importancia de los gobiernos locales para lograr una democracia participativa. Las etapas de democratización en el país quedaron marcadas por sucesos dentro de los gobiernos locales; pero como ya lo mencionamos anteriormente, fue un proceso que obtuvo mayor fuerza de cambio con la reforma constitucional de 1983, los gobiernos locales nos atrevemos a decir que son el eje fundamental que ha de trazar la recta de la democracia.

La ruta de la democracia trajo consigo cambios importantes dentro del gobierno; pero mucho más en la vía que pudo lograr el cambio. La democracia dio oportunidad también a las mujeres, jóvenes este camino que condujo a los gobiernos locales a generar cambios en las diferentes estructuras de poder, pero además la democracia genera cambios a futuro, como sucedido en nuestro país

por más de 40 años de trabajo en los gobiernos locales se pudo lograr la verdadera transición democrática.

Hemos hablado de los cambios que se han generado con la gobernanza local; pero creo que no hemos complementado la democracia participativa. Esta democracia participativa como su nombre lo dice busca que se pueda realizar una integración de la sociedad con los gobiernos, se busca que la ciudadanía pueda participar dentro de las decisiones de los gobiernos, es por eso que dentro de nuestro trabajo hacemos alusión acerca de un “plebiscito” que se realizó en el municipio de la Villa de Tututepec, municipio de la costa del estado, catalogado por algunos como una simple asamblea de una población; pero aun así observamos que se comienza a buscar o por lo menos se está realizando el intento de un cambio y acercamiento con los gobernados.

El proceso de democratización en nuestro país se pensaba se había gestado mediante conflictos y que solo ese era el medio por el cual debían suceder los cambios. Pero debemos recordar que los conflictos armados por los cuales ha pasado México solamente se han logrado solucionar algunos problemas, los más visibles son a los que se les da la solución al considerarse como la principal demanda; pero esta ruta de la democracia nos ha demostrado que los cambios de fondo se puede lograr mediante un proceso que involucre a los ciudadanos con los gobiernos.

Claro está que los gobiernos locales se han convertido en la principal ruta de la democracia en nuestro país. El mejor proceso por el cual se ha podido lograr que en actualidad la ciudadanía obtenga ese acercamiento rotundo con los gobiernos, el momento en el que la democracia se convirtió en participativa, la participación de los ciudadanos en la decisión del gasto de los municipios deja mucho de qué hablar, es un punto en que se pudo sentir en algunos casos aclaro, la tranquilidad de que los ayuntamientos están realizando bien su trabajo, como ya lo mencionamos anteriormente el acceso a la información y la rendición de cuentas apenas es un comienzo, es algo nuevo para los cabildos.

Las políticas públicas municipales han dado un giro a los gobiernos locales en el estado lo cual se acompaña del Plan de Desarrollo Municipal. Las políticas públicas se deben encontrar enfocadas a resolver problemas que se presentan dentro de los territorios y que busquen el beneficios de las comunidades, cabe mencionar que esta deben ser consensadas para un corto, mediano y largo plazo para que se puedan obtener los resultados esperados y no a resolverlos de manera inmediata sin que pueda tener beneficios en un futuro.

La participación de los gobiernos locales dentro de las decisiones en los gobiernos estatales y federales se ha incrementado. Pero esto no deja a un lado el problema que tanto daño le hace a las poblaciones más marginadas del país, es la corrupción, los diezmos vulgarmente dicho, los diezmos que piden algunos legisladores como condición a los ediles como condición de que puedan ser beneficiados por algunos programas federales que deben ser distribuidos de manera en que los municipios lo requieran, es por eso que ante esta situación los ayuntamientos buscan nuevas alternativas o simplemente se queden en un rezago como en el que se encuentran diversos municipios del estado de Oaxaca.

Ahora bien, la gobernanza local en México ha conseguido generar un nuevo proceso de cambios. Los cambios no son solamente internos dentro de los ayuntamientos, sino además externos con la sociedad, lo que explicamos en nuestro trabajo fue la manera como se componen los gobiernos locales y como estos comenzaron a evolucionar mediante una reforma constitucional inicial que sería el parte aguas para la construcción en el futuro de las estructuras municipales en las diferentes regiones del país, enfrentándose por su puesto a los conflictos que han existido desde hace décadas, tal es el caso de Oaxaca.

La implementación de políticas públicas dentro de los gobiernos locales es producto además de la construcción de gobiernos abiertos. Nos referimos a los gobiernos abiertos en donde la ciudadanía tienen la oportunidad de poder realizar su participación de acuerdo a como se sugiere se realicen las mismas, lo que debe traer consigo para los pobladores pertenecientes en el municipio el beneficio de todos, considerado hasta la última ranchería más alejada, es claro que el poder

solventar a todas las comunidades de algunos municipios muy grandes en el Estado genera problemas; pero también es sabido que los municipios reciben su presupuesto mediante la iniciativa de población, además de que estos pueden gestionar mediante el gobierno federal para satisfacer las necesidades o por lo menos mitigar un poco.

La implementación de políticas públicas en los municipios de Oaxaca debe ser considerada de acuerdo al contexto de cada uno de los municipios. Las experiencias dentro de algunas regiones nos ha demostrado lo contrario, algunas de estas políticas han sido creadas de manera errónea que no consiguen sus objetivos ya que algunas simplemente fueron compradas por presidentes municipales o en otros casos solo se realizan para poder comprobar sus gastos, debemos considerar que al elaborar estas políticas se deben tomar en cuenta los factores de contexto y tiempo, además de la capacidad del municipio para poder solventar la misma.

Un proyecto de cambio en los gobiernos locales se ha venido forjando desde hace algunas décadas. Hasta el momento hemos avanzado en materia de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas, democracia participativa; pero creemos que aún nos falta considerar otros aspectos que han quedado rezagados, tal es el caso de las sanciones hacia la falla de la comprobación de gastos de los ayuntamientos, se debe considerar una secretaria autónoma quienes sean las que sancionen a los mismos y no sean los sancionados lo que tengan que implementar sus propias sanciones valga la redundancia.

Con lo expuesto en nuestro trabajo consideremos los principales ejes de la gobernanza local. Esta debe ser participativa, homogénea, con proyectos nuevos de modernización de los municipios, creación de políticas públicas adecuadas a cada uno de los municipios del Estado, con un Plan de Desarrollo Municipal coherente con lo que se vive en el municipio y en que se explique el por qué se deben hacer tales cosas para sus gobernados, aún nos falta mucho por hacer

dentro de nuestros gobiernos base, pero creemos que se puede lograr mediante iniciativas que lo permitan.

Gobernanza local es más que simplemente un sistema por el cual se deben gobernar los municipios. La base del sistema es el municipio y consideramos que fueron olvidados por nuestros gobiernos por mucho tiempo; pero actualmente han podido lograr autonomía en mayor medida para poder administrar sus recursos de lo cual no debemos dejar a un lado que nuestro sistema está fallando pero que debemos buscar la manera en que se sea reactivado, el tema de la corrupción es un tema abundante para comentar; pero creemos que ya es muy conocido por el lector, tema que no debemos dejar a un lado, es por eso que debemos tener un acercamiento más continuo con lo que realizan nuestros ayuntamientos en cada región del país no solo de Oaxaca.

ANEXOS

ANEXO 1

El derecho administrativo municipal lo pueden integrar

- 1) Las normas federales que apliquen los municipios en virtud del principio de jurisdicción concurrente responsabilidades concurrentes.
- 2) La legislación que promulga el Congreso local aplicable a los municipios de un determinado estado.
- 3) La legislación de rango de reglamentos, bandos y otras disposiciones generales que estructuren el municipio y que abarquen las disposiciones relativas a:
 - Territorio;
 - Su personalidad jurídica; el órgano superior de gobierno, que es el ayuntamiento;
 - La administración pública municipal; central y paramunicipal;
 - Los objetivos y fines del ayuntamiento;
 - Los símbolos y la entidad del municipio;
 - La publicación y ciudadanía municipal;
 - La planeación del desarrollo municipal;
 - La participación social;
 - La hacienda del municipio;
 - Las normas sobre la adquisición de bienes y servicios y adjudicación de obra pública;
 - La contraloría municipal;
 - El desarrollo urbano;
 - Las reservas territoriales;
 - Los servicios municipales;
 - Las inversiones y justicia cívica en el municipio;
 - Los medios de defensa de los particulares ante la autoridad municipal;
 - La promulgación de los ordenamientos municipales y a la gaceta municipal donde deben publicarse los mismos.

Fuente: gobernacion, s. d. (1996). *el municipio en México*. México: Archivo General de la Nación.
Pp. 62-63

ANEXO 2

Tres apartados de autonomía que estructura el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

- a) Autonomía política: en la fracción primera del precepto se fundamenta la libertad política del municipio para elegir, en forma popular y directa, al ayuntamiento titular de la administración municipal. Destaca también esta fracción que no existirá ninguna autoridad intermedia entre el ayuntamiento y el gobierno del estado.
- b) Autonomía administrativa: la fracción segunda establece que el municipio cuenta con personalidad jurídica y que podrá manejar su patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos tienen facultad para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y otras disposiciones administrativas de observancia general.
La fracción tercera enumera los servicios públicos que estarán a cargo de la municipalidad, observándose que tales servicios son aquellos que la población requiere en forma inmediata para tener un modo digno de vida.
- c) Autonomía financiera: fracción cuarta, los municipios tendrán la libre administración de su hacienda; esta se formará con los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, con las contribuciones que establezcan las legislaturas de los estados a su favor y que cuando menos deberán ser relativas a las propiedad inmobiliaria, de su división, consolidación, traslación o, traslado, mejoría y cambio de valor de los inmuebles.

Fuente: gobernación, s. d. (1996). *el municipio en México*. México: Archivo General de la Nación. Pp. 130-140

ANEXO 3

Principales atribuciones de la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal.

- Proponer al ayuntamiento los mecanismos, instrumentos o acciones para la formulación, control y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal;
- Consolidar un proceso permanente y participativo de planeación orientado a resolver los problemas municipales;
- Formular recomendaciones para mejorar la administración municipal y la prestación de los servicios públicos;
- Realizar estudios y captar la información necesaria para cumplir con las encomiendas contenidas en las fracciones anteriores;
- Gestionar la expedición de reglamentos o disposiciones administrativas que regulen el funcionamiento de los programas que integren el Plan de Desarrollo Municipal;
- Comparecer ante el cabildo cuando éste lo solicite, o cuando la comisión lo estime conveniente;
- Proponer, previo estudio, a las autoridades municipales, la realización de obras o la creación de nuevos servicios públicos o el mejoramiento a los ya existentes mediante el sistema de cooperación y en su oportunidad promover la misma;

- Desahogar las consultas que en materia de creación y establecimiento de nuevos asentamientos humanos dentro del municipio, les turne el ayuntamiento;
- Formar subcomisiones de estudio para asuntos determinados;
- Proponer a cabildo su reglamento interior.

Fuente: Selene Rosa María Reynoso Soto et al. (2003). Manual básico para la administración pública municipal. Capítulo 2. México. IAPEM A.C. pp. 12

ANEXO 4

Estructura porcentual promedio de ingresos y egresos de los municipios urbanos y rurales en México (1978-1997)

Rubro	urbanos			
	Grandes	Medios	Pequeños	Rurales
Ingresos	100	100	100	100
Impuestos	21.57	17.15	15.07	8.10
Participaciones	40.66	48.29	48.48	61.55
Derechos	11.84	7.53	7.38	4.28
Productos	6.79	5.24	5.37	4.08
Aprovechamientos	11.95	11.12	12.31	7.81
Deuda publica	3.51	4.53	5.19	8.68
Por cuenta de terceros	1.15	3.91	2.77	1.56
Disponibilidades	1.75	1.26	1.32	1.93
Contribución de mejoras	0.22	0.13	0.40	0.09
Transferencias	0.41	0.61	0.50	1.53
Otros ingresos	0.16	0.25	0.78	0.39
Egresos	100	100	100	100
Gastos administrativos	63.31	60.82	62.83	49.02
Obras públicas y fomento	25.47	24.78	23.68	25.95
Transferencias	5.51	5.43	5.26	5.91
Deuda publica	2.70	3.45	3.08	7.50
Disponibilidades	2.68	2.29	2.93	8.81
Por cuenta de terceros	0.32	3.23	2.22	2.81

Fuente: Mendoza, E. C. (2005). *Acción pública y desarrollo local*. México: FCE. Pp. 411

ANEXO 5

Principales efectos positivos de los programas de cogestión

Principales efectos	Total de municipios	Porcentaje
Credibilidad en la asignación de recursos	3	7.5
Asignación optima de recursos	4	10
Coordinación con el gobierno	23	57.5
Mejor prestación de servicios	4	10
Bienestar social	2	5
Otros	1	2.5
No contestó	3	7.5
total	40	100

Fuente: Mendoza, E. C. (1995). *La Nueva Gestion Municipal en Mexico: analisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*. México: CIDE. Pp. 362

ANEXO 6

Algunas estrategias para el desarrollo de lineamientos del modelo de Municipio innovador

Estrategias del modelo	Tareas a cumplir	Unidades Ejecutoras
-Promover iniciativas de innovación -Potenciar el talento local -Implementar los gobiernos electrónicos -Promover procesos de innovación productiva en las comunidades. -Promover la generación de relaciones de cooperación -Promover las redes de innovación productivas. -Promover mancomunidad municipal. -Gestionar la constitución de redes de innovación locales. -Promover la gestión medio ambiental con criterios de sostenibilidad. -Gestionar el fortalecimiento las redes de infocentros comunitarios y educativos.	-Elaboración de proyectos comunitarios. -Adecuar los contenidos curriculares de todos los niveles educativo -Sistemas de comunicación intra y extra en Alcaldías. - Uso de las Tecnologías de la información y la comunicación. -Jornadas de intercambio para formación y capacitación sobre innovación -Fomento de valores, desarrollo de actividades que promociónen actividades cooperativas y solidarias. -Formación de redes para lograr ejecutar proyectos comunitarios conjuntos. -Logar acuerdos entre gobiernos municipales. -Promocionar importancia	-Alcaldías. -Consejos Comunales. -Zonas Educativas. -Institutos de Educación superior. -Comunidades organizadas. -ONG. -Grupos empresariales. -Gobernación. -Personas interesadas en el desarrollo local

	de las redes. -Educación a las comunidades para la generación de redes. -Incluir en diseños curriculares contenidos que generen emprendimientos y capital social. -Talleres, charlas, jornadas sobre la conservación del medio ambiente.	
--	---	--

Fuente: Mujica, M. (2008). Conformación de un Modelo de Municipio Innovador.

BIBLIOGRAFÍA

A., G. M. (2008). *Mecanismos de defensa de los usuarios de servicios públicos municipales prestados por particulares*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

Aguilar, L. F. (2010). *Gobernanza: El nuevo Proceso de Gobernanza*. Ciudad de México: Friedrich Naumann para la Libertad.

Cabaña, G. M. (1985). *La Administración Estatal y Municipal en México*. México: INV.

Cabrera, D. P. (2012). La autonomía municipal: su defensa ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. *juridicas UNAM*, 8.

Cabrera, D. P. (s.f.). la autonomía municipal: su defensa ante la suprema Corte de Justicia de la Nación.

Constantino, E. A. (2010). *Derecho Municipal*. La Paz: Jurídica.

Damanpour, F. y. (1984). *Organizational Innovation and Performance: The problem of organizational lag*. Administrative Science Quarterly.

Erick, J. (2005). La Democracia a Pequeña Escala. *Bogotá*, 1-51.

Fraser, G. (2010). Building Bridges Between the State & the People. *Democratic Governance*, 5-75.

Fuente, S. R. (2003). *Manual Básico Para la Administración Municipal*. Toluca: Instituto de Administración Pública del Estado de México A.C.

G., C. R. (1950). *Ofensa y defensa de la escuela sociológica del municipio*. La Habana: Librería Martí.

gubernacion, s. d. (1996). *el municipio en México*. México: Archivo General de la Nación.

- Johnson, H. M. (1969). *Sociology*. Rotledge and Kegan. En H. M. Johnson, *Sociology*. Rotledge and Kegan. (pág. 126). London.
- Macías, M. L. (1984). El pensamiento liberal en México. En M. L. Macías, *El pensamiento económico y la constitucion de 1857*. (págs. 93-98). México: Milicia A.C.
- Maria del Carmen Salinas Sandoval, D. B. (2011). *Poder y gobierno local en mexico 1080-1857*. México: Universidad Autonoma del Estado de Michoacan.
- Marin, P. P. (2003). De la Gobernabilidad a la Gobernanza local. *eGovernance*, 1-24.
- Mendoza, E. C. (1995). *La Nueva Gestion Municipal en Mexico: analisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*. México: CIDE.
- Mendoza, E. C. (2005). *Accion publica y desarrollo local*. México: FCE.
- Mendoza, E. C. (2005). *Accion pulica y desarrollo local*. México: FCE.
- Minchaca, D. G. (2010). El municipio en México. *instituto de Investigaciones Juridicas de la UNAM*, 19-35.
- Minchaca, D. G. (2010). El Municipio en México. *Investigaciones Juridicas de la UNAM*, 19-35.
- Mujica de López, M., Marín, F., Smith, H., & Lovera, M. I. (2008). municipio innovador, un modelo para el desarrollo local sostenible. *Revista cientifica de America Latina, el Caribe, España y protugal.*, 130-136.
- Nebrija, A. d. (8 de Diciembre de 2010). *Recursos Academicos*. Obtenido de Recursos Academicos: <http://www.recursosacademicos.net/web/2010/12/08/la-guerra-de-las-comunidades/>
- Oaxaca, I. E. (2010). *Usos y Costumbres*. Oaxaca: Catalogo Municipal de Usos y Costumbres.
- Olmedo, R. (1997). *Diccionario Practico de la Adminsitracion Publica Municipal*. México: Comuna.
- Osorio, S. A. (1963). *dialectica del municipio. nonomogenia municipal*. venezuela: revista de la facultad de derecho.
- Parral, M. N. (1990). *decrecho constitucional y administracion de las entidades federativas* (1 ed.). México: UNAM.
- Partida, H. R. (1985). el municipio y la reforma al articulo 115 constitucional. *gaceta mexicana de administracion publica estatal y municipal*, 97-107.
- Posada, A. (1936). *El regimen municipal de la ciudad moderna*. Madrid.
- Posada, A. (1936). *El Regimen Municipal de la ciudad Moderna*. Madrid.
- Quintero, A. N. (2010). La Nueva Gestion Publica: Una Herramienta para el Cambio. *Mundo*, 38.
- Quintero, A. N. (2010). New Public Management. *Proyecto Jovenes por la democracia y la transparencia*, 36-38.