



**UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO**

---

**División de Ciencias Políticas  
y Humanidades.**

**AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN DEL  
MUNICIPIO EN MÉXICO: CASO DE ESTUDIO,  
MUNICIPIO DE FELIPE CARRILLO PUERTO,  
ESTADO DE QUINTANA ROO.**

**TESIS RECEPCIONAL  
Para obtener el grado de  
Maestro en Ciencias Sociales Aplicada a los Estudios  
Regionales.**

**PRESENTA  
Elver Alejandro González.**

**DIRECTOR DE TESIS  
MTRO. José Arroyo Campohermoso.**

**Chetumal, Quintana Roo, México. Febrero de 2011.**

**UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO**  
**DIVISIÓN DE CIENCIAS POLÍTICAS Y HUMANIDADES**  
**PROGRAMA DE MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES**  
**APLICADAS A LOS ESTUDIOS REGIONALES**

**Tesis elaborada bajo la supervisión del comité de asesoría y aprobada  
como requisito parcial, para obtener el grado de:**

**Maestro en Ciencias Sociales**  
**Aplicadas a los Estudios Regionales.**

**Comité:**

**Presidente:** \_\_\_\_\_

**Dr. Carlos Barrachina Lisón**

**Secretario:** \_\_\_\_\_

**Mtro. José Arroyo Campohermoso.**

**Vocal:** \_\_\_\_\_

**Mtro. Gabriel Aarón Macías Zapata**

**Chetumal, Quintana Roo, México. Febrero de 2011.**

*Dedicada a mis padres: Joaquín Alejandro de la Cruz y Carmela González Isidro; a mi tía Francisca González Isidro, quienes me convirtieron en una persona de bien; a mis hermanos que no dejaron de creer en mí, al igual que mis sobrinos durante todo este proceso de preparación profesional, tanto en la carrera de licenciatura como en la maestría; asimismo, agradezco profundamente a Carmen Banda Jiménez por ser mi pareja y por haberme tenido paciencia durante todo este tiempo de la carrera.*

### *Agradecimientos*

- *Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), por la beca otorgada para realizar los estudios de posgrado.*
- *Al Programa de jóvenes Investigadores (PROJI), por el apoyo valioso en el programa de titulación en el posgrado.*
- *Agradezco especialmente al Mtro. José Arroyo Campohermoso, por ser un amigo, antes que director de tesis, sin su apoyo académico, económico y moral, esto no hubiese sido posible. También, le pido a Dios que le dé mucha fuerza y salud y que lo premie tanto en su vida académica como personal. »Muchas Gracias Comandante en Jefe de las Fuerzas Especiales de la KGB de la URSS«.*
- *Agradezco profundamente al Dr. Carlos Barrachina Lisón, por ser antes que nada un gran amigo y después un profesor en clases; por haberme dado muchos consejos valiosos durante mi formación como estudiante y además por hacer las correcciones tan valiosas de la tesis. Sin él no hubiese sido posible lograrlo. Muchas Gracias profesor.*
- *Agradezco también al Mtro. Gabriel Aragón Macías Zapata, por ser una persona sincera y amable y por ser un buen profesor tanto en clases como afuera. Además, le doy las gracias por haber realizado las correcciones y observaciones en la tesis. Muchas gracias maestro.*
- *Le agradezco a mi camarada Saúl Moisés Luwiano Ríos, por darme los consejos necesarios y por no dejar de creer en mí durante la carrera. Muchas Gracias Moi.*
- *Le agradezco en especial al profesor Mario Fernández y Ché, por haberme apoyado todos estos años, en los aspectos moral, académico y económico, además por sus correcciones incondicionales en la tesis. Sin él no hubiera podido salir adelante. Gracias Mario.*
- *A mis colegas de la maestría, les agradezco profundamente todo el apoyo que me brindaron durante todos estos dos años. En especial a Carlos Humberto EK, por darme consejos y mucho ánimo durante la carrera, a Sergio Martínez por no dejar de creer en mí y apoyarme todos estos años y hacerme las correcciones de mi tesis gracias checo; a Joaquín Martos C. que me demostró ser un gran amigo y darme consejos y por ser amigo de parranda; a Samuel por ser una gran persona y darme buenos consejos, y por convivir todo el tiempo con los amigos de la maestría; a Francisco por ser también un gran amigo y que me abrió las puertas de su casa al igual que su familia, Chido Paquito; a Elvira por ser una gran mujer y bella persona y además una gran amiga; a Alfonso por ser un amigo en clases y por ser sincero y muy amable, de él aprendí mucho. ¡Gracias! camaradas por compartir y corregirme a lo largo de dos años y un poco más.*
- *Le agradezco a Antonio Aguilar al igual que los Figres del Norte, por sus canciones que me relajaron los fines de semana, cuando estaba muy estresado por las tareas y la tesis.*

*Ésta tesis es dedicada para mis padres, mis hermanos y sobrinos. Por todos estos diez años de ausencia y no estar con ellos. Mi gratitud a la vida y a todas aquellas personas que me han ayudado en los momentos más difíciles de mi vida. Mil gracias.....*

# Índice

<b>Introducción</b>	06
<b>Capítulo I. Marco teórico-conceptual</b>	12
1.1 Federalismo y sus orígenes en el sistema político federal mexicano	12
1.1.1 Federalismo	13
1.1.2 Los orígenes del sistema político federal mexicano	15
1.1.3 El nuevo federalismo en México	18
1.2 El municipio: origen histórico y ordenamiento constitucional en México	21
1.2.1 Municipio	21
1.2.2 La definición del municipio en la Constitución federal	23
1.2.3 Definición del municipio en la Constitución del Estado de Quintana Roo	24
1.2.4 Evolución del municipio mexicano a partir de 1917	24
1.2.4.1 Las reformas del artículo 115 en su texto original	26
1.2.4.2 Los límites de la reforma municipal	31
1.2.4.3 La reactivación del municipio a principio de los ochenta	37
1.2.4.4 Libertad municipal	43
1.3. Autonomía municipal y la descentralización del municipio en México	45
1.3.1 Autonomía municipal	45
1.3. 2 Autonomía y la descentralización del municipio en México	47
1.4 Descentralización	50
1.4.1 Ventajas y desventajas de la descentralización en los gobiernos locales	55
1.4.2 El proceso de descentralización en el federalismo mexicano	56
1.4.3 La descentralización y el desarrollo del municipio en México	63
1.4.4 La descentralización a través de la Agenda Desde lo Local, como estrategia para el desarrollo municipal	67
1.5 Las relaciones intergubernamentales en el marco del federalismo y el municipio	70
1.5.1 Las Relaciones Intergubernamentales	71
1.5.2 Principios del federalismo dentro de las Relaciones Intergubernamentales	73
1.5.2.1 Principios organizativos	73
1.5.3 Las relaciones intergubernamentales en México	76
1.5.4 Características de las relaciones intergubernamentales	81
1.6 Conclusión	84
<b>CAPÍTULO II. Los aspectos jurídico-políticos y administrativos del municipio en general y del municipio de Felipe Carrillo Puerto de Quintana Roo</b>	90
2.1 Los principios políticos dentro del marco jurídico en la Constitución federal	90
2.2 Estructura jurídica del municipio en la Constitución estatal	98

2.3	Fundamento jurídico del municipio	99
2.3.1	Los servicios públicos del municipio en la Constitución Federal	101
2.3.2	Atribuciones fiscales de los gobiernos municipales	104
2.3.3	La problemática de los municipios en la recaudación fiscal	106
2.4	Ley Orgánica	111
2.4.1	Concepto de Ley Orgánica	111
2.4.2	Concepto de Ley Reglamentaria	112
2.4.3	Reglamentación municipal	114
2.5	Ley municipal en el estado de Quintana Roo y su reglamentación municipal: Bando de Policía y Buen Gobierno	118
2.5.1	La reglamentación municipal en el estado de Quintana Roo	119
2.6	Marco general de la administración pública municipal	120
2.6.1	Concepto de la administración	120
2.6.2	Clasificación de la administración	121
2.7	Antecedente de los estudios de la administración pública municipal en México	123
2.7.1	Concepción de administración pública municipal	128
2.7.2	Clasificación de la administración pública municipal	131
2.8	Estructura y organización del municipio y sus diversos modelos de ayuntamientos	135
2.8.1	Clasificación del municipio	136
2.8.2	Diversos modelos de los ayuntamientos	138
2.8.3	Características del municipio	142
2.9	Organización interna del ayuntamiento municipal y su organización administrativa	142
2.9.1	Concepto del ayuntamiento	143
2.9.2	Sustento legal del ayuntamiento	143
2.10	Diversas atribuciones del ayuntamiento	145
2.10.1	Funcionamiento del ayuntamiento	149
2.10.2	Las principales relaciones del ayuntamiento: internas y externas	151
2.11	Lo que integran al ayuntamiento	152
2.11.1	Atribuciones del presidente municipal	153
2.11.2	Los Síndicos y sus funciones municipales	155
2.11.3	Los regidores y sus funciones municipales	157
2.11.4	La tesorería municipal	158
2.11.5	La integración de la hacienda pública municipal	160
2.11.5.1	Los bienes del dominio privado municipal	161
2.11.6	Contraloría municipal	162
2.12	Conclusión	162

<b>CAPÍTULO 3. Marco contextual: autonomía y descentralización del municipio de Felipe Carrillo Puerto y las relaciones intergubernamentales en los tres órdenes de gobierno</b>	166
3.1 Ubicación geográfica del municipio de Felipe Carrillo Puerto	166
3.2 Breve descripción del gobierno local en el municipio de Felipe Carrillo Puerto	167
3.2.1 Organización y Estructura de la Administración Pública Municipal del municipio de Felipe Carrillo Puerto	168
3.2.2 Regionalización Política y sus reglamentos	168
3.3 El funcionamiento del gobierno municipal de Felipe Carrillo Puerto en el estado de Quintana Roo	169
3.4 La autonomía del municipio de Felipe Carrillo Puerto en el estado de Quintana Roo	178
3.5 La descentralización del municipio de Felipe Carrillo Puerto en el estado de Quintana Roo	181
3.6 La relación intergubernamental en el municipio de Felipe Carrillo Puerto con el Gobierno federal	185
3.7 Las relaciones intergubernamentales del municipio de Felipe Carrillo Puerto con el estado de Quintana Roo	191
3.8 El municipio de Felipe Carrillo Puerto y las relaciones intermunicipales	195
3.9 La relación de la comunidad maya con el gobierno del federal, estatal y municipal	197
<b>Conclusiones</b>	201
<b>Listado de siglas</b>	209
<b>Fuentes consultadas</b>	211
<b>Anexos de entrevistas realizadas a personas claves en los diferentes órdenes de gobierno</b>	221
<b>Anexo de Preguntas</b>	245

## **Introducción**

El federalismo es una forma de organización institucional que garantiza autonomía y la descentralización política, económica y administrativa constituyendo un gobierno federal. En este sentido, México adoptó como sistema de gobierno al federalismo. Es decir, México, es una República Representativa, Democrática, Federal, compuesta de estados libres y soberanos (autónomos, según la teoría constitucional), en todo lo que concierne a su régimen interior; pero unido en una federación, establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En cuanto a su forma de gobierno, es de tipo presidencial, porque el Presidente de la República es Jefe de Estado y de Gobierno al mismo tiempo, la Constitución le otorga más facultades que a los otros dos poderes. Por lo consiguiente, el gobierno de la Federación se divide en tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), según lo establece la Constitución Federal en sus artículos 50 al 105. También, se compone de tres órdenes<sup>1</sup> de gobierno (Federal, Estatal y Municipal). El municipio, es uno de los tres órdenes de gobierno, considerada como una de las instituciones más antiguas en la historia del Estado mexicano. Sin embargo, estuvo marginado por el gobierno federal y estatal durante casi todo el siglo XX.

A partir de la década de los 80`s, el municipio ha ido adquiriendo facultades que no estaban definidas en la Constitución de 1917, esto fue, con la finalidad de fortalecer la autonomía y la descentralización en el ejercicio del poder. Sin embargo, las legislaciones estatales que regulan al municipio, aplican y desarrollan los mismos fundamentos jurídicos establecidos en el artículo 115 constitucional, frenando así el desarrollo y el crecimiento económico y político de los municipios.

No obstante, la sociedad y los gobiernos municipales están presionando cada vez más a los otros órdenes de gobierno para que se le otorguen mayores facultades y atribuciones y les sean reconocidas dentro del marco jurídico constitucional.

El carácter presidencialista del Estado mexicano, no le permitió por décadas facultades políticas, económicas y administrativa al igual que un marco jurídico bien definido a los municipios. Esta posición centralista, se ha venido revirtiendo en las tres

---

<sup>1</sup>Cuando me refiero a los órdenes de gobiernos es precisamente a los gobiernos federal, estatal y municipal dependiendo del contexto en el que haga referencia.



últimas décadas por el ascenso de participación de los gobiernos locales y el interés de la propia sociedad civil en las tomas de decisiones.

En este sentido, el proceso de descentralización en el municipio, no sólo es un proceso de dimensión local, cuyo objetivo es el buen funcionamiento de las relaciones intergubernamentales entre los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), que implica también un amplio proceso de transformación nacional que debe de avanzar en la consolidación de la autonomía en los gobiernos locales. Es necesario que las instituciones municipales se vayan fortaleciendo cada vez más a través de la democracia y la participación ciudadana. Todo esto contribuirá a mejorar la vida interna de los ayuntamientos.<sup>2</sup>

Actualmente los municipios en México, son más tomados en cuenta por el gobierno federal y estatal, pero si bien, este dinamismo en los gobiernos municipales no es generalizado en todo el país, mayormente son en aquellos municipios que tienen una economía diversificada ligada al sector terciario, en el caso de los municipios con una economía endeble basado en el sector primario su desarrollo y crecimiento son muy lentos y mantienen una dependencia económica con la federación y el estado. Por lo tanto, no hay que olvidar que el gobierno federal tiene centralizado los recursos económicos al igual que fondos y programas ante las entidades federativas y los municipios. A través de este centralismo federal, se crea una dependencia económica por parte de los municipios ante la federación.

En este mismo sentido, las entidades federativas también ejercen un poder central ante los municipios, como es el caso del estado de Quintana Roo, que no ha experimentado alternancia en el poder,<sup>3</sup> los gobiernos locales están supeditados a las decisiones del gobernador en turno, ejerciendo políticas centralistas a nivel local, de esta forma, impide que se ejerza el ejercicio de la libertad municipal de los municipios en el propio estado.

---

<sup>2</sup>Las instituciones que podrán contribuir al fortalecimiento del municipio, a través de sus funcionarios que desempeñan un puesto público de elección popular son: El Congreso de la Unión, Los Congresos Locales, Cuerpo Colegiado de los ayuntamientos, delegaciones federales, dependencias de gobierno y Organizaciones No Gubernamentales, así como investigadores especialistas en el tema de autonomía y descentralización del Municipio.

<sup>3</sup>Desde 1974 con la creación del estado de Quintana Roo como libre y soberano, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), se ha mantenido en el poder, por lo tanto el estado no ha experimentado la alternancia de poder en el ejecutivo; en el caso del legislativo el PRI siempre ha mantenido la mayoría absoluta en el congreso local en el estado.

Bajo la premisa de la autonomía y la descentralización del municipio de Felipe Carrillo Puerto, en el estado de Quintana Roo, la problemática principal que se aborda en la investigación, es *la falta de ejercicio de autonomía y descentralización del gobierno local, es decir, el municipio no ejerce las facultades y atribuciones que le es conferida por la Constitución federal y estatal*. Otra de las cuestiones que se trata en la investigación es sobre la problemática de la recaudación tributaria que apenas llega al 3% anual en éste municipio. Asimismo, se analiza el por qué no se ha hecho una revisión exhaustiva, al marco jurídico que regula la vida interna de los municipios, esto ayudaría a fortalecer las facultades y atribuciones de los gobiernos locales.

También, la investigación analiza y explica de cómo se llevan a cabo las relaciones intergubernamentales entre los tres órdenes de gobierno, a través del nuevo federalismo ó en su caso, si las relaciones intergubernamentales se basan en un sistema centralista y jerarquizado por medio de la afiliación partidista.

*El objetivo central del trabajo, es proponer el ejercicio de la autonomía y la descentralización en el municipio de Felipe Carrillo Puerto, para contribuir a que el municipio pueda ser más eficiente y eficaz, con el fin de impulsar el crecimiento y el desarrollo económico en la localidad.* De la misma forma, con las herramientas teóricas, la descripción y el análisis de la realidad, se buscará la forma de comprobar la *hipótesis* que guía la investigación, demostrando que un mejor ejercicio de autonomía y de descentralización -en el plano político, económico, administrativo y de los programas que provienen del gobierno federal y estatal- mejoraría, en definitiva, la capacidad de gestión del gobierno local, permitiendo de esta manera ejercer con mayor libertad la autonomía política y administrativa a la hora de la toma de decisiones y esto ayudaría a promover una mejor relación intergubernamental entre los órdenes de gobierno.

Esta investigación, se concreta como *exploratoria-analítica*, en tanto que se indagó un tema poco estudiado. De acuerdo a los temas a desarrollar, cada uno de estos reclama un método específico, sin embargo, toda la indagación se rigió bajo la recopilación de información (búsqueda, selección, clasificación y análisis) en libros, revistas, periódicos, trabajos documentales y archivos; también se realizó trabajo de campo mediante entrevistas realizadas a personas clave para completar las fuentes que sustenta la presente investigación.

Con respecto al *mapa de búsqueda*, es decir, el enfoque metodológico que permitió guiar la investigación son las siguientes preguntas: ¿Cómo lograría el municipio de Felipe Carrillo Puerto ejercer una autonomía política ante los otros órdenes de gobierno? ¿Por qué no se está llevando a cabo una política de descentralización en el municipio de Felipe Carrillo Puerto actualmente? ¿Cuál es el ejercicio efectivo y real de poder que ejerce el gobierno local de Felipe Carrillo Puerto ante el gobierno federal y estatal? ¿Cuáles son las atribuciones y facultades formales del municipio de Felipe Carrillo Puerto? Al dar respuesta a estas preguntas se reflejará la realidad y el problema que guarda éste municipio; mediante la utilización de instrumentos teóricos conceptuales se realiza un análisis y una explicación de la investigación del tema; y por último se dan propuestas con respecto al ejercicio de la autonomía y descentralización del municipio de Felipe Carrillo Puerto.

Por otro lado, el presente trabajo contribuirá a los estudios municipales a través del análisis y la descripción teórica de las principales variables, como son: federalismo, autonomía, descentralización y municipio. Por lo tanto, el interés científico en este tópico es iniciar una línea de investigación sobre la autonomía y la descentralización de los municipios que integran al estado de Quintana Roo, además, contribuir en el aspecto teórico-práctico para el estudio de los gobiernos municipales y la participación de éstos con relación a los otros órdenes de gobierno -federal y estatal-.

Este trabajo de investigación servirá en especial para los habitantes del municipio de Felipe Carrillo Puerto, porque se presenta un documento en el que se describe y especifica la situación actual del ejercicio de autonomía y de descentralización y la importancia que representa para la población, para ir consolidando la democracia en éste municipio. También se contribuirá a que, teóricamente, el gobierno local se dé cuenta cómo debe ejercer de manera libre la autonomía y la descentralización con respecto a la implementación de políticas públicas locales. Además, se verá beneficiado el propio ayuntamiento, ya que tendrá un argumento académico respaldado con una metodología científica que le permitirá aplicar políticas locales, de manera clara y autónoma, en este caso la aplicación de los fondos y programas en el sentido de mejorar la eficiencia y eficacia del municipio.

Respecto al contenido, este trabajo comprende tres capítulos fundamentales para su estudio. El primer capítulo tiene como objetivo principal proporcionar un marco teórico-

conceptual en el que se sustenta el trabajo de investigación para lo cual se inicia con una descripción amplia de los conceptos *-federalismo, municipio, autonomía y descentralización-*, que están estrechamente vinculados entre sí, además, de guiar el proceso de estudio, nos darán un primer acercamiento panorámico del tema a tratar. Es importante puntualizar que en la concepción del municipio, se hace una delimitación al caso mexicano para irse acercando al objeto de estudio *-autonomía y descentralización en el municipio de Felipe Carrillo Puerto, Quintana Roo-*.

Se desarrolla cada una de las variables que se utilizan en este estudio: la primera variable, *el federalismo*, como un enfoque de referencia que guiará la investigación y que respaldará la parte teórica en la que se sustentará el trabajo de tesis. En un segundo plano se aborda la variable *municipio*, y su aparición en los ordenamientos constitucionales, del mismo modo, se hace una revisión de la Evolución del municipio mexicano a partir de 1917. En el tercer punto, se revisa la definición de *autonomía* con relación al municipio y la descentralización en México. Y en el cuarto punto, se expone la variable *descentralización*, haciendo una vinculación con el municipio y el federalismo. Por último, se define el concepto de las relaciones intergubernamentales y se explica de cómo ha ido desarrollándose en el marco del federalismo con relación a los tres órdenes de gobierno en México

El segundo capítulo tiene como objetivo principal dar a conocer la estructura jurídica del municipio establecido en la Constitución federal y estatal, así como las leyes municipales, esto nos dará una percepción más precisa sobre el marco jurídico en que descansa el municipio en México y en particular en el municipio de Felipe Carrillo Puerto, además, nos acercará a la realidad del objeto de estudio, de esta investigación. En este sentido, el capítulo se propone hacer una revisión exhaustiva de los principios constitucionales a nivel federal y estatal en la que se sustenta el municipio. Asimismo, se plantea conocer el marco jurídico del municipio en México, específicamente en lo que respecta a las facultades y atribuciones delegadas al municipio como orden de gobierno que se estipula en la Constitución federal y estatal. También se abordará la Ley Municipal y la competencia que se le otorga al municipio en el estado de Quintana Roo, así como los reglamentos al interior del municipio de Felipe Carrillo Puerto. Por lo consiguiente, en este apartado, se presenta el marco general de la administración pública municipal, así como

algunos modelos de estructuración organizacional que debe tener un municipio. Además, se plantea la revisión del marco general de la administración pública municipal, y la forma de cómo está integrado el ayuntamiento y cuáles son las facultades y atribuciones que le otorga la constitución federal y estatal.

*En el tercer capítulo* se incorpora las diferentes variables y elementos teóricos conceptuales descritos y analizados en el primer capítulo, así como la revisión del marco jurídico del municipio en el estado de Quintana Roo, abordada en el segundo capítulo de ésta investigación. Del mismo modo, se analiza la autonomía y la descentralización del municipio de Felipe Carrillo Puerto con respecto al gobierno federal y estatal. Asimismo se estudia las relaciones intergubernamentales que existen entre los tres órdenes de gobierno en la actualidad y además, el funcionamiento del gobierno municipal en Felipe Carrillo Puerto, en relación a su toma de decisiones. Por medio de esto se busca contribuir al fortalecimiento de la autonomía y la descentralización de los municipios en el estado de Quintana Roo. Por último, se presentan 21 entrevistas con diferentes personajes en las diferentes esferas de gobierno que proyectan la realidad que vive el municipio actualmente, lo cual contribuirá a dar recomendaciones con el único objetivo de fortalecer la autonomía y la descentralización de éste.

## **CAPÍTULO I. Marco teórico-conceptual**

El presente capítulo tiene como objetivo principal proporcionar un marco teórico-conceptual en el que se sustenta el trabajo de investigación para lo cual se inicia con una descripción amplia de los conceptos *-federalismo, municipio, autonomía y descentralización-*, que están estrechamente vinculados entre sí, además, de guiar el proceso de estudio, nos darán un primer acercamiento panorámico del tema a tratar. Es importante puntualizar que en la concepción del municipio, se hace una delimitación al caso mexicano para irse acercando al objeto de estudio *-autonomía y descentralización en el municipio de Felipe Carrillo Puerto, Quintana Roo-*.

Se desarrolla cada una de las variables que se utilizan en este estudio: la primera variable es *el federalismo*, se utilizará como un enfoque de referencia que guiará la investigación y que respaldará la parte teórica en la que se sustentará el trabajo de tesis. En un segundo plano se aborda la variable *municipio*, y su aparición en los ordenamientos constitucionales, del mismo modo, se hace una revisión de la Evolución del municipio mexicano a partir de 1917. En el tercer punto, se revisa la definición de *autonomía* con relación al municipio y la descentralización en México. Y en el cuarto punto, se expone la variable *descentralización*, haciendo una vinculación con el municipio y el federalismo. Por último, se define el concepto de *relación intergubernamental* y se explica de cómo ha ido desarrollándose en el marco del federalismo con relación a los tres órdenes de gobierno en México.<sup>4</sup>

### **1.1 Federalismo y sus orígenes en el sistema político federal mexicano**

La finalidad de revisar el término de federalismo es llegar a una idea que sea funcional a los propósitos de nuestra investigación, por lo que se hará una revisión general a los conceptos de federalismo, a través de diferentes autores que son especialistas en esta materia y, dicho conocimiento obtenido se irá integrando al proceso de desarrollo de la propia investigación. El federalismo se tomará como un enfoque teórico que ayudara a explicar y a entender el sistema político del gobierno en México, así como el nivel de competencia, atribuciones y

---

<sup>4</sup>En esta idea no cabe lo mal llamado “niveles de gobierno” porque ninguno está por encima de otro, los tres órdenes de gobierno componen al gobierno federal representativo.

obligaciones que emanan de la Constitución mexicana en los diferentes órdenes de gobierno.

### *1.1.1 Federalismo*

Como un primer acercamiento a la definición del federalismo Stephen L. Schechter (2000, 29), lo define, como una alianza federal o un convenio de una asociación voluntaria entre grupos iguales, que se unen por mutuo acuerdo para perseguir propósitos específicos. La asociación resultante es una forma de unión en la cual las partes acuerdan ceder algo de su autonomía individual a favor de la unión, al tiempo que retienen una cierta medida de su identidad y poder individuales para su nuevo papel de miembros constituyentes de la unión. Por lo tanto, se concibe al federalismo como principio por medio del cual se distribuye territorialmente el poder entre el gobierno federal, estatal y municipal.

Mauricio Merino (2007, 68), señala que el federalismo dual, como un pacto o unión entre estados libres y soberanos donde coexisten dos órdenes jurídicos (estatal y federal) y tres esferas de gobierno de gobierno (federal, estatal y municipal). Los estados no pueden contravenir las estipulaciones del pacto federal. Por lo mismo, las leyes de un estado determinado sólo tendrán efecto en su propio territorio y no podrán ser obligatorias fuera de él. De igual forma, la federación cuidará de no violar la soberanía de las entidades federativas.

Ignacio Molina y Santiago Delgado (1998, 54) definen al federalismo como sistema o principio de organización territorial de un Estado, donde queda garantizado el alto grado de autogobierno en cada una de las unidades políticas en que está compuesta. Al mismo tiempo, estas partes se subordinan a un poder central para la gestión de ciertas competencias esenciales. En una estructura federal no queda claro dónde reside la soberanía, pues se conjuga la pluralidad constituyente de cada uno de los estados que forman la unidad, con la voluntad común que da lugar a la federación. Los miembros de ésta suelen gozar de poderes simétricos para la dirección de sus asuntos y participan, a través de foros multilaterales como los que son propios de un parlamento bicameral, en la formación de voluntad común de la federación. Además, existen tribunales federales que se encargan de dirimir los posibles conflictos de jurisdicción que surjan entre las partes.

En el caso de Ricardo Uvalle (2004, 06), entiende por federalismo, como un proyecto de vida política que es organizado como forma de gobierno, tiene instituciones democráticas y representativas que dan cuerpo a relaciones de poder que permiten la cohesión en la acción de gobierno, dado que ésta se nutre con la existencia de centros autónomos que están dotados de personalidad jurídica y política.<sup>5</sup>

El federalismo es una herramienta política institucional de Estados representativos con algún grado de democracia, que es utilizado para crear condiciones específicas de gobernanza. Estas condiciones deben permitir la coexistencia como unidad política funcional del poder del Estado-nación en equilibrio, en mayor o en menor grado, con los poderes subnacionales, regionales, locales o comunitarios que la conforman. Parece que existe una relación entre el grado de democracia de equilibrio que entre las partes debe producirse para que la coexistencia funcione. El federalismo es una herramienta pragmática que sirve para construir ese equilibrio. En ese orden de ideas: a mayor grado de democratización, mayor necesidad de equilibrio para conservar la unidad del Estado nacional y respetar la pluralidad como expresión de la manera peculiar de existir de las unidades subnacionales (Urdanivia, 2003: 11).

Coincidiendo con Saúl Ríos Luviano (2006, 25), el federalismo es un proyecto de vida política organizado como forma de gobierno, que tiene como sustento a las instituciones democráticas y representativas que dan cuerpo a relaciones de poder que permiten la cohesión en la acción de gobierno, dado que ésta, se nutre con la existencia de gobiernos autónomos y que están dotados de personalidad jurídica y política –este es el caso de la vida política de México-. Es una forma de organización institucional del sistema político, basado en una distribución funcional y territorial del poder entre un ámbito central y ámbitos locales (estados y municipios), los cuales participan de un pacto que se sustenta en la Constitución.

En este sentido, el federalismo es una forma institucional que tiene como finalidad la descentralización política y administrativa del aparato gubernamental, creando un poder soberano (el gobierno federal), que en los demás órdenes de gobierno son soberanos en sus

---

<sup>5</sup>Existen diversas definiciones con respecto al Federalismo como sistema de gobierno, sin embargo, se tomaron las definiciones que más se acercaban al sistema político mexicano y que son apropiadas para el desarrollo del trabajo de investigación. Para ampliar la definición de Federalismo, consultar los siguientes autores: Rodolfo García del Castillo (1999), Xavier Diez Urdanivia Fernández (2003), Stephen L. Schechter (2000) y Alicia Hernández Chávez (1997).



territorios y sociedades. México tiene una organización institucional dividida en tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal, donde cada uno tiene federalizadas sus funciones y obligaciones que le otorga la Constitución.

En suma, el federalismo es un medio para integrar las distintas organizaciones políticas de un país y para que las distintas formas de poder sean regidas mediante acuerdos, reglas, potestades y el reconocimiento de autoridades supremas. Por lo tanto, el federalismo en la vida moderna, da vida a un conjunto de poderes que deben dirigirse, coordinarse y colaborar a la manera de un todo armónico. Es decir, es un modo de organizarse de manera institucional y ejercer el poder con estado de derecho, respetando la autonomía y la capacidad de gestión de los órdenes de gobiernos constituidos.

### *1.1.2 Los orígenes del sistema político federal mexicano*

Xavier Díez Urdanivia señala que los indicios del federalismo se encuentran en la Constitución de Cádiz de 1812, que serían aplicadas tanto en España como en sus colonias, era una Constitución unitarista en la cual reconocía, y les concedía cierta autonomía, a las provincias y a sus diputaciones. Por eso se piensa que el germen del federalismo mexicano se inició en la Constitución Cádiz, específicamente en lo que se refiere a la enumeración de facultades de tales diputaciones contenida en el artículo 335 (Urdanivia, 2003: 32).<sup>6</sup>

Alicia Hernández (1997, 15), afirma que la primera definición del federalismo mexicano, se encuentra en la Constitución federal del 4 de octubre de 1824, en su artículo 4 que dice: “*La nación mexicana adoptará para su gobierno la forma de república representativa popular federal*”, en otras palabras significa que es la de una confederación de estados federados, donde los ciudadanos de las diferentes municipalidades retienen sus derechos a condición de servir a su municipio y a su estado defendiéndolo de los peligros externos aun mediante el uso de las armas. En México asistimos entonces a un fenómeno diferente al de Europa, donde la centralización absolutista condujo a una primera y temprana definición de los derechos civiles, previa incluso a la de los derechos políticos. En cambio, en México fue a partir de los derechos políticos municipales que contribuyeron y

---

<sup>6</sup>Para mayor información sobre la Constitución de Cádiz y en específico al artículo 335, ver el libro de Xavier Díez de Urdanivia, Fernández (2003) “el sistema federal mexicano: antecedentes, evolución y perspectivas”.

definieron los derechos civiles, los cuales tuvieron al inicio una connotación municipal y, en consecuencia, fueron extremadamente diferenciados.

A partir de la Constitución de 1824 el federalismo mexicano se hizo presente, ya que a lo largo de más de 150 años ha vivido transformaciones y deformaciones, resultado de la relación entre las dimensiones institucional, social, política y cultural. De allí la dificultad para caracterizarlo sin la comprensión adecuada de su proceso histórico y del modo en que interactúan sus dimensiones constitutivas. En efecto, no es posible sostener que el federalismo se circunscriba a la definición constitucional de una forma de gobierno sin considerar su estrecha vinculación con la libertad política de los ciudadanos, así como con el complejo balance del poder económico y social nacional. Justamente porque toda forma de gobierno –sea unitaria o federal- se funda en la decisión de los individuos y de las comunidades del país, ésta se materializa en un determinado orden constitucional y en manera particular de llevar a la práctica la política. En este sentido, siempre están presentes las tendencias federalista y centralista. Al ponerse en acción la primera, inevitablemente se topa con la segunda, y viceversa. Subestimar la oposición entre el federalismo y centralismo es desconocer que cualquier forma de gobierno se legitima en las decisiones de una mayoría de individuos que optan por una u otra forma de convivencia colectiva, sin que por ello desaparezca la tendencia minoritaria (Hernández, 1997: 15).

Asimismo, la oposición entre el federalismo y centralismo se expresa en la experiencia histórica mexicana, así como en otras experiencias federales, desdoblada entre opuestos: *libertad o poder, federalización o centralización*. En el primer caso, libertad o poder nos remite a la dimensión política y cultural, e incluso étnica, que se desenvuelve en el espacio mexicano y que reconocemos en la relación entre gobernantes y gobernados. En el segundo caso, nos remite a la dimensión económica y social, que se relaciona sobre todo con la oferta de servicios públicos a la ciudadanía, instrucción, salud, comunicación, etcétera (Hernández, 1997: 15).

Si bien, en la primera mitad del siglo XIX, la libertad municipal en México es la que da la imagen de un país desarticulado. La gran proliferación y diversidad de espacios políticos, consecuencia de la libertad municipal, explica por qué la opción federal se enfrentó desde las primeras décadas de vida republicana con la alternativa centralista. Como consecuencia de la proliferación del municipio libre en la fase del primer

federalismo mexicano, éste se caracteriza más bien por ser un confederalismo en el cual el poder federal no tiene ni siquiera la fuerza para imponer una dirección política eficaz al país. La debilidad del confederalismo mexicano, es notoria en la permanente inestabilidad del poder federal, y está en la raíz de la opción unitaria de la década de 1830, que buscó, sin logro, centralizar el poder en nombre de una mejor gobernabilidad. Precisamente porque la libertad se afianzó en los municipios, un experimento centralista trató de disminuir su número, de limitar su competencia política y administrativa, y de controlarlos a través de autoridades nombradas por el Ministerio Interior del gobierno central (Hernández, 1997: 19).

Esta debilidad de unificación que había mostrado el federalismo con la constitución de 1824, se fortalece en cierta medida con la Constitución del 5 de febrero de 1857, en donde el Congreso General Constituyente, juró la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, la que en su artículo 40 estableció: «es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática y federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente al régimen interior, pero unido por una federación establecida según los principios de esta ley fundamental» (Ziccardi, 2004: 240).

Por lo tanto, el régimen centralista provoca el repunte del federalismo en la décadas de 1840 y 1850 y con la Constitución federal de 1857 se redefine el pacto confederal en términos propiamente federales. La novedad es doble: la Constitución reformada atribuye a la esfera federal de defensa de la garantía ciudadanas y define con mayor precisión su esfera de acción mediante la justicia federal, al establecer un nuevo equilibrio entre el poder legislativo y el ejecutivo. Finalmente la Constitución de 1857 definió con mayor nitidez la esfera de acción de la federación, preservando las competencias específicas de los estados. En suma, se acotaron y definieron las competencias de los poderes de la Unión y se perfeccionó el sistema de los llamados “pesos y contrapesos” en los poderes federales (Hernández, 1997: 20).

Igualmente, los elementos que se manejan al elaborar las constituciones de 1824, de 1857 y 1917 coinciden al sostener que México opta por el federalismo con base en la diversidad de espacios presentes en el país. Se hace referencia constante a la pluralidad de situaciones geográficas y sociales, así como a la diversidad de usos y costumbres en las diferentes regiones del país. Se insiste en un hecho de gran importancia especialmente en

1824 y 1857, en la que de no respetarse la libertad y soberanía de las regiones se corría el riesgo de que éstas optaran por segregarse de la Unión de Estados Mexicanos, tal como ocurrió en el caso de Guatemala en 1820. Por ello, ambas constituciones dejaban amplia libertades a las regiones y abierta la posibilidad para que un municipio se sumara a una entidad colindante o que a partir de una región pudiera nacer dos o más entidades (Hernández, 1997: 17).

Podemos concluir diciendo, que el federalismo ha tenido un papel indudable como herramienta ideológica e institucional para responder a situaciones históricas concretas de su conformación como nación unificada funcional. En tres ocasiones ha sido confirmada su legitimidad como herramienta constitutiva del Estado mexicano como fueron las constituciones nacionales de 1824, la de 1857 y de 1917. Ésta última, es la que actualmente rige al pueblo mexicano.

### *1.1.3 El nuevo federalismo en México*

México históricamente había planteado dos formas de gobierno: la primera se basaba en el federalismo y la segunda en el centralismo; pero la que predominó en definitiva fue la segunda, adoptando un sistema de gobierno centralizado después de la posrevolución mexicana. Bajo este sistema político se concentra el poder político como económico. Por lo que existe, una necesidad indudablemente de descentralizar el poder federal y trasferir las facultades y atribuciones a los estados y municipios; con la finalidad de que los municipios puedan ejercer la autonomía política y económica.

Ricardo Uvalle (1995, 04), señala que el federalismo mexicano se encuentra institucionalizado en un régimen político de acuerdo con la Constitución de 1917. Sin embargo, la práctica del poder, su cultura política y el ejercicio del mando unipersonal han creado en realidad un régimen presidencialista. Por lo tanto, puede decirse que la República Federal, Democrática y Representativa es una utopía, es decir, algo que todavía no se consigue, pero que es necesario hacer realidad. Se tiene en el País una República presidencialista y no una República Federal, Democrática y Representativa.

Alberto Aziz Nassif (1994, 209-210) menciona que el nuevo federalismo se postula mediante tesis gubernamentales, pero es un reclamo que tiene su origen en la sociedad civil y en la dinámica de los movimientos regionales para reivindicar a los gobiernos locales.

Son éstos por su carácter electo, representativo y plural, los que demandan que su personalidad jurídica y política, así como su autonomía financiera y fiscal sea real, no declarativa. Los gobiernos locales tienen que fungir como centros que coadyuven a través de políticas públicas efectivas, a promover con el esfuerzo de los privados y las organizaciones públicas, polos de desarrollo sustentable para ampliar y fortalecer los mercados regionales.

Jorge Javier Romero (2000, 159), menciona que si hay un tema de la actual discusión en México, éste es el federalismo. La manera que se ha ido conformando la nación se caracteriza por la tensión entre el centro y las regiones en la lucha por definir los espacios de poder y la distribución de los recursos. Desde el siglo XIX hasta nuestros días, la discusión se reabre una y otra vez, por lo general en tiempos de redefinición de los equilibrios nacionales. Es decir, una mejor distribución equitativa de los recursos naturales, y mesura en el poder federal hacia los gobiernos estatales y municipales en la que se respete la autonomía de cada gobierno de acuerdo a los preceptos constitucionales.

El federalismo como herramienta política tiene una nueva connotación para México. Ya no es el federalismo de hace un siglo, cuando el problema tenía que ver con las competencias territoriales entre el gobierno central y los gobiernos estatales y municipales. Ahora el nuevo federalismo se enfoca a una nueva problemática y una nueva visión ideológica dentro de un proceso democrático que obliga a la igualdad ante la ley a los distintos actores políticos. El federalismo como herramienta política de la solidaridad y la cooperación de unidades que co-existen en un territorio interdependiente, puede ser usado para preservar la unidad en la diversidad, a través del respeto y la cooperación entre las partes (Gadsden, 2003:147 y148).

De esta forma, el federalismo es un término complejo, por lo general cargado de contenidos ideológicos controvertidos. En México, el federalismo ha sido mucho más que un régimen de distribución geográfica de competencias; su propósito trascendente como doctrina y como sistema de gobierno a través de nuestra historia independiente, ha pretendido garantizar la equidad de los mexicanos, impidiendo por una parte la instauración de un poder central absorbente y por la otra, de poderes regionales caciquiles y arbitrarios. No obstante, México considera como parte fundamental de su estructura política al sistema federal. El Estado posrevolucionario se caracterizó por razones prácticas, por un marcado

centralismo, evidenciando la inmadurez de nuestro ejercicio federal y la falta de interés en cumplir la suma de voluntades planteadas en la Constitución (Urdanivia, 2003: 11).

Si en los municipios no se da una descentralización plena en los aspectos políticos, económicos y administrativos, y que esto se pueda traducir en una mayor autonomía, entonces de poco servirá que los gobierno locales puedan tener facultades y atribuciones si no tienen esa libertad para aplicarlas y que se pueda traducir en un mayor desarrollo y crecimiento económico en su comunidad, principalmente en los municipios que tienen poca capacidad de recaudación tributaria (municipios rurales, semirurales y semiurbanos). Por eso es necesario que la centralización de poder que mantiene el gobierno federal sea más equilibrada entre los tres órdenes de gobierno, para que se pueda alcanzar una mayor eficiencia y eficacia de las políticas públicas y que éstas puedan llegar a la mayoría de la población que más lo necesita.

Armando Arredondo (2003, 162), señala que el sistema político mexicano es reconocido oficialmente como un sistema federal, con una distribución de poder más o menos equilibrada entre los principales actores y espacios políticos. De acuerdo a la constitución política, la estructura de poder de gobierno mexicano se basa en tres ramas de gobierno autónomo (legislativo, ejecutivo y judicial), con un sistema federal dotado de autonomía local, aunque en la práctica realmente no se presenta el equilibrio de poderes planteado prácticamente en la Constitución Federal y estatal.

El nuevo federalismo, está dirigido a equilibrar los poderes entre los tres órdenes de gobierno, federal, estatal y municipal. Por ello, es necesario que se dé una descentralización en el gobierno local, en donde tengan mayores atribuciones y facultades para que éste sea más eficiente en las tomas de decisiones en beneficio de la ciudadanía. Se considera que el gobierno municipal, es el que está más cerca del pueblo y sabe distinguir los problemas más prioritarios que agobia a una comunidad.

Asimismo, los gobiernos municipales deben de ejercer una plena autonomía, es decir, que tengan mayor maniobrabilidad política en la toma de decisiones, sin la intervención de los otros tres órdenes de gobiernos. Es decir, dotar de mayores atribuciones y facultades a través de reformas constitucionales a los municipios. De no ser así, se continuaría ejerciendo las mismas viejas prácticas de jerarquización o de subordinación en el sistema político mexicano, y por ende el gobierno local seguirá marginado y careciendo

de autonomía y de descentralización política, económica y administrativa en el territorio mexicano.

Es fundamental que el gobierno local tome sus propias decisiones, y que les sean reconocidas las facultades y atribuciones que por derecho constitucional le corresponden.

En definitiva, se puede decir que un gobierno local con plena autonomía y funciones descentralizadas propias, puede crear relaciones intergubernamentales con alta eficiencia y eficacia con los otros dos órdenes de gobierno. Las políticas públicas que se apliquen serán meramente locales y no generales, como se emplean hasta ahora, con el Plan Nacional de Desarrollo (México es un país muy diverso en sus regiones y municipios). Una política pública local será mucho más efectiva que una política pública general que provenga del centro del país.

## **1.2 El municipio: origen histórico y ordenamiento constitucional en México**

Definir al municipio no es tarea fácil, existe una gran variedad de definiciones entre las diferentes disciplinas que abordan esta temática, sin aún poder llegar a un consenso.<sup>7</sup> Por lo general, diversos autores presentan definiciones y conceptos diferentes, sin ofrecer una solución elaborada de un nuevo concepto; otros autores-investigadores por el contrario simplemente escriben una definición de índole personal o académico sin entrar en contraposición con el concepto mismo. De esta forma, este trabajo, no pretende llegar a una definición del municipio.

### *1.2.1 Municipio*

Como primer acercamiento de la definición del municipio, Jacinto Faya Biseca (2002, 70), señala que es preciso tener una visión histórica del municipio, ya que es un producto histórico y no el resultado de una fría construcción doctrinaria, cambiante y diversos a través de la historia. El municipio no ha respondido a las exigencias y necesidades de una manera igual y uniforme en las distintas geografías del mundo y en los diversos tiempos

---

<sup>7</sup>Al municipio se le da diversas definiciones dependiendo de la disciplina que la estudia, sin embargo, en esta investigación se tomaron las definiciones que son más apropiadas y cercanas al objeto de estudio en el plano político-jurídico. Entre los autores que definen al Municipio son los siguientes: Adolfo Lugo Verduzco (2002), Ignacio Molina en colaboración con Santiago Delgado en su manual de conceptos fundamentales de ciencia política (1998), Otto Gonnwein, Rodolfo del Castillo (1999) y José Gámez Torruco (1985).

históricos. Esta institución está afectada muy sensiblemente, según sea la connotación y el valor que un Estado le otorgue a las cuestiones sociológicas, políticas y jurídicas. Prácticamente, son estos valores los que determinan la concepción política del municipio como una institución histórica.<sup>8</sup>

En el caso de Enrique Burgos García (2002, XIII), se habla de municipio cuando ya es una comunidad domiciliaria y se encuentra institucionalizado su régimen local, teniendo los siguientes aspectos: espacio de gobierno, espacio geográfico, comunidad y espacio económico.<sup>9</sup> Es decir, primero debe ser libre y después en su calidad de miembro de una entidad federativa y posteriormente como parte de un Estado confederado.

Reynaldo Robles (2000,31), define al municipio mexicano como un ente jurídico integrado por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa y territorial de una entidad; constituye un nivel de gobierno con capacidad Jurídica, política y económica, para alcanzar sus fines y autogobernarse, con sujeción a un orden jurídico superior. El municipio mexicano se autogobierna por sus propios vecinos, a través de un ayuntamiento que es un órgano de gobierno colegiado que toma sus propias decisiones por deliberación y mayoría de votos, sus integrantes son: presidente municipal, síndico y regidores, de acuerdo a lo establecido en cada legislación estatal, designados por sufragio popular, libre secreto y directo a través de los municipios de mayoría relativa y representativa proporcional. Todas las

---

<sup>8</sup>Jacinto Faya afirma que el concepto “municipio” se ha conservado a lo largo de la historia para designar a una institución política fundamental nacida en Roma y que ha sido heredada por los diversos países, como una fórmula política adecuada para el gobierno de sus territorios dentro de una división territorial y política.

<sup>9</sup>Hay que tomar en cuenta algunos aspectos como propio del municipio tal como lo señala Rodolfo García (1999, 43-46):

- a) *Espacio de gobierno*: se refiere que el municipio es una agrupación con carácter de corporación de derecho político y como tal, participa en la administración pública. El Estado le otorga facultades que lo autorizan y, a veces, obligan también a realizar tareas de comunidad local con independencia y bajo su propia responsabilidad, adoptando la forma de poder coercitivo.
- b) *Espacio geográfico*: el municipio es la circunscripción territorial más pequeña del país y está bajo el gobierno inmediato y directo del ayuntamiento.
- c) *Comunidad*: –*espacio social y espacio cultural*– es una comunidad asentada en un territorio, que cuenta con una capacidad jurídica y patrimonio propio al que se le reconocen derechos suficientes para atender las necesidades de su población y para organizarse libre y democráticamente.
- d) *Espacio económico*: una institución de la administración pública local encargada de efectuar la gestión de recursos, formulación e implementación de política, en un territorio dado y en interacción constante con su comunidad. En su operación cotidiana la institución municipal actúa como una organización inscrita en las relaciones inter e intergubernamentales que transitan a través de un orden federal.



competencias delegadas al municipio serán ejercidas por el ayuntamiento de manera exclusiva (Robles, 2000,229-230).

Por su parte, Mauricio Merino (2007, 70), define al municipio como una entidad política-jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas de acuerdo con sus propios fines. El municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados de la República mexicana. Está administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, que se forma por un presidente municipal, síndicos y regidores. El municipio es un ente autónomo que de acuerdo al orden constitucional mexicano reúne las siguientes características: personalidad jurídica propia; patrimonio propio; no tiene vínculos de subordinación jerárquica con el gobierno del estado; administra libremente su hacienda; tiene facultades reglamentarias, ejecutivas y judiciales; y el ayuntamiento es electo popularmente.

### *1.2.2 La definición del municipio en la Constitución federal*

El artículo 115 de la Constitución Mexicana de los Estados Unidos Mexicanos, el municipio es definido de la siguiente manera:

Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa. El municipio es Libre,<sup>10</sup> con base a la Constitución Federal:

1. Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.
2. Además, los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley<sup>11</sup> que establezca cada legislatura de los estados.

---

<sup>10</sup>Ésta definición es tomada de acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editor Anaya, México D.F., 2010.

<sup>11</sup>Esta ley se refiere a que 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.

### ***1.2.3 Definición del municipio en la Constitución del Estado de Quintana***

#### ***Roo***

La Constitución del Estado de Quintana Roo, define al municipio de la siguiente manera:

El municipio Libre, es una entidad de carácter público dotada de personalidad jurídica con patrimonio propio y autónomo en su régimen interior y teniendo libre la administración de su hacienda.<sup>12</sup>

Después de haber revisado el concepto del municipio a través de diversos especialistas en el tema, se tratará de dar una concepción propia tomando en cuenta los diversos aspectos señalados anteriormente. Bajo este argumento y desde un punto de vista político, se puede decir: que el municipio se puede concebir como una institución local a lo largo de la historia que posee un territorio geográfico definido, que cuenta con una población determinada y está sujeto a una ley superior; además tiene capacidades políticas, jurídicas, económicas, administrativas; maneja su patrimonio propio con autonomía que le permite cierto grado de libertad en la toma de decisiones para la implementación de las políticas públicas locales. Asimismo, el municipio cuenta con las siguientes características: es considerado como la autoridad más cercana del pueblo, conoce los problemas más importantes que aqueja a una comunidad. El ayuntamiento, es el órgano encargado de impulsar el desarrollo y el crecimiento económico, también de brindar los servicios básicos a la población. La autoridad se ejerce a través de un ayuntamiento compuesto por un Presidente municipal, números de regidores y síndicos; tienen atribuciones y facultades que le da la Constitución federal, estatal y la ley municipal, por lo que se traduce en una autonomía política y en menor grado económico y administrativo. El municipio, es la unidad política y administrativa de las entidades federativas, pero no está subordinado; ya que las relaciones entre los distintos órdenes de gobierno, se deben de dar a través de las relaciones intergubernamentales y no de manera centralizada y jerarquizada.

### ***1.2.4 Evolución del municipio mexicano a partir de 1917***

Los antecedentes del municipio se remontan a principios de la colonización española, sin embargo, en el marco jurídico constitucional contemporáneo sus fundamentos conceptuales

---

<sup>12</sup>Esta definición es tomada de acuerdo a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, Editor Anaya, México, Distrito Federal (D.F.), 2010

se estableció en la constitución de 1857,<sup>13</sup> los cuales heredaron las fuentes y parámetros jurídicos que asumió la constitución de 1917, actualmente vigente.

Viene, por lo tanto, una época en la que el constitucionalismo moderno comienza ya a abordar el problema municipal y lo hace en las leyes de 1914, expedidas en Veracruz.<sup>14</sup> A partir de 1957, se inicia el proceso y la evolución de la reforma municipal que continuaría con la Constitución de 1917, y hasta la última reforma que se da el 24 de agosto de 2009. Hasta el día de hoy, se han realizado *trece reformas al artículo 115 constitucional*, que en cierto modo, viene a completar parcialmente la reforma municipal que se inició desde el siglo pasado, pero que aún no se ha culminado en su totalidad (Ochoa, 1985: 26).

José Rodolfo Vega (2002, 321), señala que la Constitución de 1917 fue elaborada a partir de los movimientos sociales, mediante el cual se exigió justicia, democracia, bienestar y una nueva forma de vida para los mexicanos, capaz de ofrecer una perspectiva e integrar una estructura administrativa que proporcionara aquellos servicios públicos necesarios e inmediatos a la sociedad. Es así, como surge esta nueva Constitución reguladora de las leyes jurídicas de nuestro país, no quedando fuera de esta regulación el municipio y señalándose su fundamento en el artículo 115<sup>15</sup> pero muy limitado en sus competencias.

Si bien, la Constitución de 1917 buscaba darle mayores facultades y atribuciones que desembocara en una verdadera descentralización en la actividad administrativa y política, asignando funciones de gobierno a los municipios, sin embargo, las condiciones de la evolución del país no permitieron la necesaria libertad municipal<sup>16</sup> que en algún momento se había planeado (Vega, 2002: 321).

A partir de la Constitución de 1917, el municipio quedó al margen de todo escenario político y económico como institución y solamente se percibía como una administración

---

<sup>13</sup>Ésta, establecía la regla de competencia entre la Federación y los estados, mediante la cual los estados se reservaron todas las facultades no señaladas para la federación (Robles, 2000:113).

<sup>14</sup>El 12 de diciembre de 1914 en Veracruz se expidió un decreto con adiciones al Plan de Guadalupe, en que se incluía disposiciones sobre asuntos municipales y el 26 de diciembre del mismo año se expidió un decreto relativo a la libertad municipal y que constituye un antecedente directo del artículo 115 de la Constitución de 1917; con él se pretende reformar el artículo 109 de la Constitución de 1857 (Ochoa, 1968: 357).

<sup>15</sup>El artículo 115 de la constitución mexicana señala los principios básicos de atribuciones y obligaciones que tiene el municipio, así como su competencia jurídica que se encuentra plasmado en la Constitución.

<sup>16</sup>El objetivo de la libertad municipal puede desglosarse en dos elementos esenciales. A partir de sus reivindicaciones: establecer las *bases institucionales del autogobierno* municipal y el *reconocimiento de su autonomía*. El primero, como reivindicación de las aspiraciones democráticas de los pueblos y sociedades municipales; el segundo, como base para delimitar el entorno institucional propio del gobierno municipal.

que le trabajaba a la federación y a las entidades federativas. Por lo tanto, el continuo debilitamiento de la base del federalismo, ha sido causa y consecuencia de la *creciente centralización del poder por parte del gobierno federal en los aspectos, políticos y económicos*, que se debilitaron después de la década de los cuarenta. Esto condujo al país a un fuerte centralismo que se fue agudizado en las últimas décadas del siglo XX.

#### *1.2.4.1 Las reformas del artículo 115 en su texto original*

El municipio como una institución histórica en México, ha tenido un papel preponderante en la conformación y consolidación del sistema político mexicano. Aunque el artículo 115 de la constitución mexicana ha tenido trece cambios, no hay duda que las reformas más importantes fueron las que se llevaron a cabo en 1983 y 1999.

De acuerdo a Mauricio Merino (2007, 19), la reforma de 1983<sup>17</sup> ofreció una definición puntual de las funciones que tendrían que llevar a cabo los ayuntamientos como responsables de la administración pública urbana porque les dio medios fiscales y ámbitos de decisión propios que, hasta entonces, todavía descansaban en los poderes de los estados y la reforma de 1999, porque definió a los ayuntamientos como verdaderos gobiernos locales con atribuciones exclusivas e inalienables y abrió, de esa manera, un espacio inédito para que las autoridades de los municipios pudieran reglamentar libremente su vida interna y asumir todas las responsabilidades de la convivencia civil (y civilizada) en los pueblos y las ciudades dentro de su territorio jurisdiccional.

Mauricio Merino (1992, 113), señala que las reformas constitucionales promulgadas en 1983 podrían considerarse como el principio de un cuarto momento estelar en la historia del municipio; fueron en efecto, las primeras que se plantearon la necesidad de afrontar el problema municipal, en su conjunto, desde 1917. Los cambios registrados en los sesenta y cinco años anteriores se habían limitados normar las normas de representación política de los ayuntamientos: las cuestiones electorales, que fueron ampliando gradualmente la participación popular en los cabildos, pero que no modificaron el papel asignado al municipio en la estructura nacional. En cambio, la reforma de 1983 intentaron otorgarle al

---

<sup>17</sup>Antes de la reforma de 1983, el artículo 115 constitucional regulaba algunos aspectos del poder ejecutivo y del poder legislativo de los estados como son, el término para gobernador del Estado, que no podía exceder su mandato más de seis años y debería ser electo directamente y no podría ser reelecto en forma absoluta, pero también regulaba el número de diputados de cada entidad federativa. Además, establecía la no reelección pero sólo en forma relativa, ya que sólo la prohibía para el periodo inmediato.

municipio nuevas herramientas para el cumplimiento de sus funciones, a partir de un diagnóstico que quiso ser integral. Es decir, darle un contenido concreto a la autonomía municipal.

A pesar de la reforma de 1983, el municipio, no dejó de ser un filtro de la administración estatal y federal, además, no se intentó una definición diferente, ligada a la organización democrática del país. Lo único que planteó la reforma de 1983 fue fortalecer la condición de la instancia municipal.

En definitiva la reforma de 1983 fue el primero de los cambios realmente trascendentales en el diseño constitucional del gobierno municipal mexicano desde 1917.<sup>18</sup> Su instancia puede apreciarse en los siguientes diez puntos, cuya lectura puede servir para tomar nota de la situación en la que se encontraban los gobiernos municipales antes de la reforma de 1983.

A continuación se describen cronológicamente cada una de las reformas constitucionales llevado a cabo al artículo 115 de la constitución:

<b>Tabla Número 1.</b>	
Describe el contenido de cada una de las reformas realizadas desde 1928-2009, así como sus facultades y atribuciones dadas en ese momento.	
<b>Cronología de las reformas al art. 115</b>	<b>Contenido de cada una de las reformas</b>
<i>Primera reforma</i> 20 de agosto de 1928	<i>La reforma</i> consistía en regular el mínimo de diputados que debiera tener cada Estado, ya que el número de representantes en las legislaturas de las entidades federativas, debían de ser proporcional al de habitantes de cada uno, adicionándose al antepenúltimo párrafo del artículo, en los siguientes términos: “Pero en todo caso no podrá ser menor de 7 diputados en los estados cuya población no llegue a los 400 mil habitantes, y 11 en los estados cuya población sea superior a la última cifra” (Robles, 2000: 136).
<i>segunda reforma</i> 29 de abril de 1933	<i>La reforma</i> , impedía la reelección para los gobernadores de las entidades federativas, también, prohibía la reelección para el periodo inmediato a los diputados locales y a los miembros de los ayuntamientos, adicionándole un párrafo a la fracción primera del artículo 115 y reestructurándose el párrafo III en los siguientes términos: A la fracción I se le adicionó lo siguiente: “los Presidentes Municipales, Regidores, los Síndicos del ayuntamiento, electo popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato” (Robles, 2000: 137). En este mismo sentido Tonatiuh Guillén y Alicia Ziccardi (2004,26), señala que en virtud de esta

<sup>18</sup>El Dr. Jorge Carpizo (1983, 274), señala que el artículo 115 al ser aprobado por el Constituyente de Querétaro en 1917 dejó dos situaciones pendientes respecto al municipio que son: la *autonomía económica* y *las relaciones de las autoridades del estado con las del municipio*.

	<p>reforma se determinó como tipología de los cargos que le incumben al municipio, los relativos al de presidente municipal, regidores y síndicos.</p>
<p><b>Tercera reforma</b> 8 de enero de 1943</p>	<p><b>La reforma</b> modificó la parte final del párrafo segundo de la fracción tercera que disponía que los gobernadores no podrían durar en su cargo más de 4 años, quedando de la siguiente manera: Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su cargo más de 6 años (Robles, 2000: 138).</p>
<p><b>Cuarta reforma</b> 12 de febrero de 1947</p>	<p><b>La reforma</b> consagró el derecho de sufragio a las mujeres al incluir a la fracción primera el siguiente párrafo: “En las elecciones municipales participarán las mujeres en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas” (Reynaldo, 2000: 139). Esta reforma se dio antes de que se le diera plena participación en los procesos nacionales, gracias a la reforma de 1953 (Guillén y Ziccardi, 2004: 27).</p>
<p><b>Quinta reforma</b> 17 de octubre de 195</p>	<p><b>La reforma</b> suprimió el párrafo que hemos transcrito en el apartado anterior y el que había sido reformado en 1947. Con esta reforma se le otorgaba plena ciudadanía a las mujeres (Robles, 2000: 139).</p>
<p><b>Sexta reforma</b> 6 de febrero de 1976</p>	<p><b>La reforma</b> adicionó las fracciones cuarta y quinta, con el objeto de que el Municipio estuviese en aptitud de realizar las actividades señaladas en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional sobre la regulación de asentamientos humanos y desarrollo urbano, quedando de la siguiente manera: Fracción cuarta: “Los estados y los municipios en el ámbito de las competencias administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la ley federal de la materia”. La fracción quinta señala: “Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de competencias, planearan y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia” (Robles, 2000: 139).</p>
<p>6 de diciembre de 1977</p>	<p><b>La reforma</b> adicionó el artículo 115, aumentando un párrafo a la fracción tercera para introducir el sistema de diputados de minoría de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población fuese de 300 mil o más habitantes, esto con el objeto de fortalecer nuestro sistema democrático dándole participación a las minorías (Robles, 2000: 140). Es decir, se incorporó el principio de representación proporcional en las elecciones de los ayuntamientos de los municipios cuya población fuera de 300,000 o más habitantes (Guillén y Ziccardi, 2004: 26).</p>
<p><b>Octava reforma</b> 3 de febrero de 1983</p>	<p><b>La reforma</b> reestructuró totalmente el artículo 115 constitucional, convirtiéndose sus cinco fracciones en diez. Robles nos menciona que el municipio mexicano carecía de no contar con recursos propios para su existencia, siendo inoperante jurídica y políticamente para instrumentar la democratización integral y la descentralización de la vida nacional (Robles, 2000: 140). Es decir, el proceso centralizador redujo a su mínima expresión al municipio, haciéndolo depender de los organismos federales y estatales, quienes realizaban la mayoría de las obras municipales; esa dependencia impidió el desarrollo cívico-político, las decisiones más importantes del municipio se tomaban y se instrumentaban en otras partes rayando en el extremo de que las autoridades municipales no se enteraban de los programas y obras, hasta que esta se realizaban materialmente en su territorio. Con la reforma de 1983, se le otorgó al municipio nuevas herramientas para el</p>

	<p>cumplimiento de sus funciones, a partir de un diagnóstico que quiso ser integral al principio. La idea al principio era darle un contenido concreto a la autonomía municipal. Siendo fundamentales, no pudieron desprenderse del predominio del criterio administrativo. Dicho de otro modo, los municipios ganaron en 1983 una nueva base de autonomía, pero no abandonaron su condición exclusiva de filtros de la administración. También podría anotarse que, en rigor, la reforma fue impecable porque no se planteó nada más que fortalecer esa condición de la instancia municipal. No intentó una definición diferente, ligada a la organización democrática del país (Merino, 1992: 113).</p> <p><i>Con la reforma de 1983 se fortalecieron los siguientes aspectos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>La autonomía política:</i> se vio fortalecida mediante una mayor participación ciudadana de los habitantes de los municipios, al ser ellos quienes eligen a sus autoridades a través de un proceso electoral municipal. Cada municipio ejercerá su gobierno por medio del ayuntamiento de manera directa y no habrá autoridad intermedia alguna entre el municipio y el Estado.</li> <li>• Con la inclusión <i>del principio de representación proporcional</i> para la elección de los ayuntamientos se adquiere mayor autonomía política frente a las autoridades federales y estatales.</li> <li>• Se fortifica <i>la autonomía</i> y se garantiza su prevalencia al establecer un procedimiento al que deben sujetarse las legislaturas estatales para suspender los ayuntamientos, declarar su desaparición y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros.</li> <li>• <i>La autonomía financiera:</i> se especificaron los ingresos municipales y se reforzó el principio de la libre administración hacendaria.</li> <li>• <i>Autonomía administrativa:</i> se pretendió consolidar a través de la facultad reglamentaria municipal. Además, se especificaron <i>los servicios públicos</i> que deben prestar el municipio y la posibilidad de asociaciones para su prestación; el desarrollo urbanístico y la protección ecológica municipal.</li> <li>• La protección de las relaciones laborales entre el municipio y sus trabajadores (Guillén y Ziccardi, 2004: 26-27).</li> </ul>
<p><b>Novena reforma</b> 17 de marzo de 1987</p>	<p><b>La reforma</b> depura el artículo 115, excluyendo las disposiciones que contienen regulaciones de carácter local y se dejan exclusivamente las municipales. Así suprime los textos alusivos a los gobernadores y diputados, contenidos en la parte de la fracción VIII, pasándolas a las fracciones I y II del artículo 116. Esta reforma sirvió para separar las disposiciones del municipio al del Estado. El artículo 115 por primera se refería a las atribuciones y facultades del propio municipio y pasando la normatividad del Estado al artículo 116 constitucional. Además, en la fracción VIII sólo se conserva el principio de representación proporcional en las elecciones de ayuntamiento. Además, las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de la Constitución Federal y sus disposiciones reglamentarias (Robles, 2000: 140).</p>
<p><b>Decima</b> 23 de diciembre de 1999</p>	<p>En esta <b>reforma</b> se le reconoce al municipio como <i>gobierno</i>. Se cita de acuerdo al texto original: cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determina. La competencia que esta Constitución otorga al</p>

	<p>gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado. Esta reforma significa un avance importante. Define con mayor claridad el carácter de la autoridad municipal, sus competencias, sus alcances y la frontera con respecto al poder estatal. A continuación se señalan los puntos más relevantes de esta reforma:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se otorgó al municipio el carácter de órgano de <i>gobierno</i> (no sólo administrativo), dotando de competencias exclusivas, que únicamente el ayuntamiento podrá transferir al estado atribuciones, si considera que requiere de su asistencia para cubrirlas. Lo anterior fortalece al municipio frente al estado. Adicionalmente, se dificulta que se constituyan organismos paralelos al ayuntamiento.</li> <li>• Se introduce el concepto de leyes estatales, con objeto y limitaciones definidas, lo cual implica que la competencia reglamentaria del municipio se hace exclusiva para aquellos aspectos propios de su competencia.</li> <li>• El presidente municipal conserva el mando de las policías preventivas municipales. Las empresas paraestatales estarán obligadas al pago del predial; se garantiza el derecho de iniciativa en materia tributaria y se fortalece (al menos legalmente) el carácter fiscalizador de las legislaturas locales en las finanzas municipales, con objeto de fortalecer el contra peso al poder del ayuntamiento en la asignación y operación presupuestal (Guillén y Ziccardi, 2004: 29).</li> </ul>
<b>Decimoprimer</b> a 14 de agosto de 2001	<b>La reforma</b> menciona que las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y efectos que prevenga la ley.
<b>Decimosegunda</b> reforma 18 de junio de 2008	<b>La reforma</b> <sup>19</sup> establece que la policía estará al mando del presidente municipal en los términos de la <i>Ley de Seguridad Pública del Estado</i> . Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.
<b>Decimotercera</b> reforma 24 de agosto de 2009	<b>Ésta reforma</b> señala lo siguiente: «Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y <i>fiscalizarán</i> sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución». <sup>20</sup>
Fuente: Elaboración propia a partir de los autores (Mauricio Merino (1992), Reynaldo Robles (2000) y Tonatiuh Guillén y Alicia Ziccardi (2004).	

El objeto de reformar el artículo 115 fue con la finalidad de reforzar la autonomía política del municipio y en menor grado el aspecto económico y administrativo. Estos dos últimos aspectos aún no se han podido consolidar en los ayuntamientos, esto se debe a la falta de voluntad de la clase política y al recelo de que existe entre ellos mismos de propiciar cacicazgos regionales y locales; este ha sido el argumento más recurrente a lo

<sup>19</sup>Para mayor información consultar la página del Congreso de la Unión (Cámara de diputados de la LXI Legislatura, 2010): [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_art.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm)

<sup>20</sup>Fuente tomada de la página del Congreso de la Unión la decimoprimer, decimosegunda y decimotercera realizada al artículo 115 constitucional: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_art.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm), (16-02-2010).



largo del siglo XX y principio del XXI. Actualmente los municipios carecen de competencias constitucionales claras y bien definidas en materia económica y administrativa.

#### *1.2.4.2 Los límites de la reforma municipal*

La reforma del artículo 115 constitucional de 1983 le dio al municipio atribuciones que nunca había experimentado, otorgándole una mayor descentralización y autonomía con respecto a su esfera de competencia. Se modificaron normas prácticas y procedimientos en la vida de los ayuntamientos, reforzando así, su grado de autonomía y creando nuevos espacios institucionales para el ejercicio de atribuciones, dotándolos de mayor poder y de instrumentos legales para promover la descentralización y el desarrollo económico en los municipios.

La reforma de 1999, fue la disposición que impulsó la necesidad de actualizar el marco jurídico municipal, prácticamente de manera simultánea en todas las legislaturas locales. Mediante esta reforma, se define con mayor claridad el carácter de la autoridad municipal, sus competencias, sus alcances y la frontera con respecto al poder estatal. Por lo que se le reconoce como *gobierno* y no sólo únicamente un administrativo, dotándolo de competencias exclusivas, que sólo el ayuntamiento podrá transferir hacia los estados, si considera que requiere de su asistencia para cubrirlas.

Estas reformas le han dado al gobierno local una mayor autonomía política, pero no económica ni administrativa. Por lo que es necesario, que puntualicen cuales serían las atribuciones en materia económica y administrativa o qué tipo de reforma se realizaría para ampliar las atribuciones y facultades del gobierno municipal y de este modo, que se dé una verdadera descentralización y consolidación del marco jurídico del municipio.

A continuación se señalan las principales cuestiones pendientes que faltan para consolidar el marco jurídico constitucional con respecto al artículo 115 que regula la vida interna del municipio:

En primera instancia, no se ha otorgado expresamente autonomía al municipio, aún cuando es un principio básico de los sistemas federales. Además, no se han reconocido los usos y costumbres para el caso de los municipios indígenas, por lo que no se desarrolló el concepto de municipio indígena. Al igual no se ha reconocido en la Constitución federal y

estatal la heterogeneidad municipal a lo largo y ancho de la República Mexicana (Guillén y Ziccardi, 2004: 32).

Estos tipos de contradicciones se reiteran en otros asuntos prioritarios, como es la hacienda municipal, la descentralización de funcionarios y servicios, la profesionalización del aparato de gobierno y el desarrollo de formas más evolucionadas de participación ciudadana. Igualmente, no se ha quitado el candado de la reelección inmediata de los presidentes municipales, a fin de que pudieran decidir las legislaturas estatales. Otro aspecto es que no se reconoce al municipio como autoridad fiscal y tampoco se obliga a la federación a transferir con transparencia en tiempo y forma los recursos fiscales. Además, no se establecieron las bases para incorporar la participación ciudadana en las decisiones municipales, ni se fortalecieron instrumentos democráticos, y finalmente, no se definió la responsabilidad municipal en la promoción del desarrollo económico (Guillén y Ziccardi, 2004: 33).

Este último aspecto para el municipio es de gran relevancia, porque ayudaría de manera crucial al municipio a crear e instaurar pequeñas y medianas empresas, inclusive grandes empresas que poseen grandes capitales con capacidades de generar muchos empleos. Por lo que se traduce en un mayor crecimiento y desarrollo económico y de equidad en la población. Por lo tanto, cada municipio implementaría políticas públicas adecuadas, de acuerdo a su situación geográfica y poblacional con la finalidad de impulsar el desarrollo y el crecimiento económico y, no como se ha acostumbrado hacer, que los programas de implementación de política públicas vienen siempre del centro del país y de las entidades federativas.

Por otra parte, se debe de mencionar que parte del limitante de desarrollo económico, se debe a que los estados nunca han introducido reformas más amplias que le pudieran dar mayores facultades a los municipios, sino, solamente la mayoría de los Congresos locales se limitan en transcribir los mismos lineamientos que se establece en la Constitución Federal, por lo que no hay una innovación más allá de lo que estipule el artículo 115 constitucional.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup>Un ejemplo claro de esto es que en general los estados se apegaron al texto de la Constitución federal en lo referente a las *personalidad jurídica* y la constituciones del patrimonio municipal, agregando precisiones conceptuales muy importantes en funciones de las características de cada entidad, los que otorgaron mayor definición a la personalidad jurídica municipal fueron los estados de Coahuila, Baja California y Zacatecas.

Los autores Tonatiuh Guillén y Alicia Ziccardi (2004, 45), nos mencionan que las adecuaciones estatales tuvieron la posibilidad de ampliar y de concretar ese margen básico. En el primer sentido, para fortalecer las atribuciones y estructura del ayuntamiento, en relación con el marco constitucional federal; en el segundo, para traducir los conceptos abstractos en normas jurídicas concretas, con capacidad para convertir en prácticas reales de gobierno. Estos mismos autores aclaran que en el caso de la nueva categoría de *gobierno*, es esencial en la reforma de 1999. Ésta debiera materializarse en la interacción de los ayuntamientos con los otros ámbitos de gobierno y con la sociedad municipal. En esta categoría está implícita una determinada gama de poderes (atribuciones y facultades) que en todo caso deben ser ejercibles y prácticos en el gobierno local (Guillén y Ziccardi, 2004: 45).

Entre las experiencias analizadas por éstos autores, nos dicen que parecieran que solamente existe un caso evidente, que es, el de Baja California. La medida de este nuevo poder municipal, determinado por su categoría de gobierno, tuvo al mejor de los indicadores en el proceso mismo de la reforma municipal. En el caso de los bajacalifornianos, los ayuntamientos definitivamente ejercieron su nuevo estatuto, influyendo de manera profunda la reforma constitucional y las leyes estatales, tanto en aspectos positivos como negativos (Guillén y Ziccardi, 2004: 45). Este caso, fue el único, porque en las demás entidades federativas no tuvieron el mismo entusiasmo para innovar el marco jurídico y dotarlo de mayores facultades y atribuciones a los municipios. De tal manera, que este ejemplo nos permite reiterar el problema sobre la dimensión práctica de la reforma municipal.

Por lo tanto, la tarea de la reforma municipal, por consecuencia, tiene todavía un largo camino por recorrer, tanto en el ámbito de la Constitución federal como en la estatal e incluso en el margen íntimo de la ley municipal y reglamentación municipal, que todavía no ha sido del todo clara referente a la competencia que tienen los ayuntamientos municipales.

En general se puede decir, que durante muchas décadas el municipio había sido limitado y marginado, y poco protagonista en el escenario de la arena política, así como en la implementación de programas y de políticas públicas de esa época. Solamente se podía

concebir al municipio como un observador más, durante el régimen presidencialista del siglo XX, que se traducían en un fuerte centralismo por parte del gobierno federal y estatal.

En este sentido, el municipio ha logrado un avance importante con respecto a sus facultades y atribuciones con las reformas que se llevaron a cabo en 1983 y 1999. Estas dos reformas que son señaladas como las más importantes hasta ahora, le permitieron al municipio un nuevo dinamismo con respecto a la implementación de políticas públicas y al igual, en las relaciones intergubernamentales entre los órdenes de gobierno.

Con respecto a los limitantes de las reformas que se han realizado al artículo 115 constitucional, aún todavía queda mucho camino por recorrer. Aunque se ha definido varios aspectos de la vida municipal como los servicios básicos que brindan a la población, de la misma manera se le otorga personalidad jurídica que es uno de los aspectos pendiente por resolver. Además, se han quedado puntos como es el caso de introducir la reelección de los gobiernos municipales, así como la de no obligar a los estados a reconocer la heterogeneidad municipal y tampoco definen la responsabilidad municipal en la promoción del desarrollo económico, esto es por decir algunos de las deficiencias o falta de voluntad de los partidos políticos y de los estados de no darle mayor competencia de libertad política y económica a los municipios (Olmedo, 2008, 28). Así pues, esto se traduce en que la administración pública municipal funciona deficiente por el corto periodo de gobierno de tres años y además, no se han incorporado innovaciones en la estructura organizativa del municipio, provocando una deficiencia en la gestión pública del ayuntamiento.

Otras de las cuestiones que se debe corregir es la posición negativa de las entidades federativas, al no, innovar las normas del *marco jurídico* en las constituciones locales, trayendo como consecuencia la obstaculización de las políticas públicas que conlleven a la promoción de desarrollo económico de los municipios. Por lo tanto, quedan sujetos a los programas federales, así como a la implementación de las políticas públicas que se derivan del Plan Nacional de Desarrollo que lleva a cabo la federación y los estados. Todo esto provoca el desplazamiento de los municipios, ya que el desarrollo económico en muchas ocasiones no está basando en la cooperación ni en las relaciones intergubernamentales entre los tres órdenes de gobierno, sino solamente entre las dos esferas de gobierno federal y estatal.

De acuerdo a los datos que da a conocer el autor Mauricio Merino (2006, 39), cerca del 21% de los integrantes de los gobiernos municipales a penas habían cursado la escuela primaria, el 13% tenían estudios completos o incompletos de nivel secundaria, y el 43% de los presidentes municipales tenían estudios de licenciatura<sup>22</sup>. Ahora, para el caso de los secretarios de ayuntamiento, poco más de 8% tenían como último grado de estudio la primaria; otros 15% contaban con estudios completos o incompletos de secundaria y una cifra similar tenían estudios completos de preparatoria como último grado obtenido, mientras que sólo 47% de los secretarios había completado estudios de licenciatura (Merino, 2006: 39).

Raúl Olmedo Carranza (2008,28), señala que la administración pública municipal funciona mal en los municipios rurales y semiurbanos, porque los funcionarios públicos tienen bajo nivel de escolaridad, escasa capacitación y alta rotación de los puestos ya que por lo regular cada tres años el nuevo gobierno los cambia o los despide. En consecuencia, es necesario intensificar la capacitación e introducir el servicio público de carrera con el fin de asegurar la capitalización, la acumulación de experiencias y la continuidad de mejora de la administración.<sup>23</sup>

Sin embargo, si en el ámbito nacional ese proceso se encuentra en una fase inicial, en el nivel de los gobiernos municipales la profesionalización está todavía lejos de adoptarse como una política deliberada y estable. Si bien en algunas entidades se han promulgado leyes para establecerse servicios civiles de carrera y se ha extendido esa obligación a los municipios que los integran, en los hechos, la mayor parte de las

---

<sup>22</sup>Otros datos que vale la pena analizar es que además, en la mayor parte de los casos a las carencias de formación escolar se sumaba el hecho de que los principales funcionarios municipales tampoco tenían experiencia previa en ese orden de gobierno como es el tesorero municipal ya que 6 de cada diez (61.5%) informaron que previamente se había dedicado a ser profesionistas independientes, o bien provenían de la empresa privada o de negocios propios, cifra que contrasta con 14.7%, que manifestó haber laborado antes en el nivel de gobierno municipal. Asimismo, los titulares de la unidad de planeación también tienen datos similares como el 26.2% de los titulares si había trabajado en alguna ocasión en un gobierno municipal mientras el 24.4% no tenían ninguna experiencia. Lo mismo pasa con los secretarios de ayuntamientos el 16.7% había tenido alguna experiencia en algún gobierno municipal, mientras que el 26% había trabajado en el gobierno estatal o federal pero no en el gobierno municipal (Merino, 2006:40-41).

<sup>23</sup> El establecimiento de servicio profesional de carrera en los municipios, es necesario que la carrera administrativa debe pender y depender de la constitución política, pues de este modo no sólo adquiere una legalidad plena, sino una legitimidad completa, tanto para la institución como para el propio individuo (Omar Guerrero, 2007: 48). Por ende, la Ley del Servicio Profesional de Carrera implica de suyo una transformación del orden jurídico y del régimen administrativo; ya que existen artículos que no establecen con claridad los mecanismos y los procesos que se deben de hacer para llevar a cabo una carrera administrativa. Para mayor información, consultar la Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, en la siguiente dirección electrónica: [http://www.funcionpublica.gob.mx/leyes/leyspc/lspc.htm#titulo3\\_capIV](http://www.funcionpublica.gob.mx/leyes/leyspc/lspc.htm#titulo3_capIV)

administraciones públicas de esos niveles siguen funcionando sobre la base de la lealtad política personal. La consecuencia práctica de esa ausencia de políticas de profesionalización ha sido que en la mayor parte del país, siguen prevaleciendo “administraciones municipales débiles en sus capacidades de acción, frágiles institucionalmente, y pobres en sus recursos y facultades” (Merino, 2006: 38 y 39).

Enrique Cabrero (2000, 155)<sup>24</sup> citado por Mauricio Merino (2006, 39), describe los problemas que, a su juicio, han obstaculizado el logro eficiente de las funciones de la administración municipal: a) la fragilidad del marco normativo, b) la persistencia de sistemas administrativos obsoletos; c) la precariedad de sistemas de gestión de servicios públicos municipales; d) la falta de sistema de planeación municipal; e) la ausencia de instrumentos de gestión para incorporar una visión integral del desarrollo local y f) la falta de profesionalización de los funcionarios públicos.

Raúl Olmedo Carranza (2008, 29) señala que es mejor que los funcionarios tengan capacitación a que no lo tengan, pero de ahí no se puede concluir que, por esas razones, la administración pública, funciona mal y, por lo tanto, que los municipios particularmente los rurales y semiurbanos, no logran desarrollarse en lo político, lo económico y lo social.

Este mismo autor señala que ni el corto periodo de gobierno ni el grado de escolaridad ni la falta de capacitación de autoridades y funcionarios es lo que determina el desarrollo de los municipios. Aun cuando se alargara el periodo de gobierno o hubiese reelección, o el grado de escolaridad y de capacitación administrativa se elevaran desmesuradamente, los municipios, particularmente los rurales, estarían igual o peor. Por lo tanto, señala el autor, lo que determina el desarrollo del país y el de los municipios en la medida en que el país está compuesto de ellos son las políticas económicas y sociales que establece el gobierno federal, las cuales, a su vez, están determinadas por la economía mundial, los intereses de los grupos más poderosos del país y los de los grupos de poder internacional (Olmedo, 2008: 30).

Como se ha mencionado anteriormente, la ampliación de periodo de gobierno, la reelección puede ser positivas, la profesionalización de los funcionarios públicos municipales incluyendo la capacitación de los mismo serían los aspectos relevantes para

---

<sup>24</sup> Enrique Cabrero (2000), hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal, México, CIDE/CESEM/IIS/Centro de Estudios para la Reforma del Estado. También está información la pueden consultar en la siguiente página de internet: [http://www.municipio.org.mx/agenda\\_adm1.htm](http://www.municipio.org.mx/agenda_adm1.htm).

que el municipio pueda alcanzar un mayor desarrollo y crecimiento económico en beneficio de la población.

#### *1.2.4.3 La reactivación del municipio a principio de los ochenta*

En 1977 el municipio empieza a mostrarse nuevamente en el escenario político, en donde se lleva a cabo la reforma al artículo 115, como una de las más importantes hasta ese momento. Ésta reforma consistía en el establecimiento de la pluralidad política al instituirse el principio de representación proporcional para integrar con regidores de minoría a los municipios con población superior a 300,000 habitantes.

Los gobiernos municipales han contribuido a llenar el espacio vacío que fue dejando el gobierno federal en el proceso de descentralización, durante las dos últimas décadas del siglo pasado. “El gobierno central, durante la mayor parte del siglo XX, la administración pública federal creció mucho y fue ocupando paulatina y sistemáticamente, casi todas las tareas gubernamentales que se realizaban en el país”. Pero la crisis de 1982 marcó un límite a las tareas que venía desarrollando el gobierno federal en obras públicas y servicios públicos, el cual demostró que el gasto público ya no era suficiente para sostener esa dinámica en el futuro.

Para principios de los ochenta, el país estaba entrando en una crisis profunda, que obligaba al nuevo mandatario buscar soluciones rápidas que ayudara a mitigar los efectos de la crisis económica. Para enfrentar este serio problema, el gobierno de Miguel de la Madrid tomó una serie de medidas tendientes a renovar la vida municipal, descentralizar a actividad del país y promover el desarrollo regional más equilibrado.

Estas medidas tomadas por el gobierno de Miguel de la Madrid, se debieron a que en varias décadas el gobierno federal concentró el poder político y económico en el país. Por lo que se inició el proceso de descentralización a principios de los ochenta. Algunas de las causas que originaron éste proceso de descentralización fue el agotamiento del modelo de crecimiento económico basado en la sustitución de exportación, la explotación demográfica, la necesidad de responder al problema de desigualdad regional, la excesiva centralización del poder federal, el aumento de la burocracia y el exceso del gasto público (gasto corriente) que provocó el endeudamiento del Estado y por las presiones externas de

organismos internacionales,<sup>25</sup> etc. Resulta importante resaltar que este proceso comenzó como una serie de acciones poco integradas que obedecieron más bien a la necesidad de responder a problemáticas específicas, como la desigualdad regional que ya por esas fechas había comenzado a mostrarse de forma patente en el país (Martínez, 2000: 770).

En diciembre 1982, éste gobierno planeó la descentralización de la vida nacional y fijó su atención en dar al municipio una real vida política con independencia económica. Igualmente se definió en que los municipios estarían investidos por personalidad jurídica y podrían celebrar *convenios con el gobierno del estado* y a fin de que asumieran algunas de las funciones relacionadas con la administración (Ortiz, 2002: 204-205).

Esta iniciativa se llevó a cabo el 3 de febrero de 1983 asignándole atribuciones la facultad para expedir bandos de policía y buen gobierno, así como reglamentos administrativos de observancia general en el ámbito de su respectiva jurisdicción. El artículo 115 fue reformado con el propósito de fijar el ámbito propio de esta forma de gobierno local, otorgándole funciones con mayor grado de autonomía respecto a su esfera territorial y fijando mejor los esquemas de coordinación y subordinación respecto a los otros órdenes de gobierno federal y estatal (Ortiz, 2002: 205).

De esta forma, el municipio en México, ha experimentado una gran evolución, sobre todo a partir de la reforma de 1983. Es innegable que la transformación de su marco constitucional significó cambios de orden jurídico y específico para esta institución pública de tan larga tradición histórica en la evolución de los sistemas de gobierno local. Con esta reforma, se modificaron normas, prácticas y procedimientos en la vida de los ayuntamientos, reforzando así, su grado de autonomía y creando nuevos espacios institucionales para el ejercicio de atribuciones, dotándolos de más poder y de instrumentos legales para promover el desarrollo y la descentralización en los municipios.

Lo relevante de la reforma de 1983, fue la representación proporcional, el cual consistió en fortalecer la vida municipal como punto importante para el proceso democrático, que incluía, la participación del pueblo, en las tareas que involucrara a la comunidad, cuyo núcleo es el municipio.

---

<sup>25</sup>Los organismos internacionales que presionaron al gobierno mexicano a plantear reformas liberales (neoliberalismo) fueron: la Organización de Naciones Unidas (ONU), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM).



La reforma de 1983, le otorgó al municipio nuevas herramientas para el cumplimiento de sus funciones, a partir de un diagnóstico que quiso ser integral al inicio. El mérito de la reforma de 1983, no es sin embargo, menor; ya que le dio a los municipios diez herramientas de indudable utilidad, que no se había conocido en toda su historia como institución<sup>26</sup> (Merino, 1992.113-114). Empero, la Constitución Federal les deja a las legislaturas locales más opciones que determine de darles mayores facultades o atribuciones a los municipios, según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera que tengan en su momento.

Con la reforma de 1983, los ayuntamientos obtuvieron claridad sobre los ingresos que les pertenece y sobre la libertad que la ley le concede o reconoce para plantear su crecimiento urbano; y gozan de autonomía para reglamentar la vida interna municipal. Es

---

<sup>26</sup>*El primero:* reglamentó las causas por las que un ayuntamiento puede ser suspendido por las legislaturas de los estados. Y les ofreció, al menos formalmente, el derecho de audiencia: la posibilidad de defenderse públicamente ante una decisión estatal de echar fuera a los representantes elegidos por la comunidad. Y aunque dejó en manos de los estados la descripción precisa de las causas por las que un ayuntamiento puede ser suspendido, al menos buscó que ese acto de autoridad, tan común en las prácticas políticas del país, no se aplique sin ningún instrumento jurídico.

*Segundo:* aclaró que los municipios no sólo tienen personalidad jurídica sino patrimonio propio, que pueden manejar con tanta libertad como les permita la ley. Aunque la ley sea formulada por las legislaturas de los estados, el patrimonio municipal a partir de 1983 no puede ser enajenado por otra instancia.

*Tercero:* les otorgó facultades para expedir reglamentos administrativos, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones. Otra vez, la reforma precisó que esa facultad quedaría restringida por la “bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados”, pero también liberó la vida de los municipios del control legal permanente de los gobiernos locales, y les dio la posibilidad de inaugurar una nueva etapa de organización, reglamentada por ellos mismo.

*Cuarto:* definió un cuadro de servicios públicos a cargo de la instancia municipal: agua potable; alumbrado público; limpia; mercados centrales de abasto; panteones; rastro; calle, parques y jardines; y, seguridad pública y tránsito, que delimitó al menos en principio, el papel que correspondería a los municipios dentro de la administración de cada estado.

*Quinto:* precisó, con bastante claridad, con respecto a los ingresos propios de los municipios: los rendimientos de sus bienes, las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, la parte correspondientes de las participaciones federales, y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

*Sexto:* estableció que los presupuestos públicos de los municipios sólo serían aprobados por los propios ayuntamientos, y ya no por las legislaturas estatales. Es decir, los municipios definirían, con libertad, el destino del gasto derivado de los ingresos que la propia reforma precisó.

*Séptimo:* les facultó para “formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal” y para participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias de construcción; y, participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

*Octavo:* se amplió el principio de representación proporcional para la formación política de los cabildos, a todos los municipios del país, independientemente de su población.

*Noveno:* se ocupó de la seguridad laboral de los empleados municipales, sugiriendo a las legislaturas de los estados la promulgación de leyes específicas al respecto, y

*Décimo:* abrió la posibilidad de que los municipios suscribieran convenios de coordinación con los gobiernos estatales, y entre sí, para la atención de problemas comunes a dos o más municipios (Merino, 1992: 113-115).

decir, tener recursos y patrimonio definidos, funciones propias y personalidad jurídica para actuar. Sin embargo, las reformas consolidaron al municipio como una instancia administrativa es decir: como aquellos filtros necesarios para la administración general del país y no como instancia de competencia local.

Precisamente, con la reformas de 1983, en cierta medida se restituye al municipio con atribuciones básicas para el funcionamiento del gobierno local o sea, se le devuelven fuentes de ingreso, como el impuesto predial, y se precisan los servicios básicos que tendrá a su cargo, como central de abastos, alumbrado etc. Asimismo, el nuevo texto constitucional establece la participación de regidores y de representación proporcional en los cabildos y define los mecanismos para la suspensión de poderes, facultad que queda a cargo de las legislaturas locales. Estas medidas sólo podrán adoptarse por la mayoría de más de dos tercera partes y previa comparecencia de las autoridades municipales en conflicto. Con estas normas se promovió la participación plural en los municipios y se le protegió contra posiciones arbitrarias.

En el gobierno de Miguel de la Madrid, se le dio una mayor claridad al proceso de descentralización y de autonomía (limitada) al municipio, que significó en la práctica, una creciente disminución de los aparatos burocráticos del gobierno federal y un traslado constante de obligaciones nuevas hacia los gobiernos municipales. En este sentido, gracias a la labor de éstos últimos, en el país pudo producirse un cambio drástico del modelo político y económico que había seguido hasta entonces en condiciones políticas más o menos estables (Merino, 2007: 16).

Fernando Ortiz Arana (2002, 205), señala que otra de las reformas más importantes fue la del 23 de diciembre de 1999 en la que se reforma nuevamente el artículo 115, asignando nuevas atribuciones al municipio, pero sin consolidar su autonomía gubernamental. No obstante, en el ámbito político, se otorgó al municipio el carácter de órgano de gobierno, además, se establecieron condiciones específicas para la suspensión o desaparición de poderes municipales, además incluía revocación de mandatos a los miembros de los ayuntamientos.<sup>27</sup> Con esta disposición, se garantizaba la seguridad jurídica a los ayuntamientos del país, porque se establecía la participación exclusiva de las

---

<sup>27</sup> Vale la pena recordar que, anteriormente el gobierno estatal tenía amplias facultades de forma directa para suspender o desaparecer a un municipio, pero estas facultades que tenía el gobernador fueron limitadas con la reforma de 1983.

legislaturas locales en estos procedimientos y se determina la necesidad de celebrar audiencia y la presencia de un quórum<sup>28</sup> calificado que decida en cada caso.

El fortalecimiento del municipio era necesidad impostergable para limitar el centralismo que había venido entorpeciendo el desarrollo económico y político de las distintas regiones del país. La reforma tenía como motivación fundamental, alentar la descentralización, dotando a los municipios de un estatuto constitucional, mejor precisado en el ejercicio de sus atribuciones, como el manejo de la hacienda pública y la competencia que se refiere al desarrollo urbano (Ortiz, 2002: 205 y 206).

Conforme a la estructura que constituyó el Estado Federal Mexicano, responde en total coincidencia con la problemática y las necesidades surgidas de la vida social de nuestro pueblo. Así, el municipio tiene una gran importancia como la estructura gubernamental más cercana a la ciudadanía, para la solución de sus necesidades y exigencias. El municipio, es 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. El municipio, es el orden de gobierno más cercano a la gente y es el que mejor conoce las necesidades de su población y la manera de cómo puede resolverlas, por lo tanto, se le deberían de otorgar mayores facultades y atribuciones en su ámbito de competencia y a su vez que les sean reconocidas en el marco jurídico de la Constitución federal y estatal.

Enrique Cabrero Mendoza (2000,14), Señala que ni la federación, ni los estados federados le dan libertad a los municipios, como es en el ámbito económico, político y administrativo,<sup>29</sup> así como en el aspecto de la creación o desaparición de los ayuntamientos, según lo crean necesario las legislaturas locales. Esto contrasta con la soberanía del pueblo, si se piensa 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. Todo esto, sin duda alguna, es producto del exacerbado centralismo, que desde el

---

<sup>28</sup> Quórum, es un término jurídico que se refiere al número requerido de asistentes a una sesión de cualquier cuerpo de deliberación o parlamentario para que sea posible adoptar una decisión válida.

<sup>29</sup> Los municipios actualmente, se encuentran limitados en el aspecto económico, ya que los Congresos de los estados determinan los ingresos de cada municipio, haciéndolo dependiente económicamente de las partidas presupuestaria anuales.

origen, se ha manifestado en el ámbito federal hacía las otras esferas de órdenes de gobiernos.

De este modo, los tres órdenes de gobierno ejercitan su poder sobre una misma y única población, y el territorio del municipio, es también jurisdicción de los estados y de la federación. Únicamente las competencias, las atribuciones, son distintas, excluyentes en la casi totalidad de los casos y solo excepcionalmente concurrentes, lo que provoca confusiones y dificultades para el ejercicio de las facultades de los municipios, que compiten de manera desigual con los poderes de los estados y de la federación. Es una situación política desventajosa para el municipio. De ahí la imperiosa necesidad de una clara definición en la distribución de competencias entre los tres órdenes de gobierno.

Así pues, con el surgimiento de las diversas reformas al artículo 115 de la Constitución se ha dado cierta libertad política, pero aún sigue restringida la libertad económica subordinando de esta forma a los municipios ante los otros dos órdenes de gobiernos. Por eso es necesario que se dé un verdadero federalismo en México, de manera más equitativa y equilibrada principalmente ante los municipios que son los más desplazados y subordinados en cuanto al poder económico y político. Los municipios en la actualidad son los más castigados en cuanto a no contar con recursos suficientes para promover el desarrollo social y resolver los diferentes problemas que aquejan a la sociedad que lo conforman al interior de la misma.

La finalidad de la reforma de 1999, era de fortalecer la libertad política del municipio, impidiendo que los gobiernos de las entidades federativas dispusieran de la suerte de los ayuntamientos, proveer de estabilidad a los ayuntamientos, respetar la voluntad popular directamente expresada en las urnas electorales, pero desafortunadamente la ley se quedó corta, ya que no se suprimía esta intromisión que antes era de dudosa legitimidad y que ahora se aceptaba, se convalida, aunque no se debe negar que se avanzó un poco, ya que las reformas unifican el criterio en torno a la suspensión y desaparición de los ayuntamientos, limitando las causas a las que la ley estatal consideren como graves y además, dándole oportunidad suficiente para rendir pruebas y alegatos a los municipios, pero no fortalecen la libertad política municipal, sólo establecen la garantía de legalidad y de audiencia de los afectados (Robles, 2000: 148

#### *1.2.4.4 Libertad municipal*

De acuerdo a la Red de Investigadores de gobiernos Locales (IGLOM) (2004, 9-10) la libertad municipal es el eje conceptual fundamental del debate actualmente en el Congreso de la Unión sobre el municipio en México. Sus elementos configuran la visión nacional en el tema municipal del federalismo y del Estado mexicano. La historia política del municipio puede reconstruirse y ser comprendida como movimiento político social que ha reivindicado a la libertad municipal en muy distintos momentos. Ha sido un concepto fundamental en el conjunto del proceso histórico municipalista. Desde esta perspectiva, la libertad municipal puede reconocerse como un concepto surgido de una demanda profunda, en los aspectos, político y democrático, de las sociedades locales en México. También, ha sido la vanguardia de las distintas manifestaciones sociales que han reivindicado los objetivos e intereses de los gobiernos y sociedades locales en la historia del país en su vertiente federalista y promotora de profundos valores políticos y democráticos. Por este motivo, el concepto lo reconocemos como un eje que ha guiado el debate legislativo federal en sus momentos más intensos y que todavía tiene pertinencia en la etapa contemporánea del siglo XXI.

Desde esta perspectiva el objetivo de la libertad municipal puede desglosarse en dos elementos esenciales de acuerdo a Mauricio Merino (1992:96), que es a partir de sus reivindicaciones: 1) Establecer las bases institucionales del autogobierno municipal y 2) el reconocimiento de su autonomía. El primero, como reivindicación de las aspiraciones democráticas de los pueblos y sociedades municipales; el segundo, como base para delimitar el entorno institucional propio del gobierno municipal. Sin embargo, hay una cierta inclinación a pensar que los municipios han jugado un papel diferente en otras épocas de la historia. No es difícil encontrar referencias en el discurso político de nuestros días, a la necesidad de “recuperar” la posición que alguna vez tuvieron los ayuntamientos como si con el correr de los tiempos el sistema les hubiera arrebatado el poder que tenían<sup>30</sup>.

Pero esa visión no es exacta: los municipios siempre han tenido un sitio secundario en el escenario político nacional, aunque también hayan sido el sostén de la dominación

---

<sup>30</sup>Esa tendencia se encuentra, de modo muy claro, en los argumentos que se emplearon a lo largo de 1982 y 1983, cuando el gobierno de Miguel de la Madrid puso en marcha una de las reformas municipales de mayor trascendencia en lo que va del siglo. Si bien la posición oficial del gobierno fue la de recuperar las ideas que propuso la Revolución Mexicana en cuanto a la libertad de los municipios, abundaron las interpretaciones adyacentes en las que se destacó la relevancia de esa primera instancia en los tiempos de la Colonia.

territorial. En el binomio administrativo que se ha perfilado a lo largo de la historia de México, los municipios han constituido la contraparte del poder central, pero eso, no lo ha llevado a su autonomía, ni a su libertad; los municipios han funcionado desde su fundación, sobre la base de la vigilancia estricta del gobierno federal y estatal<sup>31</sup> (Merino, 1992: 97).

Como se podrá recordar, los municipios forman parte de una estructura política más compleja y, ni aun en el caso de una voluntad democrática llevada al extremo podrían desprenderse, con sensatez, del andamiaje institucional que supone el funcionamiento del Estado. Su libertad no puede confundirse con su aislamiento político ni mucho menos con una especie de soberanía. Son partes del gobierno del país y, en consecuencia, su futuro tiene que verse a la luz de la organización nacional. Pero esta pertenencia a una estructura mayor, no puede devenir de una simple sujeción.

El espacio de libertad de los municipios no es tan amplio como para considerarlos ajenos a las decisiones políticas del país, pero tampoco es tan breve como para anularles toda posibilidad de cooperación en el desarrollo. En otras palabras: no son una verdadera instancia de gobierno, porque eso significaría una dosis de autoridad de la que carecen; pero tampoco son un simple instrumento de control administrativo. Sin renunciar a sus ligas con el resto de la estructura política nacional, los municipios pueden ser una instancia de organización eficaz y un vehículo, en consecuencia, para el desarrollo social y democrático del país. Convertirlos en una instancia con esas características, sin embargo, sería tarea casi nueva, porque las referencias históricas, en general, se inclinan más a la sujeción que a la libertad (Merino, 1992: 97).

De modo que concentrar la libertad de los municipios en un debate exclusivamente administrativo, ha sido tanto como llevar a los municipios al papel secundario de un filtro. Su capacidad de organización política, en todo caso, ha quedado relegada a un modesto plano complementario, tanto para el gobierno central como para los gobiernos estatales. Por lo que el municipio no ha podido revertir las desventajas que tiene en su contra, quedando sujeto y subordinado ante las otras instancias gubernamentales. Por eso es necesario que el

---

<sup>31</sup>En el Congreso Constituyente de 1917, Heriberto Jara, quería la descentralización y la autonomía de los municipios que le daría verdadera libertad a los municipios. Por lo consiguiente, Jara pedía una administración libre de la hacienda municipal, lo que significaba algo más que una cierta autonomía legal para manejar los recursos que le asignara a esa instancia el gobierno de cada estado: quería que los municipios cobraran impuestos, e hicieran uso de aprovechamiento, derechos y productos propios, sin que mediara para ello ningún autoridad superior. Este diputado constituyente, entendía la libertad plena, a partir del sustento de los dineros obtenidos y administrados, precisamente, con libertad que le concediera la Constitución de 1917.

municipio alcance la libertad municipal y que quede de manera clara sus facultades y atribuciones en la Constitución de México (Merino, 1992: 97).

## 1.3 Autonomía municipal y la descentralización del municipio en México

### 1.3.1 Autonomía municipal

Conceptualizar el término de autonomía (municipal) no es tarea fácil, existe una cantidad considerable de conceptos tratados que abordan esta temática sin poder aun llegar a un consenso. En este trabajo de investigación, no se pretende llegar a un concepto único. Por lo que se recurrirá a algunos autores especialistas que abordan el tema.<sup>32</sup>

Carlos F. Quintana (1994, 194-195), define a la autonomía (municipal) como un derecho que tiene el municipio para que dentro de su esfera de competencias elija libremente a sus gobernantes, se otorgue sus propias normas de convivencia social; resuelva sin intervención de otros poderes los asuntos propios de la comunidad; cuente además, con 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.

Además, la doctrina del municipalismo desglosa a la autonomía en varios apartados, que son fundamentales de la siguiente manera:

<b>Tabla numero 2.</b>	
Esta tabla describe los tipos de autonomía que puede tener un municipio.	
<b>Tipos de autonomía</b>	<b>Contenido</b>
<i>La autonomía política</i>	Tiene la capacidad jurídica el municipio para otorgarse sus propias autoridades, cuya gestión política no deberá ser interferida por otros los órdenes de gobierno (federal y estatal).
<i>La autonomía administrativa</i>	Tiene la capacidad el municipio para gestionar y resolver los asuntos propios de la comunidad en cuanto a servicios públicos, poder de policía, y organización interna, sin la intervención de los otros

<sup>32</sup> Para encontrar otros conceptos de autonomía se recomienda consultar a los siguientes autores que también dan una definición del concepto: Henry Pratt Fairchild, Diccionario de sociología, Fondo de Cultura Económica, Editorial Fondo de Cultura Económica. México D.F; Decimotercera reimpresión en 1992; Espasa Calpe, Diccionario Jurídico Espasa, Fundación Tomás Moro, Madrid España, año 1991, Luis Alfonso Guadarrama Rico, y José Martínez Vilchis (2000), Ricardo Raphael (2007), Pedro Martínez, M. (2003), Pedro Chávez Jiménez (2005) y Humberto Oropeza Martínez (2007), Carlos F. Quintana Roldán, Derecho municipal, México, Porrúa, año 1994 y Pedro Martínez Martínez, Edición Internet (gestión y estrategia (departamento de administración), 2002, <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/>

	órdenes de gobierno, además, con facultades normativas para regular estos renglones de la convivencia social.
<i>Autonomía financiera</i>	Se define como la capacidad del municipio para contar con recursos suficientes derivados de los renglones tributarios exclusivos, así como el libre manejo de su patrimonio y la libre disposición del manejo de su hacienda (Quintana, 1994: 194-195). Se afirma con razón, que la autonomía financiera es el soporte de los otros aspectos de la autonomía. Se dice así, que sin suficiencia económica habrá carencias administrativas e inestabilidad política, de ahí viene su importancia y trascendencia.
Fuente: Elaboración propia de tabla, a partir del autor Carlos F. Quintana Roldán.	

Sergio E. Gutiérrez y Claudia Pumarejo (2005, 106), consideran como la máxima características de la autonomía municipal, además de la titularidad para gestionar y resolver todos los asuntos de carácter local, el acceso directo a los tribunales de justicia constitucional; por lo que enfoca su estudio de los recientes mecanismos creados para brindar esta legitimación a los municipios. Al tener los municipios capacidad de defender en juicio su autonomía, dejan de considerarse como una administración para el Estado y las entidades, y adquiere la misma relevancia de nivel de gobierno alineándose con el orden de gobierno federal y estatal, en donde no existe la subordinación de los otros órdenes de gobiernos, en donde los tres órdenes de gobierno están dentro de la misma esfera y competencia que le confiere la propia Constitución Federal.

De este modo, la autonomía en el municipio admite la descentralización política y económica del gobierno central: la democracia y la libertad son requisito básico para decidir y actuar con responsabilidad en la vida pública y privada. Esto difiere de lo conceptuado en cuanto a soberanía estatal, puesto que no se refiere a la autonomía del municipio, en la que pueda constituir sus leyes propias diferentes a las del estado; sin embargo, logra establecer reglamentos a las leyes estatales especialmente formuladas en materia municipal. El municipio es autónomo, pero no del todo, constitucionalmente es libre, pero no se le otorga soberanía alguna. Esto no supone, que al otorgar autonomía al municipio, signifique separación del estado y de la federación, sino simplemente puede ejercer su autoridad en el territorio delimitado por la propia Constitución Federal y estatal y



también queda sujeta bajo las leyes que emana la propia Constitución Federal (Martínez, Sánchez y Robles, 2004. 2).

En palabras propias, se entiende por autonomía como la facultad que tiene un gobierno (local) para conducirse por sí mismo, en los aspectos políticos, económicos y administrativos, ya que éste puede organizar su gobierno, dictar sus propias normas y además, está reconocido por un ordenamiento jurídico legal mayor, asimismo, cuenta con leyes y reglamentos que regula la vida interna del municipio, lo que se traduce en pocas palabras en una descentralización política, económica y administrativa del gobierno federal hacia los gobiernos locales.

La autonomía es propia del municipio para gestionar y resolver todos los asuntos de carácter local, mediante los representantes elegidos democráticamente entre los miembros de su comunidad, los cuales tendrán dentro de sus prerrogativas el organizar por medio de la reglamentación y sin tutela todos los ámbitos que a su competencia constitucional y legal corresponde, así como la libre administración de su hacienda.

Por lo tanto, la autonomía sólo será plena, si los municipios pueden acceder de manera sencilla y efectiva mediante sus autoridades legitimadas, ante los Tribunales del Estado en defensa de su autonomía si le es vulnerada.

### *1.3.2 Autonomía y la descentralización del municipio en México*

El proceso de autonomía y la descentralización en México, se inició de manera paulatina a principios de los años ochenta, con el objetivo de otorgarle mayores facultades y obligaciones a los municipios, aún no ha concluido hoy en día este proceso. Por lo consiguiente, es un tema de gran relevancia que sigue vigente en la agenda de los legisladores, al gobierno federal y a sus instituciones, sin omitir a los académicos, a la sociedad civil, y sin duda alguna al gobierno municipal, que es el más interesado en la materia.

Es necesario analizar el avance del nuevo federalismo mexicano en lo que respecta al equilibrio de poderes y de facultades en cada orden de gobierno que le compete, bajo la normatividad de la propia Constitución Federal. Sin embargo, no se puede pasar por alto, sin olvidar, que México estuvo gobernado por un fuerte centralismo aunado al presidencialismo, en donde el federalismo no tenía cabida en el sistema político mexicano.

De modo, que es preciso reflexionar sobre esta problemática, ya que por mucho tiempo ha sido marginado el municipio tanto en los preceptos constitucionales como en el quehacer político. Esto responde, sin duda alguna, a la necesidad actual de analizar sobre el nuevo federalismo que se está impulsando a través de las diferentes instituciones gubernamentales y de su población en general.

Hoy en día, uno de los problemas que enfrenta el municipio es su incapacidad para generar autónomamente actividades productivas y recursos propios que permitan garantizar un mejor nivel de vida para su población.

Carlos Martínez Assad y Alicia Ziccardi (1988,32), mencionan que el problema de la descentralización desde esta perspectiva política y económica se puede tomar en cuenta dos aspectos importantes: 1) la localización y distribución de actividades productivas en el territorio nacional y 2) las fuentes de ingresos de los gobiernos locales, particularmente la cuestión de la obtención de recursos vía la captación fiscal y el ofrecimiento de servicios.

A partir de la reforma que se dio a inicio de los ochenta y a finales de los noventa, el municipio se le dotó de facultades y atribuciones y se le reconoció como un gobierno. Con estas reformas el municipio recuperó hasta cierto grado autonomía política y en menor grado en el aspecto económico, ya que podía ofrecer algunos servicios básicos; también podía recaudar fondos a través de algunos impuestos que las legislaturas estatales les determinaban. Sin embargo, estas reformas no son suficientes para dotar al municipio de una verdadera autonomía política y de una descentralización en su administración, principalmente, en las finanzas hacendarias.

La autonomía y la descentralización en el municipio, constituyen una forma de recuperar la libertad política, económica-administrativa de este orden de gobierno. Sin embargo, se debe de poner en práctica el nuevo federalismo, basado en una mejor distribución de poder entre los tres órdenes de gobierno, con la finalidad de ir, mejorando las relaciones intergubernamentales y la coordinación entre los actores que se encuentren involucrados en la misma.

Es pertinente mencionar que en las disposiciones constitucionales se establece que el municipio es una comunidad organizada jurídicamente y dotada de autonomía funcional y política, para actuar libremente en el ámbito territorial que demarca su espacio de competencia. Pero en la realidad, no es una autonomía plena; a pesar de que le es conferida

por la propia Constitución federal. Es decir, la autonomía esta acotada por límites normativos que restringen su ámbito de operación, pues carece de potestades legislativas y jurisdiccionales, en sentido estricto, que le sean propias.

Xavier Diez de Urdanivia (2003,101), señala que el municipio en la Constitución pareciera insertarlo en el marco jerárquico de la autoridad estatal como un nivel sometido al gobierno de cada entidad y de la propia federación, sujeta su acción a las leyes internas de los estados. El precepto constitucional se somete a la autoridad superior del gobierno estatal, pues cuando dispone que *“cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre ésta y el gobierno del estado”*, en realidad confiere al ayuntamiento un carácter administrativo supeditado sin intermediaciones al gobierno de la entidad, que como sabemos cuenta con un solo órgano ejecutivo, con un solo legislativo y sólo una rama jurisdiccional.

Éste mismo autor, menciona en este sentido interpretativo se ve reforzado, en nuestro concepto, por el dato de que la facultad de que gozan los ayuntamientos para expedir bandos y reglamentos, circulares y otras disposiciones administrativas de observancia general en sus “jurisdicciones”, está supeditada a las bases normativas que en efecto establezcan las legislaturas de los estados; también por el hecho de que su autonomía hacendaria se ciñe a la administración libre de su hacienda, la que se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan –lo que es congruente con su calidad de personas morales titulares por ser derechos patrimoniales-, así como de las contribuciones y otros ingresos que establezcan a su favor las legislaturas locales, a quienes les corresponde, además, aprobar las correspondientes leyes de ingresos y la revisión de sus cuentas públicas (Urdanivia, 2003: 101). Además, éste mismo autor menciona que en el marco de la reflexión central, puede afirmarse que el municipio es una colectividad territorial relativamente autónoma, descentralizada políticamente, administrativamente, financieramente, pero circunscrita en la estructura jurídica-administrativa de cada estado y sometida, aún régimen jurídico unitario interno.

Es decir, los estados federados tienen la forma de repúblicas unitarias o centrales, cuya división territorial y su organización política y administrativa está basada en demarcaciones municipales sujetas al régimen interior que es propio de cada uno de ellos, en tanto que, para efectos externos, esos estados unitarios se aglutinan en una configuración

federal caracterizada por ser, como toda federación, un régimen en el que coexisten dos autonomías complementarias entre las que se ha repartido el ejercicio de potestades derivadas de la soberanía: la unión federal y cada uno de los estados federados.<sup>33</sup>

Es de pensarse que el poder público se debe entregar al municipio y a su comunidad, y se debe confiar en aquellos entes que estén más directamente interesados en el ejercicio del poder y, por ende, son más idóneos para ejercerlo. Por lo tanto, se estaría hablando de la aplicación del nuevo federalismo mexicano que, para ello, es necesario asignarle al municipio una función congruente con su naturaleza, con el fin de alcanzar los objetivos propuestos y no desviarlos por equívocos conceptuales y percepciones erróneas.

Por consiguiente, se buscaría emprender una acción estratégica de gran alcance y de amplia visión, en la que se combinen aquellas medidas que fortifiquen al nuevo federalismo, como es el caso de las relaciones intergubernamentales que harían eficaz la autonomía y la descentralización al interior de las entidades federativas y de los propios municipios, pero siempre y cuando respeten sus espacio territorial y jurisdiccional, en la que no se puedan confundir las facultades que cada uno de los órdenes de gobierno le confiera la constitución, al igual que sus obligaciones que le serían otorgado por ella misma.

## **1.4 Descentralización**

Durante las últimas décadas, la descentralización ha sido un término persistente en el ámbito académico y la clase política mexicana. A mediados de los ochenta, cuando las instituciones políticas experimentaban un cambio dramático sin precedente, el tema de la descentralización permanecía consistentemente en la cima de la agenda de las políticas públicas con la finalidad de otorgar mayor responsabilidad y competencia a los municipios.

---

<sup>33</sup>Por eso, el municipio no es propiamente base de nuestro régimen federal ni es parte en el pacto que le dio origen. En cambio, es una parte fundamental en la estructura interna de las entidades federadas y por ello se yergue como un factor primordial para el desarrollo de los municipios. Es cierto que en los movimientos proclives a la descentralización –tienen su foco en las comunidades locales- se da una expresión parcial de la lucha de las autonomías de este orden de gobierno, para llegar a una libertad política frente a los otros órdenes de gobierno –federal y estatal-, que buscan centralizar el poder. Por eso existe la tendencia a identificar la democracia, que al pretender reivindicar el poder político legítimo para su titular originario –el pueblo- lo hace yuxtaponiendo a la manifestación hegemónica el valor de la comunidad, que se identifica con mayor precisión en los ámbitos locales. Si bien es cierto, que la centralización tiende a ser autoritaria y que la descentralización es, por contraposición, una fuerza liberal, por tanto, democrática, de manera diversa a la que presenta el federalismo mexicano (Urdanivia, 2003: 101).

Mauricio Merino (2000, 414), define a la descentralización como una forma de institucionalización o como un medio para dotar a los ciudadanos de una participación política y económica que le ha sido incautada con demasiada frecuencia.

Alejandro Guevara Sanginés (2003, 128), define a la descentralización, como área específica de la política pública, busca conseguir una dispersión del poder en términos políticos, económicos, administrativos, sociales y geográficos a través de otorgar cierta autonomía a los estados y municipios. Ello provoca, lógicamente, algunas tensiones entre los tres órdenes de gobierno –federal, estatal y municipal- afectando el comportamiento de sus relaciones intergubernamentales.

El mismo autor, menciona que existen tres áreas interrelacionadas en donde el gobierno puede buscar la descentralización del poder. En primer término, la política, busca reacomodo del poder y representación lejos del centro. Los medios para alcanzar esto incluyen la revitalización de los gobiernos estatales y municipales. En segunda instancia, la fiscal, que implica otorgar a los gobiernos mayor acceso y control sobre los recursos públicos y, por último, la administrativa, que intenta redistribuir la autoridad, la responsabilidad y los recursos financieros para proveer de servicios públicos más allá del gobierno central (Guevara, 2003: 129).

Carlos Martínez Assad (2000,714), define a la descentralización como la transferencia o delegación de autoridad legal y política para planear, tomar decisiones y administrar funciones públicas de agencias centrales de gobierno a organizaciones de base, unidades subalternas de gobierno, corporaciones descentralizadas, autoridades regionales, autoridades funcionales, gobiernos autónomo locales y organizaciones no gubernamentales. Pero lo que subyace como el principal problema es el de la cuota de poder que se transfiere, así también el carácter del otorgador –el gobierno federal- y del receptor del poder –los gobiernos locales-.

Victoria E. Rodríguez (1999, 37), nos dice que la descentralización puede definirse simplemente como lo opuesto a la centralización, pero en realidad el concepto es mucho más complejo, aunque sólo sea porque “en el mundo real no existe la autonomía total en la toma de decisiones ni por ende, la descentralización pura”. Así, la descentralización debe entenderse como un proceso antes que una meta o un objetivo final logrado plenamente en cierto periodo. En lugar de ser algo que pueda lograrse, debe considerarse como una serie

de medidas que se aplican para eliminar o por lo menos reducir el exceso de concentración de facultades. Se complica aún más el concepto por los diversos significados que se le asigna.<sup>34</sup>

En el caso de Ignacio Bonilla Arroyo (2002,31), menciona que la descentralización política en sentido estricto, consiste en la transferencia de facultades a la administración pública municipal y con ellas, de programas y recursos. El municipio es una forma de descentralización política y administrativa, que conlleva al fortalecimiento del gobierno municipal, que ha tenido sus inicios con las reformas de 1983, la de 1999 y la de 2001 y sin

---

<sup>34</sup> Anne Larson (2003, 53), nos proporciona diversos significados del concepto descentralización que se han venido usando en algunas investigaciones:

- *Descentralización*: cualquier acción en la cual un gobierno central formalmente cede poderes a actores o instituciones a niveles más bajos en una jerarquía política-administrativo y territorial.
- *Descentralización “desde abajo”*: se refiere a la toma de decisiones por actores locales sin la autoridad específica otorgada desde el nivel central para ejecutarla.
- *Descentralización “de facto”*: es la toma de decisiones por autores locales por el vacío dejado por la pérdida de autoridad central.
- *Descentralización política*: se refiere cuando los poderes sobre asuntos de importancia local, y los recursos para ejercerlo, son transferidos a autoridades locales que representan y rinden cuentas a las poblaciones locales. Los poderes transferidos deben ser seguros y crear una esfera autónoma de decisión.
- *Descentralización administrativa o desconcentración*: se refiere cuando los poderes son transferidos a las delegaciones territoriales de las instituciones del Estado. Estas delegaciones rinden cuentas “hacia arriba” al gobierno central, y no hacia las poblaciones locales.
- *Co-administración*: cuando los gobiernos locales emprenden actividades en nombre de bajo la direcciones del gobierno central.
- *Delegación*: cuando se transfieren funciones públicas a otros órdenes de gobierno o a cualquier otra entidad para implementar programas del gobierno central. La desconcentración y la coadministración generalmente constituyen delegaciones.
- *Devolución*: es un término muy general y utilizado en formas muy diferentes para referir a cualquier transferencia del gobierno central a cualquier otra instancia fuera del gobierno central, incluyendo gobiernos municipales, comunidades, grupos indígenas, Organizaciones No Gubernamentales (ONG), grupos privados, etc. Éstos pueden incluir la creación de regiones autónomas o semi-autónomas.
- *Privatización*: Cuando se transfieren poderes de forma permanente a cualquier entidad fuera del estado, incluyendo individuos, empresas, ONG, etc. A pesar de hacerse a veces en nombre de la descentralización, tiene una lógica muy diferente de exclusión en vez de la lógica pública inclusiva de la descentralización. Sólo cuando se aclaren estas distinciones podemos empezar a trazar límites y asignar nombres que identifican un sistema como administrativamente descentralizado, políticamente descentralizado.

Victoria E. Rodríguez (1999: 38-40), hace una diferencia muy clara de las tres formas de descentralización: *la desconcentración, la delegación y la devolución*. Asevera que la distinción que hace entre estas tres concepciones es elemental, porque si bien, los tres conceptos son formas de descentralización, a menudo se confunde o están separados por una línea fina. La distinción entre ellas es que la *devolución* otorga autonomía, mientras que *la desconcentración y la delegación*, no lo hacen. *Devolución* se refiere a la creación de una entidad independiente o a la transferencia de poderes de toma de decisiones a organizaciones regionales y locales autónomas. *Desconcentración y Delegación* implica cierta transferencia de funciones, las que pertenecen bajo la supervisión y el control de la organización del gobierno federal o central (Rodríguez, 1999: 41).

duda alguna, ha sido en el régimen mexicano un importante paso a la descentralización de la vida nacional.

En este sentido la descentralización constituye un aspecto clave para distinguir el poder, al transferir a los gobiernos locales atribuciones, recursos, información y decisiones, descongestiona en el proceso de gobierno, diluye la centralización improductiva y da mayor consistencia al conjunto del Estado y a la sociedad misma. Permite a la vez, que la igualdad jurídica y política sea uno de los sustentos más consistente del Estado moderno.

Algunos de los resultados positivos incluyen una mayor participación de los ciudadanos y una mayor respuesta por parte de los gobiernos centrales, además de observar que las comunidades aisladas tienen mayor acceso a recursos gubernamentales, que la estrategia de desarrollo regional refleja resultados de la planeación local al tiempo que se fortalece la capacidad administrativa local.

Por su parte, dentro de los resultados negativos encontramos que la calidad de servicios públicos puede disminuir (por lo menos en el plazo), además de que suelen exacerbarse las disparidades regionales, y que la élite local tiende a concentrar el poder, especialmente en contextos caracterizados por una gran desigualdad; y correlacionados a lo anterior, también se puede corroborar que la corrupción no es un fenómeno acotado a los gobiernos centralizados únicamente sino que involucra a los diferentes órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal (Guevara, 2003: 133).

De todas estas definiciones que se han presentado, se puede crear una definición propia de este concepto. Se puede entender que la descentralización es la transferencia de facultades y atribuciones en el plano político, económico y administrativo, además está regulada por un marco jurídico constitucional. Su principal objetivo es planear, ejecutar y administrar de manera eficaz y eficiente las políticas públicas, así como el ejercicio de autonomía en el gobierno local, aunado a esto, una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones al interior del ayuntamiento.<sup>35</sup>

De tal manera, que descentralización puede considerarse como un instrumento para la democratización de las instituciones, que debe partir de la sociedad civil, hacia el

---

<sup>35</sup>A continuación se señalan otros autores que abordan la descentralización y que además son especialistas del tema: Gabino Fraga, *Derecho administrativo*, 13ª ed., México, Porrúa, año 1969; Reynaldo Robles Martínez, *El municipio*, México, 4ª edición, Editorial Porrúa, año 2000 y García Del Castillo, Rodolfo, *los municipios en México: los retos ante el futuro*, México, Centro de Investigación y docencia Económica; Miguel Ángel Porrúa, año 1999.

municipio, posteriormente al estado y por último a la federación. De esta manera, la descentralización (política, económica y administrativa) busca participar activamente en el encuentro de espacios propicios; en la conformación de estructuras adecuadas y en la conjunción de recursos destinados a diversos proyectos en los aspectos políticos, sociales, económicos y culturales en cada entidad federativa (Mac Gregor, 2002: 148).

Únicamente la descentralización ha ido progresando entre federación y estado pero en el caso de los municipios la descentralización<sup>36</sup> ha sido nula por lo que no tienen ninguna maniobrabilidad política ante los otros órdenes de gobiernos.

Por eso, la marginación del municipio se origina también, en el marcado centralismo político del Estado mexicano<sup>37</sup> y de las propias entidades federativas; además la extrema concentración de la administración pública por parte de los otros dos órdenes de gobiernos “federal y estatal”, también atribuye a esta situación.

En este sentido, el federalismo es una forma de organización institucional que en teoría garantiza la descentralización política y administrativa entre los diferentes órdenes de gobierno, a la vez que crea un poder soberano (el gobierno federal) en el que las sociedades locales se encuentran representadas por ser el gobierno de la nación, del que se forma parte de la misma (Carlos A. Martínez, 2000: 717).

Según Ricardo Uvalle (2004,2), la descentralización administrativa es “una forma de administración indirecta, donde se realizan por parte de la administración directa del Estado, las transferencias de funciones o competencias de los órganos de la persona jurídica estatal a las demás personas jurídicas públicas”.

De esta manera, tendrán que darse diversos grados de descentralización en función de las distintas características de los municipios que conforman a México, y los procesos respectivos deberán llevarse con diferentes ritmos por diversas y sustanciales razones. Pero, sería inadmisibles sujetar el proceso de descentralización a juicios exclusivamente subjetivos de funcionarios federales de nivel técnico, respecto de las capacidades locales; casi siempre

---

<sup>36</sup> El problema de la descentralización tiene raíces económicas: el 80% de los recursos fiscales lo administra la federación, el 16% los estados y sólo el 4% los municipios. Así las alcaldías están reducidas a practicar una economía de subsistencia: el 80% de ejercicio de los municipios es gasto corriente y únicamente el 20% es inversión, además de que la mayor parte de los recursos provienen de participaciones federales y son escasas las del estado (Gadsden, 2003:142).

<sup>37</sup>La centralización de las decisiones nacionales, las inercias históricas y económicas desde la época de la Colonia, condujeron a nuestro país a un centralismo que se agudizó a principio de los cincuenta apoyándose los gobernantes de la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional que fue partido único y dominante durante casi 71 años.



habría entonces reticencias definitivas. Por eso, la descentralización debe entenderse como un proceso, no como un fin, consistente en una serie de medidas que se adoptan con la intención de eliminar, o al menos reducir, la concentración excesiva de recursos y facultades de un gobierno centralizado.

Hasta este momento se ha realizado una amplia revisión conceptual del término de descentralización, para el presente trabajo de investigación, en el cual se utilizará el concepto *descentralización política* que desglosan los siguientes autores: Victoria E. Rodríguez, Anne Larson, Alicia Ziccardi y Carlos Martínez Assad; todos ellos definen a la descentralización como una forma de distribución de poder entre los tres órdenes de gobierno, dentro de un sistema de gobierno federal.

No está por demás señalar, que la descentralización es vista como un componente que permite el ejercicio del federalismo, porque éste, es una forma de organización del sistema político basado en una distribución funcional y territorial del poder central, entre los ámbitos de los estados y los ámbitos locales, los cuales participan de un pacto que se sustenta en la Constitución mexicana.

Más allá de su importancia formal, que la tiene, la descentralización política es un sendero para ubicar la expresión real del poder en la sociedad y su articulación con las decisiones del Estado. Determina asimismo, el *modus operandi*<sup>38</sup> de la descentralización administrativa, ya que ésta alude a un sistema de capacidades de gestión que tienen por objeto dar congruencia y eficiencia a la acción de gobierno (Uvalle, 2004: 2).

#### 1.4.1 Ventajas y desventajas de la descentralización en los gobiernos locales

Para cada uno de los problemas que genera la centralización, puede sugerirse una ventaja en la descentralización. Además desde el punto de vista económico y político, los gobiernos descentralizados tienen tres importantes ventajas:

<b>Tabla número 3.</b>	
Esta tabla describe las ventajas y desventajas de la descentralización en los gobiernos locales, así como las ventajas que tienen las instituciones locales.	
<b>Ventajas de la descentralización</b>	<b>Desventaja de la descentralización</b>

<sup>38</sup> *Modus operandi*, que literalmente significa 'modo de operar', es una expresión latina de uso frecuente tanto en español como en otras lenguas occidentales.

<i>Eficiencia de localización:</i> los gobiernos locales tienen una ventaja en términos de información, pues al conocer de cerca los problemas y necesidades, pueden resolver las demandas locales. Como los ciudadanos pueden estar mejor informados de las actividades que realizan sus gobiernos locales, éstos responden en mayor medida a sus demandas.	Ineficiencia, debido a que pueden existir pérdidas en las economías de escala de la actividad gubernamental. Menores capacidades administrativas y técnicas en los niveles locales pueden dar lugar a que los servicios sean otorgados de forma menos eficiente y menos efectiva.
<i>Rendición de cuentas y transparencia en el uso de los recursos:</i> debido a la ventaja de información, los gobiernos locales enfrentan una competencia electoral más reñida y, por tanto, una menor transparencia tiene mayores costos por lo que se dificulta actuar de forma corrupta.	Ineficiencia de los recursos financieros adecuados para el cumplimiento de sus tareas. Mayores desigualdades, pues la descentralización puede exacerbar las diferencias interestatales o regionales.
<i>Facilidad de la recuperación de costos:</i> los ciudadanos que están cercanos a la autoridad están más dispuestos a pagar por servicios que reciben (Guevara, 2003: 131).	Falta de democracia, ya que los gobiernos locales puede caer presa de elites o de cacicazgos locales (Guevara, 2003: 131-132).
<b>Alejandro Guevara afirma que las instituciones descentralizadas tienen las siguientes cuatro ventajas claves:</b>	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Flexibilidad. Indica que tienen capacidad de responder más rápidamente a un cambio de circunstancias.</li> <li>2. Capacidad innovadora, que según la evidencia empírica disponible, proviene principalmente de aquellos empleados del gobierno que están más cerca de la sociedad.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Efectividad. Los funcionarios que trabajan localmente están más cerca de la mayoría de los problemas y oportunidades: saben realmente lo que está sucediendo, y frecuentemente pueden concebir las mejores soluciones si cuentan con el apoyo de quienes dirigen la organizaciones o instituciones de gobierno.</li> <li>4. Generación de mayores compromisos, productividad y motivación entre el personal de la institución local (Guevara, 2003: 131).</li> </ol>
Fuente: Elaboración propia a partir de la autora Alejandro Guevara Sanginés.	

#### *1.4.2 El proceso de descentralización en el federalismo mexicano*

La descentralización y el federalismo, se caracteriza por ser un modo de articular la coordinación política y administrativa del Estado nacional. El federalismo es una forma de gobierno que responde a que las partes sean la base que permita la convivencia armónica del todo (Uvalle, 1995:03).

Carlos H. Gadsden Carrasco (2003, 139), señala que en las últimas décadas, el tema de la descentralización ha ocupado un lugar muy importante en el esquema de modernización del Estado no solamente en México, sino en todo el continente americano.

Como consecuencia inmediata se ha producido una recomposición de las relaciones intergubernamentales ante los tres órdenes de gobierno, estatal y municipal, y con los gobiernos nacionales.<sup>39</sup> En este sentido, México también tiene su propio proceso de descentralización en condiciones muy peculiares y más tardías,<sup>40</sup> a principio de los ochenta.

En México se ha tenido un proceso peculiar que está profundamente inscrito en la lucha desde y contra el poder dominante, siendo el eje principal el que se ha dado entre el centro y lo local, que también, a su vez, es centro de conflicto con otras localidades vecinas o con las rurales que lo conforman.

En el siglo XX esta relación de poder se funde íntimamente con el tema del federalismo, que se entreteje en diversos momentos históricos en la lucha por el poder y diversos proyectos de nación. Sin que haya sido anteriormente el tema focal, el federalismo del siglo XXI tiene que ver directamente con el proceso democrático y su avance desde local al centro. Para explicar desde esta perspectiva, es pertinente retomar algunos elementos teóricos y prácticos para describir cómo este proceso está ocurriendo en México y sus nuevos elementos paradigmáticos. Para ello, es útil la conceptualización que el mismo gobierno federal ha realizado de esta transición del centralismo a un Auténtico Federalismo en su programa estratégico: A través de las estrategias y proyectos planteados se pretende lograr un Auténtico Federalismo caracterizado por una coherente arquitectura de gobierno de cara a los ciudadanos.

En este sistema, los gobiernos dejan atrás un esquema de gobierno paralelo que compite por ejercer su autoridad sobre un mismo asunto, en un sólo territorio y ante una misma población (dominado por el gobierno central), para pasar a un régimen federalista donde la federación, estados y municipios, se complementan en las tareas de gobierno bajo mecanismos subsidiarios, eficientes equitativos” (Gadsden, 2003: 140).

Carlos H. Gadsden Carrasco (2003,140-141), señala que la descentralización es solamente una parte del proceso de gobernabilidad política-administrativa y no un fin en sí mismo. Se enmarca en un modelo estratégico más amplio que implica relaciones intergubernamentales responsables y transparentes de cara a una ciudadanía considerada

---

<sup>39</sup>El proceso de descentralización se inició a principios de los setenta en varios países de América Latina como: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Venezuela etc...

<sup>40</sup>Países como Brasil, Venezuela, Chile iniciaron este proceso de democratización en los municipios a principios de los setenta y México inicia a partir de los ochenta con la reforma al artículo 115 de la Constitución.

principalmente como sujeto de desarrollo local, regional y global expresada en gobiernos complementarios.

Además, en México, como en muchos países del mundo, el intento de pasar de un federalismo teórico a un auténtico federalismo práctico, y de un centralismo a un proceso de descentralización estratégica para el desarrollo de lo local, ha tenido que sortear una serie de dificultades que conllevan un proceso de aprendizaje basado en la experiencia histórica de otros países de la región.

Por ejemplos: el Estado federal que se inició muy débilmente en el México de 1824, ha debido operar con un alto grado de centralización para ser viable, por lo que no ha habido la suficiente autonomía de las partes, como para poder realmente tomar el control de su propia historia compartida. En esa época, los actores políticos tuvieron que hacer un esfuerzo enorme para centralizar el poder, en un contexto en el que el desmembramiento del país era uno de los riesgos más claros y evidentes de esa época.

La centralización del poder fue creciendo en todo el siglo XIX, pero entró en crisis a principios del siglo XX con la revolución mexicana de 1910, donde diversos grupos sociales se disputaron el poder central. Para poder sacar el país del desorden que existía, los políticos de ese entonces tuvieron que optar por un modo más refinado para estabilizar al Estado mexicano que la guerra civil que se había suscitado. De este modo, se tuvieron que cumplir con ciertas demandas sociales en una situación política de estabilización incluyendo lo social y lo económico, en la que se tenía que centralizar las políticas públicas. Ésta fue la decisión dominante que se convertiría más adelante en una especie de poder y sometimiento de los otros órdenes de gobiernos ante el poder federal que recae en el presidente de la República Mexicana Carlos H. Gadsden (2003, 141-142),

De acuerdo a Carlos H. Gadsden Carrasco, esta centralización<sup>41</sup> del poder permitió avanzar notablemente en materia de educación, salud e infraestructura, uniformando políticas y aumentando sus alcances en medio de un duro control político disfrazado de

---

<sup>41</sup>La centralización en México se ha formado a partir de complejas “redes sociales”, mediante las cuales unidades políticas locales se vinculan a las nacionales. Estas redes se encuentran poco institucionalizadas y en ellas los contactos políticos informales desempeñan un papel muy importante. Las redes sociales unen a distintos niveles y organizaciones gubernamentales y se basan a menudo en vínculos personales. Son ellas y no la organización gubernamental formal la clave para entender la jerarquía y lógica del sistema político administrativo mexicano. esta lógica ha tenido un impacto muy importante en la distribución de bienes, servicios e inversiones públicas entre las distintas regiones (Aziz, 1996: 65).

democracia, que al parejo de la riqueza incrementó los niveles de corrupción e inequidad en la población.

Se podría pensar, que no se le dio la oportunidad de que el federalismo pasara de simple papel y discurso a trasladarlo a la práctica en todo el país con la finalidad de interrelacionar *el federalismo con la descentralización del poder y la autonomía* en los diferentes órdenes de gobiernos que desembocaría en una plena democracia en el país. Esto hubiera llevado sin duda alguna al desarrollo y crecimiento del país en un tiempo más corto.

Carlos H. Gadsden (2003, 141), afirma que la centralización retomó relevancia a finales de los sesenta. Las estrategias de desarrollo basadas en la sustitución de importaciones y cómo éstas se estructuraron en la administración pública, implicaron en esa década un fenómeno de elevada centralización que se tradujo en una alta concentración de poder. En este sentido el poder sustentado en un control político cada vez más contestado y en un crecimiento económico cada vez más endeble. La deuda pública se disparó a niveles insostenibles en la misma medida en que el gobierno fue concentrando improductivamente la actividad económica en sus propios aparatos gubernamentales.<sup>42</sup>

De ahí, que se inicia el proceso de descentralización acompañado por la exigencia de mayor autonomía política a finales de los setenta con mayor fuerza y que a su vez desemboca en las reformas del artículo 115 de la Constitución en 1983 en donde se le otorgaba una serie de facultades a los municipios al igual que sus obligaciones con la sociedad. Sin embargo el municipio sigue careciendo de plena autonomía y de una total descentralización política y económica ante los otros órdenes de gobierno (federal y estatal). Sin embargo, sin ser una dictadura formal, tenía centralizadas y cooptadas todas las estructuras de operación de gobierno y de los gobiernos estatales y municipales. Un ejemplo de esta centralización del poder es que en el periodo presidencial mexicano de

---

<sup>42</sup>Los gobiernos mexicanos demostraron no contar con capacidad real de conducir los procesos económicos y sociales. Bajo este modelo centralizado sustentado con esquemas autoritarios en un contexto fuertemente cuestionado por la sociedad civil. Esta era una cultura que propiciaba procesos irresponsables, centralizados y unilaterales, la cual llevó a una situación generalizada en donde los gobiernos no pudieron responder eficaz y legítimamente a las necesidades directas de los ciudadanos (Gadsden, 2003: 142).

<sup>42</sup>Los gobiernos mexicanos demostraron no contar con capacidad real de conducir los procesos económicos y sociales. Bajo este modelo centralizado sustentado con esquemas autoritarios en un contexto fuertemente cuestionado por la sociedad civil. Esta era una cultura que propiciaba procesos irresponsables, centralizados y unilaterales, la cual llevó a una situación generalizada en donde los gobiernos no pudieron responder eficaz y legítimamente a las necesidades directas de los ciudadanos (Gadsden, 2003: 142).

1988-1994 se cambiaron varios gobernadores estatales<sup>43</sup> desde el poder central bajo diferentes modalidades y apariencia.<sup>44</sup> Actualmente estas decisiones son impensables para el presidente en turno; no se podrían concebir ante la sociedad, como ya se mencionó anteriormente, la democracia se inició en los municipios, pasó a los Estados y finalmente se logró un cambio de partido en el régimen del poder del Estado nacional, después de 70 años de priismo (Gadsden, 2003: 142).

Sin embargo, este cambio de partido en el poder, no ha podido cambiar el sistema político mexicano, aún sigue el Ejecutivo manteniendo el poder centralizado principalmente en el aspecto económico. Difícilmente en un mediano plazo esto vaya a cambiar. Es muy interesante ver de cómo en la composición del gasto público en término de presupuesto federal los municipios solamente manejan el 4%, los gobiernos estatales el 16% y el gobierno federal el 80% de los recursos (Gadsden, 2003: 142).

Con la llegada al poder del Partido Acción Nacional en el 2000, no se han generado grandes cambios en la estructura de gobierno, aunque se debe de admitir que el centralismo ha disminuido mayormente en el aspecto político ya que los gobernadores son más independientes ante el gobierno central al igual que los municipios. Sin embargo, aún se sigue practicando el presidencialismo en menor grado con los del mismo partido, en el fondo sigue siendo igual el sistema político. Por lo tanto, el partido que está en el poder actualmente, no ha querido hacer cambios de fondo que pudieran impulsar la descentralización en el aspecto político y económico y dar mayor autonomía a los otros órdenes de gobiernos, que pudiera desembocar realmente en un auténtico federalismo.

Capitulamos entonces: el Federalismo mexicano debe en las actuales circunstancias corregir sus desvíos y dejar que se consagre el artículo 115 constitucional, y dejar que los municipios se desarrollen como instituciones autónomas, sin autoridades intermedias algunas, respetando el principio de la soberanía popular. Los poderes locales deben recobrar su autonomía política plena. El Estado debe empezar a descentralizarse tanto en los aspectos políticos, económicos como administrativos; es decir, se debe diluir el poder

---

<sup>43</sup>Para mayor información consultar al autor Carlos H. Gadsden Carrasco en su artículo: Federalismo y descentralización: retos y aprendizaje en México (Gadsden, 2003: 142).

<sup>44</sup>Como un punto de aclaración, en la legislatura constitucional mexicana a los gobernadores estatales no los puede cambiar el Presidente de la República, ya que son electos por votación popular y constitucionalmente pertenecen a otro orden de gobierno no subordinado. Sin embargo, esto sucedía de facto, durante el periodo de gobierno de Carlos Salinas de Gortari (19)(Gadsden, 2003: 142).

del centralismo-presidencial autoritario en una difusión de facultades que redistribuyan la capacidad de toma de decisiones en los órdenes de gobierno inferiores como es el caso del municipio, que sigue aún marginado, a pesar de las diversas reformas que han realizado en las últimas décadas.

Por eso, un aspecto importante de la descentralización es que constituye un modo de distribuir el poder entre los tres órdenes de gobierno. Justamente, lo que corresponde a los gobiernos locales, es un punto fundamental a considerar hoy en día. Los gobiernos locales exigen mayor espacio institucional para ejercer la autonomía política y económica ya que tienen la opción de fungir como centros de decisión sin encontrar obstáculo que lo limite en la toma de decisión.

La descentralización, al transferir a los gobiernos locales, atribuciones, recursos, información y decisiones, permite descongestionar el proceso de gobierno, disuelve la centralización improductiva y da mayor equilibrio y consistencia al conjunto del Estado y a la sociedad misma. Permite a la vez, que la igualdad jurídica y política sea uno de los sustentos más sólidos del Estado moderno mexicano (Uvalle, 1995:03).

Baquer Retortillo y Sebastián Martín (1985, 155-157) señalan que la distribución del poder implica el reconocimiento de que hay fuerzas activas a considerar para gobernar mejor. La exclusión de los factores reales de poder anularía a la descentralización e impide que la unidad del Estado sea armónica y eficaz. La descentralización se enlaza a la vez con las fuerzas que aspiran al cambio positivo y deseado en la sociedad, pero recibe contrainfluencias que tratan de paralizar su avance para que la distribución del poder no sea factible. Por su tendencia, favorece a los gobiernos locales, ya que son el "medio a través del cual el pueblo procura los servicios por sí mismo, tomando parte activa y constructiva en los asuntos públicos, decidiendo efectivamente, dentro de los límites permitidos por la política nacional y los recursos locales".

Fernando Garrido Falla (1985, 162-163), menciona que más allá de su importancia formal, que la tiene, la descentralización política es un sendero para ubicar la expresión real del poder en la sociedad y cuál su articulación con las decisiones del Estado; asimismo, determina, el modo operativo de la descentralización administrativa, ya que ésta alude a un sistema de capacidades de gestión que tienen por objeto dar congruencia y eficiencia a la acción de gobierno.

Fernando Garrido afirma que "La descentralización administrativa es una forma de administración indirecta, donde se realizan por parte de la administración directa del Estado, la transferencia de funciones o competencias de los órganos de la persona jurídica estatal a las demás personas jurídicas públicas" (Garrido, 1985: 163).

En el caso de Ricardo Uvalle Berrones (1995,03), señala que la descentralización administrativa es tan amplia o restringida como amplia o restringida es la redistribución del poder que alimenta a la *descentralización política*. Su cobertura depende de cómo se desactivan los límites de poder opuestos a la descentralización política. Sus ventajas funcionales tienen como contexto los usos, costumbres y prácticas del poder que no pueden ni deben desconocerse. Su efectividad no es únicamente operativa, sino que se relaciona con el desempeño institucional que la administración pública es capaz de generar. Revalorar la descentralización administrativa por el lado del desempeño institucional, ubica la acción de gobierno en su relación externa con la sociedad civil y sus agrupaciones ciudadanas. Sin desconocer la importancia introspectiva de la descentralización administrativa, sus resultados tienen que evaluarse de cara a los ciudadanos y vincularlos a los fines públicos que el Estado está obligado a cumplir.

La descentralización, en este sentido, no es tan sólo una categoría formal y lógica, sino un sistema de vida que permite que las instituciones de la sociedad y el Estado puedan articularse respetando ámbitos de competencia. Permite también que la relación de los gobernantes y los gobernados sea más amplia, directa y fluida. La descentralización como sistema de vida responde a principios básicos de civilidad política y social (Uvalle, 1995:03).

En definitiva, el Estado, por ende, es una conjugación de fuerzas centrales y descentralizadas que le dan vida como organización política de la sociedad y como garante de la unidad civil de la nación. El sistema de instituciones que integran la vida del Estado da cauce al comportamiento que tienen sus diversos niveles de gobierno. Lo federal, lo estatal y lo municipal, son esferas de poder que se manifiestan como fuerzas concurrentes o divergentes y que, sin embargo, forman parte del conjunto del Estado mexicano hasta configurar un sistema de relaciones causales e interdependientes. En el Estado se conjugan acciones y reacciones que dan movimiento a la vida política, definición a la vida pública y consistencia al ser mismo del Estado (Uvalle, 1995: 04).



### *1.4.3 La descentralización y el desarrollo del municipio en México*

Los municipios en México, no han podido tener un claro desarrollo, porque no ha habido una descentralización en el plano político, económico y administrativa, ya que éstos se encuentran todavía jerarquizados y subordinados por los otros dos órdenes de gobiernos (federal y estatal). Por lo consiguiente, no tienen una plena autonomía en su acción de gobierno que le de mayor maniobrabilidad política, y tomen sus propias decisiones en beneficio de la sociedad.

Este fenómeno trae aparejada la inutilización de los municipios como entidades que pudieran apoyar los ciudadanos para su propio desarrollo. Es interesante darse cuenta de cómo en los discursos oficiales, es el Estado mexicano, el responsable directo del desarrollo del país, de sus estados y de los municipios, en un esquema vinculado a la centralización de los tres órdenes de gobierno en uno solo. Es decir, el desarrollo de las localidades no recae en los ciudadanos, sino en el gobierno central y en menor medida en los gobiernos estatales.

Los ciudadanos, en esta perspectiva, aunque son consultados, no son más que objetos de desarrollo del gobierno central; y no importa el nivel de gobierno en que esto suceda. El responsable del desarrollo es el gobierno no la sociedad. Desde esta perspectiva, el fenómeno de la centralización es como una enfermedad cultural que recorre toda la estructura del poder. Es centralizado el gobierno nacional con respecto a los estados, pero también lo son los gobiernos estatales con respecto a los gobiernos municipales.

Así mismo, los gobiernos municipales son centralizados con relación a las comunidades rurales que le conforman. Sin embargo, todo esto está empezando a cambiar paulatinamente. Ello ha implicado cambios sustantivos en la manera de ejercer el poder y en sus expresiones gubernamentales e institucionales:

1).- En los anteriores regímenes de gobierno y todavía en fechas recientes, los estados estaban sujetos a muy poca actividad, poca información, y elementos para poder desarrollar políticas públicas, pero al mismo tiempo también exhibían una alta centralización en su propio ámbito: los estados tampoco participaban con los municipios en las políticas públicas que tienen que ver directamente con ellos y, por otro lado, los mismos municipios tienen una alta concentración de decisiones en la cabeceras municipales, sin que participen las comunidades rurales y otras localidades que los integran.

2).- Otro aspecto es en el caso de los concejales o regidores como se conocen habitualmente, son nombrados en función del partido que gana la elección. Es desde esta perspectiva que el proceso de descentralización y de autonomía política proviene de la exigencia de los individuos como sociedad, así como la lucha por sus propios intereses: esto trae consigo mismo la democratización de los ayuntamientos, así como de los otros órdenes de gobierno. Esto tiene repercusiones nacionales (Gadsden, 2003:143).

Cuando el cambio no es posible en el gobierno nacional, se inicia en la periferia, con los gobiernos locales iniciando un proceso de consolidación. Esto trae consigo, un cambio de visión global en el proceso democrático que surge desde los gobiernos locales. Los gobiernos municipales entonces confrontan al centro y a los estados y exigen descentralización administrativa en los aspectos políticos y económicos, al igual que mayor autonomía política dotando al municipio del poder necesario para subsistir y dar mejores resultados en beneficio de la sociedad (Gadsden, 2003:143).

La descentralización empieza cuando se rompe el principio de jerarquía. Entonces, puede decirse que la descentralización exige simultáneamente voluntad política y fuerza para que el poder sea eficaz. La voluntad sin fuerza es posición ineficaz. La fuerza sin voluntad es potencialmente la parálisis del quehacer político. Más aún, cuando la descentralización estimula las facultades de deliberación y ejecución y las une con la voluntad y la fuerza, se acrecienta la pertenencia a la vida de la comunidad política (el Estado) y se propicia que el ejercicio del poder sea equilibrado y no jerarquizas. Es ahí donde se podría hablar de un verdadero federalismo y de una renovación de instituciones regionales y locales al servicio de la sociedad (Uvalle, 1995: 01).

Esto implica la diversificación de un desarrollo que sea más balanceado que disperse geográficamente las actividades económicas entre asentamientos de diferentes tamaño con la finalidad de revertir la concentración del desarrollo económico en una o dos regiones del país (centro y norte de la república mexicana). Poco a poco, este fenómeno abre cauce a la profundización de los procesos democráticos más amplios que conllevan a la descentralización y a la autonomía de los municipios, que no se dan fácilmente desde arriba (si pudiéramos hablar de “arriba y abajo”), sino que se van conquistando a pesar de la retórica, paso a paso, desde el poder local (Gadsden, 2003:143).

Otro aspecto que tal vez no sea de mucha relevancia pero si vale la pena comentar algo sobre ello es sobre el *desarrollo del municipio*. Es decir, los órdenes de gobierno actualmente operan así, porque se ha mal entendido el término de lo que es el desarrollo. Se puede decir que el desarrollo es algo endógeno, es decir, se produce desde adentro de los sujetos, ya sea individuos o comunidades. Nadie puede desarrollar a nadie. Lo más que se puede hacer es poner las condiciones que permitan el desarrollo del otro. En término de lo que requiere un municipio para poder desarrollarse son condiciones distintas para que surja el desarrollo. Este planteamiento no es nada más en término de gobierno; no se puede entender la pobreza en la mayoría de los municipios en México, si únicamente se hace referencia al comportamiento de los actores aislado. El razonamiento de la pobreza que dicta “que los pobres son pobres porque son flojos”, es reflejo de la falta de desconocimiento o de conocimiento de las razones por las cuales se produce la pobreza (Gadsden, 2003:143).

Una de las teorías o paradigmas que se manejan ante este desconocimiento de la pobreza y la falta de desarrollo de los municipios, es que el gobierno central o estatal piensan que si los municipios son pobres o carecen de recursos o están subdesarrollados o por último son incapaces, es por razones imputables a ellos mismos, tales como, por ejemplo, porque los alcaldes no tienen suficiente preparación académica, o porque pertenecen a zonas rurales o porque son incapaces de actuar con transparencia y responsabilidad. “los recursos que les llegan a los alcaldes se los gastan en camionetas de lujo” es un argumento frecuentemente escuchado (como si ellos, funcionarios federales y estatales, no actuaran de la misma manera) (Gadsden, 2003:143).

Además, miden a todos los municipios con el mismo nivel de desarrollo como si todos fueran iguales. Y esto es un grave error de las políticas públicas que llevan a cabo tanto el gobierno federal como estatal. Esto conlleva a dos perspectivas que tiene dos implicaciones principales:

1) Impide ver las causas de la situación en que aparentemente los municipios se encuentran, sin distinguir entre uno y otro, aunque muchas veces se expresa así, las mas de las veces tiene que relacionarse con una dependencia intergubernamental desigual, que de cambiar podría las cosas de otra forma, y

2) Conduce a legitimizar la no descentralización del poder (político, económico y administrativo al igual que la falta de autonomía de la misma) (Gadsden, 2003:143).

De esta manera, considerando igualmente incapaces a los municipios para elaborar políticas públicas, el titular de la institución central se convierte en la única parte capaz en la materia. Se justifica como responsable directo de los resultados y asume que es en su persona que debe concentrarse todo el poder. Esta posición es legitimada al considerar su tarea como responsabilidad delegada por la más alta autoridad, la cual es difícil e irresponsable compartir. La creencia de que los gobiernos subnacionales son incompetentes se convierte así en una magnífica razón para concentrar el poder e impedir la acción descentralizadora (Gadsden, 2003:144).

Como ya se ha mencionado durante el desarrollo del tema, el gobierno federal no puede desarrollar totalmente a los municipios, pero lo cierto es que puede poner las condiciones necesarias que permitan y favorezcan el desarrollo de los municipios, pero también, puede ser que el gobierno federal haga lo contrario poniendo trabas a los municipios que no ayuden al buen desarrollo de la misma. Si bien es cierto, que el mismo desarrollo del gobierno federal depende en buena medida del desarrollo de los otros órdenes de gobierno (estados y municipios).

Hay que mencionar que existe una relación de interdependencia y que es muy fácil que ésta se encuentre subdesarrollada por relaciones desequilibradas entre los diferentes órdenes de gobiernos que subdesarrollan a todo un país. Por lo tanto, existen afirmaciones de subdesarrollo<sup>45</sup> como viene siendo en el caso de los municipios, sobre todo los que se encuentran situados en la periferia de las capitales de los propios estados.

En el problema del subdesarrollo de los municipios en México, no podemos hacer afirmaciones o referencias a la falta de cultura de los gobiernos municipales, por más real que sea esta situación en nuestro país. La desigualdad e inequidad en las relaciones intergubernamentales entre los tres órdenes de gobierno se expresan en la actual situación

---

<sup>45</sup>En el caso del desarrollo de un país se puede ilustrar de la siguiente manera: en el caso de México, la federación está desarrollada, y que los estados y municipios están subdesarrollados. El problema del subdesarrollo afecta a toda la estructura, expresándose de diferente manera en cada uno de los miembros, en una clara relación de interdependencia. Si el gobierno federal hubiera puesto condiciones efectivas de desarrollo para los municipios hace 50 años, seguro que hoy las relaciones serían diferente. Por otro lado, si el 90% de los programas federales dependen de la buena gestión de los gobiernos municipales y de la participación ciudadana, es un hecho que lo que vemos como subdesarrollo municipal a su vez subdesarrolla al gobierno federal (Gadsden, 2003:146).

de los municipios, que están en la parte más débil de la relación. Según Carlos H. Gadsden (2003,146), es más difícil ver la parte del subdesarrollo en el gobierno federal. Aparentemente es más fuerte y pareciera desarrollada. Pero no lo es. Ya que en la forma de cómo se integra una federación con diferentes partes (estados y municipios) aún se encuentran subdesarrollados, por lo tanto, no se puede hablar de un país desarrollado en todas sus dimensiones.

#### *1.4.4 La descentralización a través de la Agenda Desde lo Local, como estrategia para el desarrollo municipal*

Como ya se ha señalado en otros apartados, sobre la importancia de conducir los procesos de descentralización así como el fortalecimiento del federalismo en el país. La medición, es una de las estrategias que se utilizan para medir la capacidad institucional y de los límites de cada gobierno local o en su conjunto, como pueden obtenerse los elementos que permitan entender los verdaderos alcances de la descentralización. Ciertamente, los procesos de descentralización hay que empujarlos desde arriba (si se pudiera, hablar de “arriba y abajo”), pero, sobre todo, hay que atraerlos, “jalarlos” desde abajo<sup>46</sup> (Gadsden, 2003,151).

Pero, cuando la descentralización se da desde arriba ésta obedece fundamentalmente a las necesidades sentidas, deseadas y expresadas, es decir, atraídas. Cuando ésta se dando a través de la Agenda Desde lo Local, entonces la descentralización puede dar lugar al fortalecimiento adecuado del gobierno local e incluso del gobierno que descentraliza, pues puede encontrarse su nueva función e identidad por medio de un esquema cooperativo. Con este proceso se puede trabajar la asimetría de manera responsable<sup>47</sup> (Gadsden, 2003:151).

---

<sup>46</sup> Aquí se puede observar otro principio que es importante destacar, si se trata de empujar la descentralización desde arriba no se sabe hacia dónde se dirige el proceso al final y puede “caer” en casi cualquier sitio: ya sea en manos de gente sin escrúpulos, en caciques o simplemente en instituciones no preparadas que quedan abrumada por el poder. Empujar la descentralización desde arriba implica la no focalización de los programas. Se puede empujar cualquier cosa, se necesita o no, vaya acompañada de recursos o no; se pueden empujar cosas útiles pero también problemas. También, esto puede implicar la unilateralidad e irresponsabilidad de la acción de descentralizar. Con tal esquema no hay focalización y la medición de resultados puede conducir a un inventario del desastre (Gadsden, 2003: 151-152).

<sup>47</sup> En el paradigma de “jalar o atraer” la descentralización desde abajo, desde los gobiernos locales, su enorme ventaja es que cuando algo se jala, entonces se recibe, se busca, se le tiene preparado un lugar (Gadsden, 2003. 152).

En el proceso de descentralización se ven involucrados los tres órdenes de gobierno con experiencia concreta. Es decir, los mejores resultados de la descentralización se dan cuando éstos provienen los municipios o desde los estado, ya que existen instituciones o funcionarios interesados en el proceso. Pero si no hay intención o compromiso con rostro, que tengan responsabilidades profundas con el tema, lo que se puede dar son burócratas que empujan porque recibieron una instrucción, cuando lo que se requiere es que sean actores políticos que construyan elementos nuevos y mecanismos que permitan hacer el trabajo correctamente (Gadsden, 2003,151).

En este sentido, si lo que se pretende es empujar a la descentralización desde abajo, se necesita contar con un sistema metodológico que les sirvan a los gestores municipales como sistema de coordinación y autodiagnóstico para responder con calidad a las demandas de la ciudadanía y lograr un desarrollo integral local (Gadsden, 2003,151).

Por eso, La Agenda Desde lo Local,<sup>48</sup> es una metodología que traduce en términos de medición lo que requiere la descentralización estratégica para el desarrollo de los municipios. Es decir, a través de un sistema de indicadores mínimos básicos inspirado y sustentados en la Agenda Local 21 de la Organización de las Naciones Unidas, las autoridades municipales pueden realizar un autodiagnóstico<sup>49</sup> con base en un instrumento ágil y sencillo como semáforo con indicadores rojo, amarillo y verdes,<sup>50</sup> mismo que permitirán conocer la situación actual de la administración municipal contra un mínimo acordado en los siguientes aspectos del autodiagnóstico.

A continuación véase el siguiente cuadro que representan los 39 indicadores en la cual se presentan los cuatro rubros más importante que plantea la descentralización estratégica para el desarrollo de los local: Desarrollo Institucional para un buen gobierno; Desarrollo Económico Sostenible, Desarrollo Social Incluyente y Desarrollo Ambiental Sustentable.

---

<sup>48</sup>La Agenda Desde lo Local es un programa desarrollado por la Secretaría de Gobernación (SEGOB) a través del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) para impulsar el desarrollo integral de los municipios del país y crear condiciones de equidad entre todos los ciudadanos mexicanos.

<sup>49</sup>El autodiagnóstico se compone de un sistema de 39 indicadores clasificados con base en las 4 categorías siguientes: Se realizan unas series de preguntas para cada categoría (existen 270 parámetros).

<sup>50</sup>El significado del semáforo: el rojo representa las prácticas que aún no se llevan a cabo en el gobierno Municipal. El amarillo significa que el Gobierno Municipal ha realizado algún esfuerzo para mejorar y el verde considera las condiciones mínimas indispensables con las que todo gobierno Municipal debería estar operando, para proporcionar confiabilidad a los ciudadanos.



La Agenda Desde lo Local,<sup>51</sup> opera con base en la de decisión de cada administración municipal de priorizar las acciones a realizar para poder avanzar en la solución de los problemas específicos cuya atención sea considerado más urgente. Es decir, los indicadores rojos que tiene un municipio, la estrategia es convertirlo en verde. *De esta forma:*

1. El municipio hace explícita tanto al gobierno federal como a su estado su decisión de participar en la Agenda Desde lo Local.
2. A través de sus respectivas dependencias, el gobierno local y los gobiernos estatales articulan sus programas para atender las prioridades decididas por el gobierno local.
3. Los tres órdenes de gobierno se comprometen a pasar de rojo a verdes en el marco del sistema de autodiagnóstico en un periodo estimado de un año. Pasado el tiempo, se realiza una evaluación y un reconocimiento de los avances alcanzados.
4. Un organismo de tercera parte, que puede ser una universidad, se encarga de apoyar al municipio en su evaluación y permite hacer viable el reconocimiento por parte de la ONU y del gobierno federal (Gadsden, 2003,151).

En este tenor, una coherente descentralización estratégica, Desde lo Local, puede otorgar los siguientes resultados y beneficios: 1) fortalecer la gestión de los gobiernos

<sup>51</sup>Los actores que participan en la agenda son. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal; Instancias de las Administración Pública Federal; Organismos de desarrollo Municipal; Gobiernos Municipales; Instancias Verificadoras y Consejo nacional Desde lo Local.

municipales, 2) promover la integración y articulación de los programas de los tres órdenes de gobierno, enfocado a atender las demandas prioritarias municipales, 3) propiciar auténticas relaciones intergubernamentales con base en esquemas de colaboración y corresponsabilidad (Gadsden, 2003,151).

En suma, la Agenda Desde lo Local define un nuevo paradigma en materia de descentralización. Es decir, llevar a cabo el proceso de descentralización Desde lo Local para alcanzar un desarrollo integral de los municipios y, a través de ellos, el desarrollo de todo el conjunto de instituciones que constituyen las relaciones intergubernamentales.

Se puede decir, que la implementación de políticas públicas por parte del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo (INAFED),<sup>52</sup> a través de la Agenda Desde lo Local, el programa tiene una alta aceptación y un buen funcionamiento para los municipios y la finalidad es mejorar la capacidad administrativa y organizativa del propio ayuntamiento, al igual que a los servicios básicos que brinda a la sociedad y este mejoramiento se está dando por medio de los servicios de capacitación y orientación que brindan las diferentes instancias organizativas federales y estatales para un buen desarrollo del municipio mexicano.<sup>53</sup>

## **1.5 Las relaciones intergubernamentales en el marco del federalismo y el municipio**

Estudiar el fenómeno de las relaciones intergubernamentales dentro federalismo, considerado únicamente los aspectos formales de competencias y relaciones entre poderes

---

<sup>52</sup>El INAFED, órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, es una instancia dirigida a: 1) Establecer los procedimientos de planeación, enlace, comunicación y acuerdo, que permita la coordinación adecuada de las políticas públicas, estrategias y acciones en el ámbito del federalismo; 2) Establecer los procedimientos de planeación, enlace, comunicación y acuerdo, que permitan la coordinación adecuada de las políticas públicas, estrategias y acciones en el ámbito del federalismo; 3) La formulación de propuestas, buscar el establecimiento de un marco legal adecuado para el Auténtico Federalismo y la coordinación de relaciones intergubernamentales apegadas al marco constitucional; 4) La formulación de propuestas, buscar el establecimiento de un marco legal adecuado para el Auténtico Federalismo y la coordinación de relaciones intergubernamentales apegadas al marco constitucional, y 5) Ser la instancia responsable de conducir, promover, coadyuvar y, en su caso, llevar a la práctica, los proyectos establecidos dentro del Programa Especial para un Auténtico Federalismo, promoviendo la coordinación de diversas instancias federales y locales para la consecución de la descentralización política, el fortalecimiento de los gobiernos locales, las relaciones intergubernamentales solidarias y subsidiarias, así como de la transparencia y la rendición de cuentas de los tres órdenes de gobierno.

<sup>53</sup>Si se quiere acceder a mayor información sobre toda esta documentación presentada y en particular los instrumentos que se van construyendo para la Agenda Desde lo Local se pones a su disposición la siguiente página de Internet: <http://www.inafed.gob.mx/>



(ejecutivo, legislativo y judicial) y esferas de gobierno (federal, estatal y municipal) tienen claras limitaciones. Una perspectiva de ese tipo tiende a agotar su validez explicativa cuando se aplica para el análisis de situaciones dinámicas, pues, durante el estudio de las políticas concretas, aparecen recurrentes los problemas asociados al poder y los procesos decisivos como piezas clave para el funcionamiento del sistema político, como viene siendo el caso mexicano. A continuación se definirán algunos conceptos sobre las relaciones intergubernamentales.

### *1.5.1 Las Relaciones Intergubernamentales*

Como un primer acercamiento a la concepción de las relaciones intergubernamentales (RIGs) se pueden entender como la interrelación que hay entre los tres órdenes de gobierno, basado en vínculos de coordinación, cooperación, apoyo mutuo e intercambio de acciones que se dan entre dos o más instancias de gobierno.

Una definición más acertada de las relaciones intergubernamentales, se entiende como el conjunto de relaciones funcionales, financieras y administrativas, que no son estrictamente materia de arreglos formales, institucionales, jurídicos o legales. Se ha sugerido que las relaciones intergubernamentales se enfocan en las relaciones interpersonales que existen entre funcionarios de gobierno preocupados por asuntos comunes. También, las relaciones intergubernamentales reconocen la primacía de funcionarios públicos que actúan en un contexto interjurisdiccional, y se refieren a relaciones informales de trabajo que se desarrollan en un contexto institucional (Wright, 1988: 03, 131 y 132). Las RIGs y el federalismo están estrechamente vinculados, ya que la primera, como concepto, deriva del segundo. La teoría de relaciones intergubernamentales expande y fortalece la teoría del federalismo ya que incluye conceptos y relaciones que no están contemplados en esta última disciplina.

Arturo Pontifex Martínez (2002: 43), señala que por definición constitucional se entiende que cada orden de gobierno tiene reservadas las competencias que le permiten actuar en su espacio territorial y jurisdiccional, por lo que otra autoridad no puede por derecho intervenir en otro espacio territorial que no sea lo que le determine la propia constitución. Esta afirmación resulta cierta, particularmente en los regímenes federales, donde el sistema de distribución de competencias se da de manera explícita, ya sea

definiendo materias a favor del gobierno federal como ocurre en el caso de México. Así pues, la regla general consiste en que la Constitución otorga una garantía institucional para que cada orden de gobierno tenga reservado su propio ámbito de actuación y de autoridad. Sin dejar de reconocer la importancia de esta regla general, en la realidad, existen problemas de orden nacional o regional que requieren del concurso de todos los gobiernos que están inmersos en dicho entorno, de decir, que, los temas del desarrollo, las necesidades sociales, los imperativos de la infraestructura y las prestaciones de servicios básicos, se manifiestan independientemente de que corresponda a un solo gobierno su provisión (Pontifes, 2002: 43-44). De tal manera, que éste es uno de los principales argumentos para fomentar las RIGs concebidas y desarrolladas como mecanismo de colaboración cordada, pactada o convenida.

El estudio de las RIGs, se ha vuelto un tema de mucho interés no sólo para la clase política sino para la sociedad en general. En lo que le toca al municipio, se le exige una mayor participación activa en la promoción y gestión de programas que provienen del gobierno federal y estatal, con lo que la misión de las autoridades municipales directa, se comparte con las misiones de los otros dos órdenes de gobierno. En otras palabras, el que esta relación esté basada en vínculos de coordinación, cooperación y de apoyo mutuo e intercambio de acciones entre el gobierno federal, estatal y municipal.

Como lo comenta Arturo Pontifes Martínez (2002, 44), que la existencia de un marco de relaciones pactadas, genera un orden normativo también intergubernamental, de tal forma que los convenios celebrados de gobierno a gobierno cobran un significado enorme en el marco de las reglas programáticas, presupuestales y de control, además se comprometer una variedad enorme de autoridad que se suman al cumplimiento de dichos convenios. Es así, que el propósito de las relaciones intergubernamentales, puede resumirse en un principio general de la administración: la asociación competitiva, caracterizada por la suma de esfuerzos y la concertación de acciones bajo una misma línea de trabajo.

De la misma manera, se puede mencionar que las RIGs tiene dos dimensiones básicas: por un lado, las que se refieren a las relaciones “entre las distintas instancias u órdenes territoriales de gobierno”, entendiéndose por tales aquellas “entidades políticas con cierta autonomía”, la segunda dimensión, se refiere “a que las relaciones no sólo se dan entre órdenes distintos de gobierno, sino también, entre entidades gubernamentales al

mismo nivel territorial”, concluyendo que “el concepto se refiere entonces a relaciones o incluso asociaciones que involucran a entidades y municipios (Urdanivia, 2003: 87).

*1.5.2 Principios del federalismo dentro de las relaciones intergubernamentales*  
 México, ha adoptado para su gobierno una República Representativa, Democrática, Federal popular, apoyada en los principios de la división de poderes y sustentada en una división política y administrativa en las entidades federativas basadas en los municipios.

Bajo estas premisas, el sistema federal del gobierno reconoce la existencia de tres instancias de gobierno: federal, estatal, y municipal, la vigencia de un orden constitucional superior y dos órdenes jurídicos coextensos, pero con un espacio de actuación propio, a nivel federal, estatal y municipal. Cada instancia de gobierno, en atención a su propio régimen jurídico, organiza las funciones de Estado: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, asignando competencia a los diferentes órganos del gobierno, reservado al municipio una participación específica en el poder político del Estado, al reconocer sus derechos institucionales como célula de la organización política, administrativa y social del país.

En un sentido estricto, cada orden de gobierno tiene sus propias facultades, sin embargo, en virtud de que la gestión de gobierno se hace compleja al entrecruzarse los desarrollos nacional, regional y local, muchas competencias se han concebido para ser compartidas por los tres órdenes de gobiernos. Esta tendencia queda sostenida también por los principales principios básicos del federalismo (Pontifes, 2002: 45).

*1.5.2.1 Principios organizativos*

<b>Tabla número 4.</b>			
Principios organizativos			
<b>I</b>	Representación	<b>VII</b>	Solidaridad
<b>II</b>	Coordinación	<b>VIII</b>	Concertación
<b>III</b>	Supremacía constitucional	<b>IX</b>	Preservación del orden federal
<b>IV</b>	Garantía de los estados miembros	<b>X</b>	Formación de la voluntad federal
<b>V</b>	Garantías institucionales	<b>XI</b>	Paridad política de los estados (municipios)
<b>VI</b>	Sistema de distribución de competencias		
Fuente: elaboración propia a partir del autor Arturo Pontifes Martínez.			

Arturo Pontifes Martínez, señala que con base en estos principios y de acuerdo con la dinámica en que se compartan las responsabilidades del desarrollo y se hagan flexibles los marcos de actuación de cada instancia de gobierno atiende específicamente sus competencias compartiendo poco de ellas con los demás, en cambio, se está, ante un federalismo más cooperativo cuando sus gobiernos sostienen *relaciones intergubernamentales*, claras, acordes con las capacidades de cada gobierno y, sobre todo, bajo reglas de una colaboración claras, participativas y respetuosas, donde los puntos de vista de las autoridades de cada gobierno tienen su oportunidad de contribuir a una buena coordinación.

El federalismo no es otra cosa que una manera de ordenar las áreas de la acción públicas, para que ésta fluya eficazmente. El principio federativo es un instrumento organizativo, no un fin en sí mismo del Estado y no es soslayándolo como podrá resolverse los problemas, sino utilizándolo bien.

Las relaciones intergubernamentales no pueden sustituir el esquema federal por una trama de vínculos que, sin él, carecerían de sustento, lo que no cancela la opción avanzada que ofrece su perspectiva de dinamizar flexible, coordinada y corresponsablemente, la acción de los órganos propios de cada orden de gobierno y administración pública. Las situaciones cambiantes del tiempo han de ilustrar para adaptar la aplicación del principio federativo a las circunstancias, no para distorsionarlo y desecharlo al final (Urduvía, 2003: 93).

Sería difícil entender el marco de funcionamiento y la eficacia de los gobiernos locales, así como su contribución a la dinámica general de un país, sin conocer con precisión el tipo de RIG existente. El propio concepto hace referencia a un conjunto, extraordinariamente variado, de actividades e interrelaciones entre unidades de gobierno de todo tipo y de diferentes ámbitos territoriales. Queremos decir, siendo el marco jurídico-normativo extraordinariamente importante para determinar las condiciones del ejercicio del poder y la distribución de competencias, difícilmente comprenderíamos que gran parte de las interrelaciones se producen al margen de los límites formales o, al menos, dentro del ejercicio de los espacios de discrecionalidad que la legislación permite (Alba, 1999. 26).

El federalismo se debe de desarrollar a partir de un nuevo esquema y enfoque a través de las relaciones intergubernamentales, para entender no la vieja connotación del federalismo de jerarquía y relación de dominio de arriba hacia abajo sino las relaciones federación-municipio, estado-municipio, federación- estado-municipio e intermunicipales. Es decir, todas las combinaciones y permutaciones entre los tres órdenes de gobierno. El Federalismo debe desprenderse de las ambigüedades teóricas que nublan su problemática. En el terreno de una definición práctica, el federalismo debe considerar una definición "operativa" del municipio. En este sentido es recomendable otorgarle mayores facultades al art. 115 Constitucional que, a la vez que toma en cuenta la nueva realidad política y social, acote los márgenes de interpretación de las entidades federativas de dicho artículo.

Fundamental para la "reconstrucción" del federalismo es una nueva y más justa distribución de los recursos entre la federación, los estados y los municipios. Consecuente con la reasignación de los recursos se necesita de una administración eficiente y honrada (de ahí la importancia de la participación de la ciudadanía en la gestión municipal) sin la cual los recursos se escurrirían sin control. Para que todo lo anterior suceda dentro del marco del Estado de Derecho y sin el peligro de la desintegración nacional, se requiere el fortalecimiento del poder Judicial, una reforma electoral a fondo y un sistema de partidos competitivos.

Pedro Martínez Martínez (2008, 103), después de décadas de un modelo centralizado y autoritario, que no tenía necesidad de acuerdo intergubernamental, no hubo desarrollo de mecanismos institucionales para tal propósito. Las políticas nacionales, sin embargo, ya no pueden resolverse de manera aislada; el sistema federal mexicano está obligado a integrar los municipios a sus procesos, por lo que hay que crear la institucionalidad para incorporar la dimensión local como instancia decisiva para el desarrollo y la gobernabilidad democrática. Como señala el autor, son dos los retos pendientes del Estado Mexicano: la primera es la construcción de las nuevas instituciones del federalismo y de los nuevos mecanismos para el acuerdo intergubernamental nacional y, el segundo, la apertura de espacios para la expresión legítima de la diversidad cultural, asumiendo que ésta es inherente a la nación.

### *1.5.2 Las relaciones intergubernamentales en México*

En México, las relaciones intergubernamentales constituyen un aspecto insuficientemente estudiado en el sistema político mexicano. En su mayor parte, las relaciones entre los diferentes órdenes de gobierno estuvieron determinadas durante los últimos 70 años por una fuerte centralización del sistema político mexicano, que lo llevó a ser muy estable durante mucho tiempo. Pero este centralismo federal se empezó a descentralizar a partir de los años ochenta reformándose el artículo 115 de la Constitución que habla sobre las facultades que tiene el municipio y sus obligaciones al igual que sus limitaciones de la misma. Pero no fue hasta el año 2000 cuando se dio la alternancia al poder a la presidencia cuando se inició un proceso de cooperación intergubernamental con los diferentes actores políticos. Ahora se tenía que negociar políticamente y era el momento en las RIGs empezaran a tomar una fuerza y una importancia en el sistema político mexicano. Entonces se podría decir que el poder ya no estaba monopolizado por un partido o un jefe de Estado, sino que el poder empezaba a distribuirse entre los diferentes poderes y los diferentes órdenes de gobierno. Es cuando este tema de las RIGs empieza a tomar importancia entre los políticos y intelectuales mexicanos.<sup>54</sup>

Así, a partir de 1983, la coordinación intergubernamental, que comenzó a ensayarse desde mediados de los setenta, se volvió también un método para controlar y dirigir el gasto de las instancias locales. Y desde 1988, este método se ha ido sustituyendo gradualmente por una nueva estrategia de desarrollo social, que ha devuelto al gobierno de la República la mayor parte de las decisiones del gasto, en la misma medida en que las instituciones locales se han ido desplazando a favor de una mayor participación social directa, en el desarrollo de los programas (Merino, 2000: 417).

Por eso, la relación intergubernamental es un tema relativamente nuevo, debido a que las relaciones tradicionales entre la federación, los estados y municipios, se han regido por una jerarquización estricta de arriba hacia abajo. En las últimas décadas, el progreso hacia la democratización y descentralización del país ha abierto a los municipios la oportunidad de empezar a definir los espacios gubernamentales y administrativos en que

---

<sup>54</sup>Consultar a los siguientes autores: L. Aguilar, 1994; Enrique M. Cabrero, 1995; Mauricio Merino, 1994; Alicia Ziccardi, 1995 etc.. Estos autores hablan de las relaciones intergubernamentales, así como el proceso de descentralización y de autonomía de los municipios y de un nuevo federalismo en México. Estos procesos en los años 90 empezaban a tomar mucha relevancia entre los intelectuales mexicanos.

ellos asumen la responsabilidad principal, o bien aquellos en que la comparten a la ceden a otros órdenes de gobierno. Así, desde el punto de vista de los municipios, el fondo del debate sobre la relación intergubernamental es un incremento sustancial de la importancia de los mismos, en el gobierno del país (Rowland, 1999: 02).

A pesar de que México es un Estado federal, existe una gran tradición centralista en la administración pública. El gobierno central ha sido el principal instrumento del Estado para producir y hacer llegar a la población los servicios de bienestar social y los programas de promoción económica. Los gobiernos estatales y municipales han permanecido al margen de la transformación hacia el moderno Estado social. Es estos órdenes de gobierno, la administración pública aún se sigue manteniendo como una organización poco diferenciada, característica de una actividad pública minimalista que se concentra específicamente en el mantenimiento del orden político y la prestación de los servicios urbanos básicos (Nacif, 1996: 63).

Aún en tiempos actuales, se puede afirmar sin equivocarse que todas las políticas que se aplican en los gobiernos municipales provienen del gobierno federal y en menor grado del gobierno estatal. Como ya se ha señalado, en cierto momento, en virtud de la naturaleza de extrema centralización del sistema político, la mayoría de las decisiones políticas que conciernen a los gobiernos locales se toman en la capital del país y, a veces, en las capitales de las entidades federativas. Por eso, en la elaboración de políticas públicas, las pocas decisiones locales las toman quienes tienen poder político o económico, y quienes tienen un estrecho acercamiento o contacto con las élites federales y estatales. De lo contrario quedan marginados los gobernantes de los municipios.

Pero *¿Cómo afecta toda esta negociación y toma de decisiones centralizada de decisiones al gobierno local en México?* De acuerdo, con Victoria E. Rodríguez señala que los estudios acerca de la toma de decisiones comunitarias se ocupan de identificar la ubicación del proceso de toma de decisiones y los mecanismos utilizados para asegurar resultados positivos a las demandas. La cuestión de “quien gobierna” tiene un interés especial porque la estructura del poder se refleja inevitablemente en las políticas y determina quién se beneficia de las políticas públicas. En términos de quién gobierna y

quién se beneficia en el sistema intergubernamental mexicano, el centralismo va de la mano con el clientelismo<sup>55</sup> en el sistema político mexicano.

Afirmar que el sistema político mexicano ha cambiado desde la alternancia al poder después de las elecciones del 2000 es una mentira, ya que las estructuras políticas y las viejas prácticas aún se siguen conservando, se han hecho reformas limitadas que lleven un cambio profundo entre los órdenes de gobierno y que realmente hayan una verdadera relación intergubernamental y de cooperación entre las distintas fuerzas políticas, ya que el principal aspecto, es que no existe un proyecto de nación que determine el rumbo del país y además, no hay una voluntad política entre los mismos líderes políticos y que realmente se transforme en un verdadero federalismo que conlleve a una mayor descentralización y una mayor autonomía en los municipios ante el gobierno federal. De esta manera, se estaría hablando sin duda alguna, de una relación intergubernamental y de respeto mutuo dentro de la competencia de cada orden de gobierno que señale la propia Constitución.

La alternancia política en la Presidencia de la República ha sido un factor muy importante en la nueva institucionalidad, al estimular la diferenciación institucional y política entre el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los poderes de los estados y de los gobiernos municipales. La dinámica gubernamental que se ha abierto y reúne los supuestos previstos en la Constitución para hacer vigente al federalismo mexicano. El reto del federalismo es transformar las anteriores trayectorias en acuerdos nacionales; convertir el debate público en acuerdos federales y volver la demanda vínculos sistemáticos y normados para el acuerdo intergubernamental. Por eso es necesario crear las nuevas instituciones del sistema federal mexicano (Martínez Martínez, 2008: 103)

Después de décadas de un modelo centralizado y autoritario, que no tenía la necesidad del acuerdo intergubernamental, no hubo desarrollo de mecanismos e instituciones para tal propósito. Las políticas nacionales, sin embargo, ya no pueden resolverse de manera aislada, el sistema federal mexicano está obligado, por decirlo así, a integrar los municipios a sus procesos, por lo que hay que crear la institucionalidad para incorporar la dimensión local como instancia decisiva para el desarrollo y la gobernabilidad democrática (Martínez Martínez, 2008: 103)

---

<sup>55</sup>El personaje más importante en la estructura clientelista mexicana es el presidente de la república, cuyo control sigue aún todavía sobre los gobernadores que son del mismo partido político, se basa en una gran diversidad de facultades formales e informales.



De esta manera, los gobiernos locales en el siglo XXI tienen más responsabilidades y mejores instrumentos administrativos que durante todo el siglo XX. Pero quizá por esa misma razón, sus viejas debilidades son todavía más notorias. Obligados a cumplir con las nuevas atribuciones exclusivas que les otorgaron las reformas de 1983 y 1999, esos gobiernos han tenido que lidiar con carencias presupuestales y con limitaciones institucionales aún políticas que no se han resuelto, y también se han visto obligados a resolver desafíos inéditos. No cabe duda, de que hoy en día los municipios son *de jure* muchos más importantes que en el pasado, pero también es cierto que *de hecho* esta importancia está matizada por las nuevas facultades que enfrentan los municipios (Merino, 2007: 38).

Coincidiendo con Mauricio Merino, en que los gobiernos municipales son los responsables directos de velar por la calidad de la convivencia civil en los pueblos y en las ciudades donde viven casi todos los mexicanos (con excepción de las delegaciones políticas del Distrito Federal). También, han recibido paulatinamente nuevas obligaciones que, aunque apuntan en la misma dirección, en realidad los convierten en pieza auxiliar de políticas públicas nacionales y estatales de muy diversa índole. Y todo eso deben hacerlo en medio de un ambiente de pluralidad política y competencia partidaria por el poder que nunca antes había conocido la historia de México.

Por lo tanto, para que haya una mejor interlocución y entendimiento entre los órdenes de gobierno, en materia de políticas públicas se deben de llevar a cabo bajo los instrumentos que provee las relaciones intergubernamentales (cooperación y coordinación). Además, los gobiernos municipales deben de mejorar su eficiencia y eficacia conforme a una innovación de la administración pública municipal que concierna al sistema político mexicano; y esto es, para que los gobiernos municipales puedan mejorar sus ingresos a través de la recaudación fiscal. De esta manera, a los municipios aún les queda mucho camino por avanzar como en el caso de la innovación institucional que busca la finalidad de mejorar la administración pública al interior de los ayuntamientos, así como obtener una mayor descentralización y autonomía en los aspectos políticos y económicos para que se hable en una primera instancia de una libertad municipal y de un verdadero autentico federalismo mexicano.

Por tanto, son necesarias relaciones intergubernamentales respetuosas, no solo en aquellas derivadas de la gestión intergubernamental (casi siempre de iniciativa federal, impositiva y jerárquica), sino en lo referente a relaciones políticas entre gobiernos como instancias de representación de sus comunidades. Así, las asociaciones, conferencias y colegios intergubernamentales (Sistemas nacionales de planeación, coordinación fiscal – hacendaria-, seguridad pública, protección civil, entre otros) son necesarias en el contexto actual del sistema federal. Muy pocos son los municipios que tienen capacidad de gestión para administrar las transferencias de gobierno federal dirigidas a programas específicos, por esa razón recaen fundamentalmente en manos de los gobiernos estatales. La escasa relevancia de las transferencias generales a los municipios, significa que el sistema fiscal de las relaciones intergubernamentales reduce marcadamente la capacidad de los políticos locales de influir en la distribución de recursos. El predominio de las inversiones directas del gobierno federal y de las transferencias condicionadas favorece el surgimiento de redes intergubernamentales de toma de decisiones en las que los gobiernos municipales se ven obligados a negociar en desventajas con las estructuras burocráticas nacionales. El problema es que las autoridades electas locales son marginadas en la asignación de recursos y en la gestión de servicios públicos, creando un desfase entre responsabilidad política y capacidad de respuesta (Nacif, 1996: 66-67).

La interdependencia entre los diferentes órdenes de gobierno se ha venido acentuado en el país y continuará por ese curso. Este desarrollo ha planteado el problema de sustituir los vínculos personales y las redes informales por formas institucionalizadas de relaciones intergubernamentales. La respuesta ha sido la creación de los convenios de coordinación intergubernamental. Estos constituyen acuerdos entre los tres órdenes de gobierno, mediante los cuales se crea un mecanismo colectivo de toma de decisiones en áreas de política que involucran simultáneamente a federación, estados y municipios. Puesto que gran parte de las finanzas de los estados y municipios dependen de las transferencias del gobierno federal, una de las áreas más importantes de convergencias entre los órdenes de gobierno es la tributaria (Martínez Cabaña, 1984: 20).

Además, la asignación de responsabilidades en materia de recolección de impuestos y la distribución de transferencias entre las entidades administrativas se lleva a cabo mediante los Convenios Únicos de Coordinación Fiscal. Pero quizá, el escenario

institucional más completo en el que se desarrollan las relaciones entre los diferentes ámbitos de gobierno son los Convenios para la Planeación del Desarrollo (COPLADE). Los COPLADE buscan involucrar a los gobiernos estatales y municipales en la formulación y ejecución de programas de inversión federal que tienen un interés local no exclusivo (Martínez Cabaña, 1984: 20). Aunque también existen los Convenios para la Planeación del Desarrollo de los municipios (COPLADEMUN). Éstos son los Órganos rectores del proceso de planeación en los municipios, en el marco del Sistema Estatal; tienen a su cargo la coordinación entre el gobiernos federal, estatal y municipal; la integración de la participación de los particulares, organismos, instituciones y representantes del sector social y privado al proceso de planeación; así como el ejercicio de las demás funciones y el despacho de los asuntos que en la materia les confiere la presente Ley y otras disposiciones normativas aplicables.<sup>56</sup>

En conclusión, México tiene dos desafíos pendientes por llevar a cabo: 1) la construcción de las nuevas instituciones del federalismo que se está impulsando, además, de los nuevos mecanismos para el acuerdo intergubernamental nacional; y 2) la apertura de espacios para la expresión legítima de la diversidad cultural, asumiendo que ésta es inherente a la nación.

#### *1.5.4 Características de las relaciones intergubernamentales en México*

Las relaciones intergubernamentales han estado determinadas durante los últimos 70 años por la naturaleza centralizada del sistema político mexicano, lo cual le daba gran estabilidad. Por eso no podía esperar cambio alguno. En este sentido, las relaciones intergubernamentales enfatizaban las interacciones regulares e informales de funcionarios públicos a nivel nacional, estatal y municipal. (Martínez Martínez, 2008: 104).

La siguiente descripción resume las principales características de las RIGs con la finalidad de tener una mejor comprensión. A continuación se señalan:

1.- La característica más importante de las RIGs es que interactúan en todos los ámbitos de gobierno, es decir, en todas las posibles combinaciones que se dan entre los tres órdenes de gobierno (para el caso mexicano): federación-estado, federación-municipio, estado-

---

<sup>56</sup> Para mayor información, consultar la siguiente página electrónica: <http://coplade.groo.gob.mx/coplademun/coplademun.php>

municipio, estado-estado y municipio-municipio. Más aún deben considerarse también aquí las relaciones entre municipios de un estado con otro diferente, con lo que se abre un campo muy importante de la intermunicipalidad (Martínez Martínez, 2008, 104).

2.- Existe una interacción entre los tres órdenes de gobierno. Las RIGs analizan todas las interacciones que puedan tener lugar al interior de un sistema de gobierno. En el caso de la federación, el análisis no se enfoca tan sólo a la relación entre el gobierno federal y el estatal sino también hay relaciones entre la federación y los gobiernos locales, incluso entre los propios gobiernos municipales. Esto es con la finalidad de entender a todos los actores involucrados en un sistema de gobierno como es el caso de México (Carrera, 2004: 02).

3.- Todos los actores políticos y funcionarios, en todos los niveles ámbitos de gobierno, son tomados en cuenta en el proceso de toma de decisiones de la RIGs. Los que toman las decisiones por la sociedad son quienes determinan la dinámica de las RIGs. En otras palabras no existe o no hay relaciones entre gobiernos, sino entre políticos y funcionarios (Carrera, 2004: 02).

4.- Las acciones y actitudes de políticos y funcionarios son fundamentales en las RIGs. Las acciones y siempre tienen un propósito, y las actitudes están influidas por cómo los políticos y los funcionarios perciben las acciones y actitudes de los otros participantes. Por eso, “para entender la interacción entre los gobiernos federal y municipal no es suficiente estudiar los procedimientos. Es más importante, entender las actitudes y valores que hacen que la gente emplee esos métodos y procedimientos (Greenwood, 1980:166).

5.- La interacción entre políticos y funcionarios es permanente. Normalmente, los funcionarios no actúan de manera caprichosa, sus acciones tienen una orientación definida, y son realizadas con el fin de lograr resultados que requieren de la aprobación de otros actores en el vasto escenario de las RIGs. Por lo tanto, las relaciones entre políticos y funcionarios no son ocasionales o aisladas, ni tampoco se apegan siempre a reglas o decisiones legales. Los participantes están siempre enfocados en arreglos informales prácticos, que están orientados hacia el logro de metas en un contexto formal, legal e institucional (Carrera, 2004: 02).

6.- Las relaciones intergubernamentales se llevan a cabo en torno a la generación de políticas. Las políticas consisten en las acciones o no acciones de políticos y funcionarios y

las consecuencias de esas acciones. Las políticas son generadas por la interacción entre esos actores (Carrera, 2004: 02).

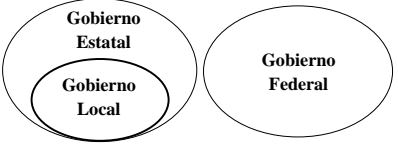
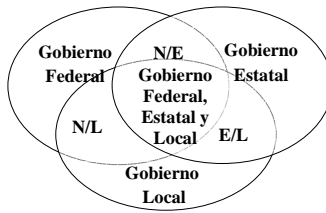
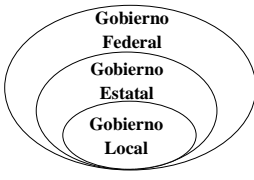
7.- Es relevante la preocupación por las cuestiones de políticas, especialmente en el ámbito financiero. Es decir: habrán de tener en cuenta los ingresos –incluidos los empréstitos- para la formulación de políticas relativas a cuestiones distributivas, así como los gastos y deudas que ellos originan (Urdanivia, 2003: 90-91).

De esta manera, las RIGs son un complejo conjunto de interacciones que en el caso mexicano poseen condiciones distintas y particulares con respecto a otros países que determinan cómo se llevan a cabo. Tomando en cuenta lo anterior, es conveniente presentar algunos modelos que describen de manera general cómo interactúa el gobierno federal con los gobiernos municipales.

Existen tres modelos clásicos para la interacción entre el gobierno federal, estatal y municipal:

<b>Tabla número 5.</b>	
En esta tabla se presentan los tres tipos de modelos clásicos que existen entre los tres órdenes de gobierno.	
<b>Modelo</b>	<b>Contenido</b>
<i>La Autoridad Coordinada</i>	En este modelo existen límites claros y bien definidos que separan la esfera federal, estatal y municipal.
<i>Autoridad Inclusiva</i>	En este otro modelo, los gobiernos estatales y municipales dependen completamente de las decisiones tomadas por el gobierno nacional, este modelo se caracteriza por una relación de dependencia de los gobiernos locales, y la pauta de autoridad que prevalece es la jerárquica.
<i>Autoridad Traslapada o superpuesta</i>	En este último modelo se caracteriza por una limitada dispersión del poder, existe un grado de autonomía y un alto grado de interdependencia potencial o real. Se distingue por competencia simultánea, cooperación y negociación entre las partes involucradas. El poder o influencia para cada ámbito de gobierno es limitado, y están basados en la negociación, que es la principal estrategia para alcanzar acuerdos. Las áreas exclusivas para cada ámbito de gobierno, con amplio poder discrecional son muy limitadas. Por ello, existen grandes áreas en las cuales las diferentes esferas de gobierno operan simultáneamente.
Fuente: Elaboración propia a partir del autor Rodolfo García del Castillo (1999: 31)	

A continuación se presentan los tres modelos ya descritos en la tabla numero 5:

<b>Tabla número 6</b> En esta tabla se presentan los tres tipos de modelos y de cómo se deben de llevar a cabo las relaciones intergubernamentales entre los tres órdenes de gobierno.	Modelo de Autoridad Coordinada	Modelo de Autoridad Inclusiva	Modelo de Autoridad Traslapada
			
Fuente elaborada por Rodolfo García del Castillo (1999: 31)			

En este caso se considera que el mejor modelo es la Autoridad Traslapada, el cual representa con mayor exactitud de como las Relaciones Intergubernamentales se dan entre los tres órdenes de gobierno. Sin embargo, en México, aún tenemos mucho camino que recorrer para poder hablar de este modelo. Ya que todavía hoy en día, existe una alta concentración de poder por parte del gobierno federal y de los estados dejando a los municipios con muy poca maniobrabilidad política y económica para la toma de decisiones que pueda considerar el gobierno local como prioritaria para su municipio.

## 1.6 Conclusión

Todo lo mencionado anteriormente me hace plantear algunas preguntas que nos servirán de guía para entender este apartado: *¿La autonomía y la descentralización en los municipios, son viables actualmente en México? ¿Los municipios cómo enfrentarían este empoderamiento de facultades y atribuciones, ante su población? ¿Qué tan preparadas están las instituciones municipales en México, para gozar de una autonomía política y de una descentralización económica-administrativa?*

La primera pregunta no es tan fácil de contestar pero, tomando en cuenta los apartados anteriores se puede decir, que muchos de los municipios tienen las condiciones necesarias para que se les otorguen mayores atribuciones y facultades en su gobierno. Estos municipios tienen la capacidad de autogobernarse. Es decir, sin la intervención de los otros

órdenes de gobierno en la toma de decisiones de cualquier índole que le sea conferida por la constitución, son capaces de tomar decisiones acorde a la demanda ciudadana.

Los gobiernos municipales que tienen la capacidad para gobernar su territorio no se les deben negar las facultades que por derecho les pertenece, como es el caso de darle mayor autonomía política, libertad administrativa y autonomía financiera. Todos estos aspectos deben conjugarse para dar una mayor eficacia al sistema político mexicano, apoyándose sin lugar a duda, de las relaciones intergubernamentales y de una mejor coordinación entre los órdenes de gobierno, teniendo como principios fundamentales el respeto mutuo de la misma.

Siguiendo con la idea anterior, como ya lo hemos mencionado antes, en México los municipios son heterogéneos a lo largo y ancho del territorio mexicano. Sin embargo, muchos de los municipios que principalmente son cabeceras de las capitales de los estados federados, son los que se encuentran mayormente en óptimas condiciones para otorgar mayores facultades y atribuciones por parte de la federación y de los propios estados, ya que estos municipios son los que están más preparados en sus instituciones y tienen un alto ingreso tributario.

Asimismo, estos municipios se han ido desarrollando y consolidando paulatinamente en sus instituciones de índole local, para poder ser capaces de prestar y mejorar los servicios básicos. Del mismo modo, están capacitados para administrar las facultades y atribuciones que les sean conferidas por la Constitución mexicana. Es decir, dotarse de mayor autonomía política y ampliar la descentralización política, administrativa y financiera de los propios gobiernos locales.

Ahora bien, muchos de los municipios que se encuentran en las periferias de las capitales de los estados, se encuentran marginados. Aunque, no todos estos municipios tienen las condiciones necesarias para otorgarles plena autonomía política y mayor descentralización en los aspectos políticos, administrativos y financieros, por la razón de que no están plenamente desarrollados y preparados para que les sean transferidas facultades y atribuciones; muchos de los municipios no cuentan con infraestructura adecuada para ejercer el gobierno de manera autónoma, por lo que deben de estar bajo tutela del gobierno federal o estatal.

Por lo consiguiente, los tres órdenes de gobierno estarían bajo el marco de las relaciones intergubernamentales en término de cooperación. Además en este caso se harían convenios entre las tres instancias de gobierno, con la finalidad de impulsar aquellos municipios que se encuentran empobrecidos en los aspectos de infraestructuras, económicas, políticas, administrativas y capital humano. Estos elementos claves para su desarrollo de la misma. Ahora bien, esto sólo se podrá lograr en realidad si existe voluntad política entre los diferentes actores políticos y sociedad civil en general, para realizar los cambios necesarios en la Constitución, lo que se traduciría en ponerlo en práctica y no que se queden solamente en el simple discurso político como actualmente se ha hecho.

En relación con la segunda pregunta, que también no es nada fácil de intentar una respuesta convincente, pues durante mucho tiempo el gobierno central estuvo en mano de un partido único que dominaba el escenario político.<sup>57</sup> Durante el régimen priista se ejercía el poder de manera centralizada y jerarquizado en los diferentes órdenes de gobierno, en otras palabras no había cabida para la autonomía y la descentralización política-administrativa y financiera para los estados y mucho menos para los municipios.

El sistema política mexicano y el ejercicio del poder se fue construyendo de manera centralizada durante el siglo XIX y XX. Todas las decisiones venían del gobierno federal, los estados y mucho menos de los municipios que no eran considerados en las tomas de decisiones. Esta centralización del poder y jerarquización de mando diluyó significativamente la madurez y la experiencia de los gobiernos municipales en los aspectos políticos, administrativos y financieros. También, en la mayoría de los municipios se dio la carencia de infraestructura y al mismo tiempo no se pudo crear ni consolidar instituciones locales que pudieran realmente tomar decisiones por sí mismos.

Por lo consiguiente, existen municipios que están más preparados en infraestructura así como también en el desarrollo de sus instituciones incluyendo a la pequeña burocracia que labora. En estos mismos municipios la sociedad está más interesada en participar políticamente y en la toma de decisiones de sus gobernantes, porque cualquier decisión que sea mal tomada, son los ciudadanos que se ven afectado directamente. De esta manera,

---

<sup>57</sup>Durante setenta años el Partido Revolucionario Institucional (PRI) se mantuvo en el poder, teniendo como estrategia política la hegemonía ante el resto de los demás partidos políticos, no fue hasta el año dos mil se dio la alternancia en el poder político con el Partido de Acción Nacional (PAN).



existe una mayor vigilancia por parte de la población y las exigencias son más rigurosas por parte de ellos hacia el gobernante.

Por otro lado, muchos municipios no cuentan con la infraestructura ni con el personal adecuado a causa de la dependencia política y económica que viven al interior de los ayuntamientos. Además, los habitantes de estos municipios tienen poco interés en participar en la política. Por lo que estos municipios quedarían tutelados por un periodo de mediano plazo por parte del gobierno federal y estatal. Esto sería con la finalidad de promover el desarrollo político, económico y social, al igual en la construcción de infraestructura, así como la capacitación de personal que se emplearía para la misma. Otro aspecto importante es desarrollar programas sociales que involucren a la sociedad en general y a las autoridades municipales para que haya una verdadera interacción entre gobernantes y gobernados.

Con referente a la última pregunta, que se refiere a la eficiencia y eficacia de las instituciones municipales, dar una respuesta concisa es prematuro en estos momentos. Como se ha mencionado en otros apartados, los municipios por mucho tiempo fueron marginados por el Estado y por las entidades federativas por mucho tiempo, sin embargo, la reaparición de la municipalidad surgió con el gobierno de Miguel de la Madrid, con la reforma al artículo 115 de la constitución mexicana. De esta manera, se inicia la reactivación del municipio. Durante las décadas pasadas la falta de participación del municipio en los asuntos de interés político, social, económico y de carencia de infraestructura, llevaron al municipio a la plena inactividad del quehacer político. Solamente era considerado como una administración para el gobierno federal y estatal, y su gobierno estaba subordinado a los otros órdenes de gobierno. En la mayoría de los municipios mexicanos, nunca se propició un desarrollo adecuado en las instituciones como verdadero gestor de las prestaciones de servicios públicos. Los ayuntamientos eran considerados como simples administradores ante las instancias federales y estatales.

Tampoco es justo afirmar que no haya municipios con infraestructura y con capacidad de autogobernarse. Un ejemplo de esto es Benito Juárez, Solidaridad Cozumel, Othón P. Blanco, municipios que pertenecen al Estado de Quintana Roo. Existen muchos municipios que tienen la capacidad de autogobernarse y que cumplen con ciertos

estándares que la federación y los estados les exigen para que puedan manejar libremente su gobierno y su administración y no estén sujetos a las legislaturas estatales.

Muchos municipios se encuentran en óptimas condiciones en infraestructura, para que se les otorguen mayores responsabilidades en el ámbito político, económico y social, ya que cuentan con personal capacitado para que puedan dirigir su propio gobierno sin la intervención de las autoridades estatales y federales. Además, en estos municipios existe una cultura política participativa por parte de los habitantes y por lo tanto, tienen un mayor interés en participar en los diferentes temas que no solamente le compete al gobierno municipal sino a la propia población en general. De ahí, que la sociedad está vigilando a las autoridades municipales en sus desempeño, porque una decisión mal estudiada y mal empleada podrían salir afectado directamente la propia población que conforman al municipio. Por eso es necesario crear organismos descentralizado, con el fin de vigilar los recursos que fueran entregados a los municipios, de esta manera, se podría evitar corruptela al interior de los ayuntamientos.

Para terminar este apartado, podemos concluir diciendo que la autonomía y la descentralización es un proceso que se reactivó en México en los años ochenta con la reforma del artículo 115 constitucional. El municipio ha logrado su libertad política hasta cierto modo, pero menos, en los aspectos económicos como es el caso del fortalecimiento de las finanzas municipales o captación fiscal y la libertad de su hacienda en ingresos y egresos que sea determinada por el propio municipio, este último, sigue siendo el problema principal que está pendiente por solucionar, el gobierno federal y estatal. Al no fortalecerse la hacienda municipal, el problema seguirá sin solución. Por eso, es necesario que se le otorgue libertad política, administrativa y financiera al municipio, para que no siga bajo el yugo de las autoridades estatales y federales.

Se puede decir, muchos de los municipios actualmente se encuentran en la marginación y es urgente involucrarlos seriamente en el Plan de Desarrollo Municipal y en los programas federales, así como estatales, para poder sacar adelante aquellos municipios que se encuentran en el total olvido por las autoridades federales y estatales, los recursos son escasos o nulo que se destinan a estos municipios. Por lo tanto, no hay desarrollo de infraestructura ni de instituciones que propicien el desarrollo del municipio.

Asimismo, es necesario considerar que la población es una parte importante en el desarrollo de los propios municipios en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales. Del mismo modo, es de vital importancia la interrelación intergubernamental en temas que competen a los tres órdenes de gobierno, con la finalidad de ir solucionando los diversos problemas que vayan surgiendo durante el proceso de modernización de los municipios.

## **CAPÍTULO II. Los aspectos jurídico-políticos y administrativos del municipio en general y del municipio de Felipe Carrillo Puerto de Quintana Roo**

Este segundo capítulo tiene como objetivo principal dar a conocer la estructura jurídica del municipio establecido en la Constitución federal y estatal, así como las leyes municipales, esto nos dará una percepción más precisa sobre el marco jurídico en que descansa el municipio en México y en particular en el municipio de Felipe Carrillo Puerto, además, nos acercará a la realidad del objeto de estudio, de esta investigación. En primera instancia, el presente capítulo se propone hacer una revisión exhaustiva de los principios constitucionales a nivel federal y estatal en la que se sustenta el municipio. Asimismo, se plantea conocer el marco jurídico del municipio en México, específicamente en lo que respecta a las facultades y atribuciones delegadas al municipio como orden de gobierno que se estipula en la Constitución federal y estatal. También se abordará la Ley Municipal y la competencia que se le otorga al municipio en el estado de Quintana Roo, así como los reglamentos al interior del municipio de Felipe Carrillo Puerto. Por lo consiguiente, en este apartado, se presenta el marco general de la administración pública municipal, así como algunos modelos de estructuración organizacional que debe tener un municipio. Además, se plantea la revisión del marco general de la administración pública municipal, y la forma de cómo está integrado el ayuntamiento y cuáles son las facultades y atribuciones que le otorga la constitución federal y estatal.

### **2.1. Los principios políticos dentro del marco jurídico en la Constitución Federal**

Se puede decir, que durante las tres últimas décadas, las administraciones municipales ganaron categoría constitucional de gobierno, lo que ha representado un doble cambio: por un lado, a partir de 1999 los municipios dejaron de depender de la órbita exclusiva de las legislaturas estatales para cumplir a cabalidad las atribuciones que les fueron asignadas desde 1983; y por el otro lado, adquirieron la responsabilidad de reglamentar la organización de su gobierno local (Merino, 2007: 28).

En el 2005, la Suprema Corte de Justicia de la Nación confirmó que efectivamente existe un ámbito jurídico especial para el despliegue autónomo de la reglamentación emitida por los ayuntamientos, y que ésta ha de referirse precisamente a la organización

interna de las nuevas atribuciones constitucionales asignadas a la esfera municipal. Si el federalismo mexicano había sido concebido tradicionalmente a partir de las órbitas jurídicas de la federación y de los estados, a partir de las reformas de 1999 y de la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se puede afirmar que existe una nueva órbita jurídica de pleno derecho propio de los municipios de México (Merino, 2006: 50).

A continuación se señalarán los principales principios de carácter político que se encuentran señalados en el artículo 115 constitucional. Además, estos principios políticos son aquellos que se refieren a la organización del Gobierno Municipal y se pueden clasificar de la siguiente manera:

1. De acuerdo como lo estipula la Constitución Mexicana menciona que *el municipio es la base de la división territorial y organización política y administrativa de los estados federativos*. Se puede inferir que la constitución federal obliga a los estados que tengan como base de su división territorial y de organización política y administrativa al municipio; esto quiere decir, que no pueden los estados dividir el territorio en delegaciones o partidos o cantones o en alguna otra alternativa, ya que el mandato constitucional excluye cualquier otra posibilidad de organización para las entidades federativas.
2. *El Principio de la Libertad Municipal*. Se puede mencionar que una de las características del municipio es ser parte integrante de una entidad política superior, encontraremos que existe una relación entre las dos partes que puede ser de subordinación o de dependencia del Municipio ante la entidad política superior, o bien de autonomía con ciertas facultades o potestades a favor del municipio (Robles, 2000: 226).<sup>58</sup>

Para que se pueda hablar de libertad municipal en los municipios mexicanos, es necesario que no haya subordinación y dependencia de los municipios ante los otros órdenes de gobierno. De esta manera, se requiere que exista una verdadera autonomía política y económica en el municipio. Por eso, es necesario que en la Constitución mexicana se puntualice con claridad la autonomía municipal, por lo que se debe de precisar sus alcances, sus límites; así como legitimar y fundamentar los beneficios que deben de obtener al darle una mayor autonomía al gobierno municipal. De lo contrario se estaría cayendo en contradicción, engaño en limitantes con respecto a la autonomía para el ejercicio del gobierno municipal.

---

<sup>58</sup>Para mayor información consulte la Constitución de los Estados Unidos mexicanos (2010).

En la Constitución mexicana la autonomía municipal está contemplada por la frase que dice el *municipio es libre*, no es del todo claro con base a su ordenamiento que se encuentra contemplado por la misma constitución; existe una dependencia tanto política como económica en los gobiernos municipales, que están sometidos a los cacicazgo de los gobiernos estatales, por lo tanto, el ejercicio de libertad municipal no se ejerce plenamente.

Además, en el marco jurídico, el municipio se encuentra supeditado por los congresos locales, aunque tenga derecho de anteponer alegatos ante el congreso local o ante la Suprema Corte de justicia de la Nación siempre se encuentran en desventaja, más aún cuando los municipios se encuentran gobernados por la oposición y el congreso local es mayoritario de un partido que apoya al ejecutivo estatal. Por ello es difícil que un municipio pueda tener libertad o autonomía plena en los aspectos políticos y económicos ante los otros órdenes de gobierno.

Para hacer más claro con respecto a la libertad municipal, Reynaldo Robles Martínez en su libro *el municipio*, señala lo siguiente:

3. La libertad<sup>59</sup> del municipio mexicano, no implica que éste sea independiente, ya que está inmerso y regulado por los dos órdenes de jurídicos el federal y el estatal, pero sin que ninguno de esos dos órdenes pueda alterar su competencia y características fundamentales, sino que por el contrario la refuerzan, la apoyan, la respetan y coadyuvan a hacerlas cumplir, esto determina la libertad del municipio desde el punto de vista que *no está sometido ni al poder federal ni al poder estatal* que coexiste al lado de éstos con su propia competencia, la cual puede oponer para excluir cualquier intrusión, ya sea federal o estatal. (Robles, 2000: 227).

También, Reynaldo Robles afirma que el municipio se encuentra regulado por los dos órdenes de gobierno. Esto es muy cierto, pero cada congreso local decide qué tanta facultad y atribuciones se le pueden dar al municipio.

Mauricio Merino (2007, 61), señala que el régimen municipal no pasa solamente por los gobiernos municipales; sino también se ven involucrados los otros órdenes de gobiernos y sus instituciones políticas. El autor señala que no es suficiente insistir en que los municipios pueden cambiar si se lo proponen, porque aunque hayan ganado cierta autonomía no están solos: los rigen las normas emitidas por los poderes legislativos y, en buena medida, su actuación está determinada por la forma en que actúan los gobiernos de los estados y el gobierno federal. Por lo tanto, no se puede concebir que los ayuntamientos

---

<sup>59</sup>La libertad es la potestad que tiene una persona para señalar sus fines, sus objetivos, así como escoger y definir los medios para alcanzar sus fines (Robles, 2000: 227).

puedan ser gobiernos auxiliares de los otros órdenes de gobiernos, sino todo lo contrario. Se debe de reconocer la figura del gobierno local como un ejecutor de políticas públicas y esto que conlleve a una estrecha colaboración y cooperación en los términos de las relaciones intergubernamentales entre los distintos gobiernos con el fin de llevar a cabo las políticas públicas que se planteen con mayor eficacia y eficiencia en beneficio de la población.

Victoria E. Rodríguez, (1999, 83), puntualiza que la dependencia política municipal frente al gobierno federal y estatal siempre ha estado relacionada directamente con la dependencia económica. En este sentido, el municipio no ha tenido una libertad política, ni económica. Es decir, el aspecto económico limita la maniobrabilidad política para el desarrollo y el crecimiento del municipio.

4. *El Gobierno Municipal.* El municipio se autogobierna a través de un ayuntamiento que es un órgano de gobierno colegiado que toma sus decisiones por deliberación y mayoría de votos. Cuyos integrantes son: presidente municipal, síndicos y regidores, de acuerdo a lo establecido por las legislaturas locales y son designados por sufragio popular, libre, secreto y directo a través de los principios de la mayoría relativa y de representación proporcional (Robles, 2000: 229).
5. *La No Reelección:* el principio de la no reelección inmediata de cualquiera de los integrantes del Ayuntamiento que haya estado en funciones no puede ser reelegido (Robles, 2000: 229).

El principio de la no reelección va más enfocado principalmente a los presidentes municipales, con el fin de evitar cacicazgos locales que puedan ostentar el poder por un periodo prolongado. Por eso se pone el candado que limita la reelección. Aunque se puede decir, que este tipo de obstáculo que se estipula en la Constitución federal y estatal ha sido muy cuestionado actualmente por diferentes especialistas<sup>60</sup> en la materia y se señala que con solo tres años de gobierno es imposible que se puedan realizar proyectos a largo plazo lo cual obstaculiza el crecimiento y desarrollo del municipio. Solamente se utiliza el cargo de presidente municipal en muchas ocasiones como un trampolín político para aspirar a un cargo superior de elección popular como es el caso del cargo a gobernador.

6. *Seguridad Jurídica de los Integrantes del Ayuntamiento.* Porque la intromisión del titular del ejecutivo en el gobierno municipal era práctica reiterada y con gran facilidad suspendían ayuntamientos, los declaraban desaparecidos, el gobernador tenía facultades discrecionales para desconocer y desaparecer ayuntamientos, lo que propiciaba conflictos frecuentes en los

---

<sup>60</sup> Los especialistas e investigadores en el tópico son los siguientes personajes: Dr. Carlos Macías Richard, Dr. Mauricio Merino, el Dr. Enrique Cabrera, Dra. Alicia Ziccardi, Carlos Martínez Assad y el Mtro. Saúl Moisés Ríos Luviano entre otros especialista en el tema.

municipios y descontento entre los vecinos que veían como se violentaba la voluntad popular. (Robles, 2000: 231).

En este punto, se toca la sensibilidad del gobierno municipal en la que vulneraba los derechos constitucionales antes de las reformas al artículo 115 constitucional de 1983 y de 1999. De tal forma, que el municipio no tenía ningún respaldo jurídico para realizar alegatos y defenderse en contra de las medidas desmesuradas de los gobernadores de las entidades federativas. Todas estas medidas que tomaban los gobiernos estatales desapareciendo ayuntamientos se daba cuando los intereses municipales no estaban a favor del ejecutivo estatal. Estas acciones de índole partidista y carecían de fundamentos jurídicos para dichas acciones.

7. *No Habrá Autoridades Intermedias entre el Ayuntamiento y el Gobierno del Estado.* Este principio limita al gobierno federal y estatal, a la posibilidad de designar autoridades que supervisen, vigilen, o controlen a los ayuntamientos, esto como consecuencia de los abusos de los jefes políticos y prefectos que tan nefastos fueron durante la Época del Porfiriato, y también en los tiempos del régimen priista, que fue hasta finales del siglo XX. (Robles, 2000: 2329).

Con respecto al punto número seis, la Constitución Mexicana hace referencia al Municipio, en el artículo 115 en su fracción II que establece la personalidad jurídica de Municipio en los términos siguientes:

“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, el bando de policía y buen gobierno y 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 competencias y aseguren la participación ciudadana y vecinal".

Reynaldo Robles (2000, 233), menciona que la personalidad jurídica que se le otorga al municipio es la aptitud de ser sujeto de derecho y obligaciones. El municipio es una persona colectiva de Derecho Público, con capacidad de goce y de ejercicio, para realizar los actos jurídicos de su competencia, de tal manera que puede manejar su patrimonio libremente de acuerdo a sus necesidades.

En relación a este tema Mauricio Merino (2007, 20), aclara que los municipios no sólo tienen personalidad jurídica sino patrimonio propio, el cual pueden manejar con total libertad como les permitan las leyes locales. Aunque éstas sean aprobadas por las



legislaturas de los estados, a partir de la reforma de 1983 el patrimonio municipal no puede ser enajenado por otra instancia de gobierno.

Bajo esta circunstancia, la fracción II del artículo 115 constitucional, ciertamente ratifica la competencia municipal de intervenir en cualquier acto legal por poseer personalidad jurídica propia, que los municipios podrán manejar su patrimonio libremente y de acuerdo con sus necesidades, conformado por los recursos financieros y bienes inmuebles; el ayuntamiento<sup>61</sup> establecerá las obligaciones de los ciudadanos y la competencia de la autoridad para mantener la seguridad pública de la localidad.

Como menciona Mauricio Merino (2007, 37), los municipios tienen la capacidad jurídica de organizar y reglamentar su administración pública, sin intervención de ningún otro nivel de gobierno. Sus facultades reglamentarias, casi legislativas, han quedado salvaguardadas gracias a la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. De hecho, los ayuntamientos ya no dependen como antes de las legislaturas de los Estados para fijar los lineamientos jurídicos a partir de los cuales se organizará su administración pública. Y tampoco, dependen de los legisladores locales para ensanchar el otorgamiento de garantías sobre derechos fundamentales y mejores posibilidades de convivencia civil, relacionados con su propio ámbito de competencias (Merino, 2007: 37).

8. *Facultades Legislativas.* Bajo esta premisa, se señala que el ayuntamiento tiene facultades para expedir preceptos de carácter general, impersonal, abstracto y obligatorio para regular su organización interna; las relaciones que surjan con motivos de la prestaciones de los servicios públicos de su competencia; las relaciones entre vecinos, las relaciones de sus órganos de gobierno municipal entre ellos mismos; así como la de éstos y sus vecinos. Antes de las reformas de 1983 y la de 1999<sup>62</sup> al municipio no se le concedían facultades legislativas

---

<sup>61</sup>Los ayuntamientos tendrán la capacidad de participar en las siguientes competencias tales como:

- a) En materia de Planeación Democrática: Artículo 26;
- b) En materia de Garantías Individuales: Artículos del 1 al 29;
- c) En materia de Salud y Vivienda: Artículo 4, párrafos tercero y cuarto;
- d) En materia de Educación: Artículo 3°;
- e) En materia de Hacienda Pública: Artículo 15, fracción IV; art. 73, frac. XXIX; Art. 177, frac. III;
- f) En materia de: Desarrollo Urbano: Párrafo tercero del Art. 27; art. 15, frac. V, art. 155, frac. VI; art. 73, frac. XXIX-C;
- g) En materia de Servicios Públicos: Artículo 115, frac. III y X;
- h) En materia de Trabajo: Artículo 123, art. 115, frac. IX;
- i) En materia de Cultos: Artículo 130;
- j) En materia de Deberes Ciudadanos: Artículo 31, frac. II, IV; art. 36, frac. I; y
- k) En materia de Responsabilidad Pública: Artículo 36, frac. V.
- l) Para mayor información de los artículos y fracciones ya señalados en referencia a la competencia jurídica del Municipio, consultar la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (2010).

<sup>62</sup>Con la reforma de 1983, se estableció la facultad reglamentaria para los municipios. En el cual dice en la fracción II del artículo 115 constitucional: los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con

expresas sólo explícitamente se podían inferir de otras disposiciones como las contenidas en los artículos 16 y 21 constitucional (Robles, 2000: 233).<sup>63</sup>

Por lo consiguiente, las reformas de 1983 y de 1999 le otorgaron al municipio mayores atribuciones y facultades conforme a lo estipulado en el artículo 115 constitucional. Asimismo, el municipio se liberó del control legal permanente que tenían los gobernadores estatales y con estas reformas se les dio la posibilidad de inaugurar una nueva etapa de organización interna, reglamentada por el propio municipio (Merino, 2007:20).

9. *Principio en Materia Hacendaria.* Reynaldo Robles señala que uno de los problemas del Municipio que ha tenido siempre y no se ha resuelto del todo es en materia económica. Robles recuerda a Heriberto Jara con la siguiente frase: “No se puede obtener libertad política, libertad administrativa, ni ninguna clase de libertad a base de aire; se requiere tener esa libertad a base económica. La cuestión más discutida del constituyente de 1917 fue relativo a la hacienda municipal y lamentablemente por cansancio y falta de tiempo se dejó sin resolver el problema en materia hacendaria (Robles 2000:235).

No fue hasta las reformas de 1983 y la de 1999 que se precisó con bastante claridad, las fuentes de ingreso propias de los municipios considerados intransferibles. Los rendimientos de sus bienes, las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, la parte correspondiente de las participaciones federales y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. También, se estableció que los presupuestos públicos de los municipios sólo serían aprobados por los propios ayuntamientos, y no por las legislaturas de los estados. Es decir se determinó que los gobiernos municipales definirían, con total libertad, el destino del gasto derivado de los ingresos que la propia reforma precisó (Merino, 2006: 49).

10. *El Principio de Representación Proporcional en los Ayuntamientos.* En este punto se amplió el principio de representación proporcional para la formación política de los ayuntamientos a

---

las bases normativas que deberán establecer las legislaturas estatales, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. Posteriormente, con la reforma de 1999 el párrafo II ya anteriormente citado fue reformado nuevamente quedando de la siguiente manera: los ayuntamientos tendrán la facultad de aprobar los bandos de policía y gobierno; los reglamentos, circulares y sus 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 (Robles, 2000: 234).

<sup>63</sup> Para mayor información consultar la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos antes de las reformas de 1983 y 1999 al artículo 115 constitucional.

todos los municipios del país, independientemente de su población a raíz de la reforma de 1983 al artículo 115 (Merino, 2007: 21).<sup>64</sup>

11. *El Principio de Seguridad Laboral.* Los servicios públicos del municipio carecían de normas que regularan las relaciones laborales y esto debido a que la Ley Federal del Trabajo de 1931, excluyó de su regulación las relaciones laborales del Estado y sus servidores; las que se regularían por las leyes del servicio civil, que debían de expedir. De esta manera, los trabajadores al servicio del Estado quedaron fuera de la legislación laboral y el Estado procedía en forma discrecional respecto a ellos (Robles, 2000: 240).<sup>65</sup>

Esta limitaciones fue superada por las reformas de 1983 y la de 1999 en la que se ocupó también de la seguridad laboral de los empleados municipales, sugiriendo a las legislaturas de los estados la promulgación de leyes específicas al respecto (Merino, 2007: 21).

12. El principio de *convenio de coordinación*. En este punto, se abrió la posibilidad de que los municipios suscribieran convenios de coordinación con los gobiernos estatales, y entre sí, para la atención de problemas comunes a dos o más municipios (lo que en 1999 se consolidaría mediante la apertura a la prestación de servicios entre dos o más municipios de un mismo estado o, incluso, de entidades políticas vecinas (Merino, 2007: 21).

13. *Principios en Materia de Servicios Públicos.* El determinar específicamente cuales serían los servicios públicos del municipio, no fue nada fácil, sin embargo de manera simple se señalaba que los servicios públicos municipales eran aquellos que requerían los vecinos para satisfacer sus necesidades básicas, esto es las de primera necesidad, las que son esenciales para la vida misma de una comunidad (Robles 2000:235).

Por consiguiente se tomó la determinación de que los servicios básicos serían todos aquellos que no estuvieran a cargo del Gobierno Federal y de las entidades federativas, por lo que sería competencia del propio Municipio.

De acuerdo a Mauricio Merino, señala que mediante la reforma de 1983 se definió los servicios públicos a cargo de la instancia municipal que limitó, al menos en principio, el papel que correspondería a los municipios dentro del cuadro de funciones propias de la administración pública de cada entidad. Con la reforma de 1999 los servicios básicos que estaban a cargo del municipio habrían de considerarse exclusivas e inalienables, para confirmar que la calidad de la convivencia civil tendría que depender en lo sucesivo del trabajo de los gobiernos municipales y no del gobierno federal y estatal (Merino, 2007:20).

---

<sup>64</sup>A raíz de la reforma de 1983, todos los municipios de México se han gobernado con una mezcla de regidores electos por mayoría (la lista de candidatos a regidor que obtiene el mayor número de votos) y regidores de representación proporcional otorgados a los partidos con menores números de votos en cada elección. Este cambio abrió la puerta a la pluralidad en todo el país y, más adelante, a la alternancia política local (Merino, 2007. 21).

<sup>65</sup>Para mayor información sobre la reforma laboral y sus antecedentes, véase el libro del autor Reynaldo Robles Martínez, “*el municipio*”, en la pagina 240.

## 2.2 Estructura Jurídica del Municipio en la Constitución Estatal

Los estados tienen como ley básica y fundamental para regular la organización del gobierno interior de su territorio y los derechos y obligaciones de su población, su propia constitución local, ésta tiene que respetar los principios y bases establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>66</sup> De esta manera, las constituciones estatales le han dedicado un título completo y específico al municipio y varios capítulos. En el mismo se recoge el espíritu del artículo 115 de la Constitución en virtud de que lo enmarca jurídicamente y alude en forma general a la competencia territorial, a su actuación legal y las facultades administrativas (Robles, 2000: 241).

De igual forma, consignan el número, denominación y límites de los municipios, la categoría de sus poblados, las condiciones para la creación y supervisión de un municipio, el patrimonio y hacienda y, en algunos casos, las facultades y obligaciones tanto de los ayuntamientos como de sus dependencias.

Es importante señalar que las disposiciones contenidas en las constituciones estatales son de carácter general con respecto al municipio, puesto que se contempla la existencia de una ley específica que trate con mayor detalle todo lo referente al municipio.

Las constituciones locales señalan las bases de elección, integración y funcionamiento de los ayuntamientos, la división política territorial del estado en municipios y la facultad gubernamental establecido en el Artículo 115 constitucional. Con la reforma de 1999 a los municipios se le otorga facultades para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup>Las entidades federativas tienen que respetar los principios que se encuentran establecido en el artículo 41 de la Constitución federal, de lo contrario estarían contraviniendo las leyes federales. Para mayor información véase dicho artículo señalado anteriormente.

<sup>67</sup>A continuación se señalan las atribuciones que tiene el municipio para aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal:

- a) De las Leyes Municipales: Artículo 115, frac. II
- b) De las Leyes de Desarrollo Urbano de los Estados: Aun no especificada en el art. 115.
- c) Del Código Fiscal, Ley de Hacienda y Ley de Ingresos de los municipios: Previstos en el Art. 115.
- d) De las Leyes de Fraccionamientos: Artículo 115, frac V. en la cual se señala lo siguiente: De acuerdo al Artículo 115 fracción V de la Constitución, los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultado para: a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; c) Participar en la formación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios; d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; f) Otorgar licencias y

De acuerdo a la Constitución local del estado de Quintana Roo, señala las siguientes atribuciones y facultades al municipio acorde a los Artículos 126, 127 y 128:

El municipio libre es una entidad de carácter público dotada de personalidad jurídica y patrimonio propio, autónoma en su régimen interior y con libre administración de su hacienda. Y cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa en los términos de la Ley Electoral y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

La mayoría de las constituciones locales reproducen textualmente los principios establecidos en la Constitución Federal, por lo que se limitan a adaptar literalmente las modificaciones en materia municipal, algunas en formas mesuradas y otras de manera implícita. Esto no quiere decir, que no existan legislaturas locales que hayan realizado reformas municipales innovadoras (Guillén y Ziccardi, 2004: 09). Un ejemplo de estas innovaciones fue la legislatura del estado de Guanajuato, que le otorgaron mayores atribuciones y facultades a los municipios.<sup>68</sup>

De tal forma, que las legislaturas locales no van más allá de lo que simplemente estipula el artículo 115 constitucional, esta resistencia que existe por parte de los congresos locales, al no otorgarle mayores facultades y atribuciones a los municipios, se traduce simplemente en una mayor capacidad de los gobiernos estatales de controlar a los gobiernos locales, sin ninguna ley que les prohíba interferir en los asuntos internos de los ayuntamientos. El factor principal de mantener subordinado a los municipios ante el gobierno del estado es la dependencia económica y la falta de descentralización en los aspectos políticos, administrativos y económicos.

### **2.3 Fundamento jurídico del municipio**

De acuerdo al sistema político mexicano, el municipio tiene por ley, el derecho y la obligación de participar en la aplicación del régimen jurídico que México, como país independiente, garantiza la libertad, la justicia, la paz y el bienestar social de sus habitantes.

---

permisos para construcciones; g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando afecten su ámbito territorial; y i) Celebrar convenios para la administración y cuando en las zonas federales.

<sup>68</sup>Para mayor información revisar el artículo de: José Manuel Vergara Cabrera y Patricia Díaz Herrera, (2000,123-130), el fortaleciendo el método de transferencia memoria de la conferencia de búsqueda en: Gobierno del Estado de Guanajuato, "Municipalización en Guanajuato: una estrategia para el fortalecimiento municipal", autor: Gobierno del estado de Guanajuato.

Por ello, la estructura municipal se rige por un conjunto de normas, dentro de nuestro orden constitucional, que se pueden agrupar de la siguiente manera:

1). *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Crea al municipio como institución, fija las bases fundamentales sobre las cuales las constituciones de los estados han de configurar su régimen municipal, y establecen los principios que deben inspirarlo.

El principal fundamento jurídico es el artículo 115 de la Constitución federal que señala lo siguiente:

Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa; el Municipio libre.

2). *La Constitución Política de cada Estado Libre y Soberano*. Ésta prevé las características de sus propios municipios y las reglas relativas a la distribución de competencias entre autoridades estatales y municipales, todo ello subordinándose a los lineamientos fijados en la Constitución federal. En la Constitución del estado de Quintana Roo por ejemplo dice lo siguiente; el artículo 126 de la Constitución local que a la letra dice:

“El municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Quintana Roo; es una institución de carácter público, constituida por una comunidad de personas, establecida en el territorio que le señala a cada uno de ellos la presente Constitución, con personalidad jurídica y patrimonio propio, autónomo en su gobierno interior y libre en la administración de su hacienda”.

Aparentemente, la autonomía del municipio libre, se expresa en la facultad de gobernar y administrar por sí mismo los asuntos propios de su comunidad, en el ámbito de competencia que le señala la Constitución federal y las leyes que conforme a ellas se expidan.

3). *La Ley Municipal de cada Estado*. Organiza en detalle las corporaciones locales. Debido a que esta ley se refiere exclusivamente a los municipios por estado; en el caso del artículo 47 la Constitución del estado, de Quintana Roo señala lo siguiente:

“La base de la división territorial y organización política y administrativa del Estado es el municipio libre. La ley de los municipios determinará la estructura del régimen municipal conforme a las bases establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y ésta Constitución y de la Constitución del estado de Quintana Roo”.<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup>Fuente consultada de la Constitución del Estado Libre Soberano de Quintana Roo (2010). O consultar la página de internet de la Ley Municipal: [http://www.inafed.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC\\_Ley\\_Organica\\_Municipal\\_del\\_Estado\\_Libre\\_y\\_Sob](http://www.inafed.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_Ley_Organica_Municipal_del_Estado_Libre_y_Sob)

4). *Los Reglamentos Municipales*. Con ellos se terminan de organizar el sistema jurídico de gobierno local. Dichos reglamentos son expedidos por el órgano de gobierno que es el Ayuntamiento. El principal reglamento es el *Bando de Policía y Buen Gobierno*.

Dentro estas facultades que le han otorgado al municipio para reglamentar su vida interna, Reynaldo Robles señala lo siguiente: en la fracción II del artículo 115 constitucional, se sigue considerando al municipio como una delegación del poder ejecutivo, como una forma de descentralización administrativa y no como lo que es un auténtico orden de gobierno y por ello se califica de reglamentaria a la facultad de crear normas (Robles, 2000: 153).<sup>70</sup>

Por lo anterior, se puede decir, que las reformas realizadas al artículos 115 constitucional deben tener la finalidad de fortalecer al municipio como un verdadero orden de gobierno y se debe de hablar de leyes, y no de reglamentos, ya que al no hacerlo así detiene al desarrollo legislativo de los municipios, ya que van a esperar que los legisladores establezcan las bases específicas en cada ramo para poderlas desarrollar en sus reglamentos; debemos recordar que el municipio no será libre si no tiene posibilidades de autorregularse (Robles, 2000: 155).

### *2.3.1 Los servicios públicos del municipio en la Constitución Federal*

De acuerdo al artículo 115 constitucional, los municipios de cada entidad federativa tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos: a) Agua potable y alcantarillado; b) Alumbrado público; c) Limpia; d) Mercados y Centrales de Abasto; e) Panteones; f) Rastros; g) Calles, Parques y Jardines; i) Seguridad Pública y Tránsito, y j) Las demás que las Legislaturas determinen de conformidad a las condiciones territoriales, socioeconómicas y de la capacidad administrativa y financiera en cada municipio.<sup>71</sup>

---

<sup>70</sup>Por lo que se puede decir, que la diferencia esencial entre Ley y Reglamento, es el órgano que lo expide por un órgano legislativo y el reglamento por un órgano administrativo, en su contenido ambos son normas de carácter general, abstracto e impersonal (Robles, 2000: 153).

<sup>71</sup>Los servicios básicos que tiene contemplado la constitución local de acuerdo al artículo 147 son los siguientes: a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; b) Alumbrado público; c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos d) Mercados y centrales de abasto; e) Panteones; f) Rastros; g) Seguridad Pública, en los términos del Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Policía Preventiva Municipal y Tránsito; h) Calles, parques y jardines y su equipamiento; i) Aprobar la apertura o ampliación de las vías públicas y decretar la nomenclatura de calles, plazas y jardines públicos, así como el alineamiento y numeración oficial de avenidas y calles, conforme al reglamento respectivo, dando aviso a los organismos correspondientes; j) Autorización

Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para mejorar la eficiencia y eficacia de la prestación de los servicios públicos o mejorar el ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivos. Asimismo, cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien, se presten o ejerzan coordinadamente por el estado y el propio municipio. Por otra parte, las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.<sup>72</sup>

Como podemos ver, los servicios que tienen a su cargo los municipios son insuficientes, porque algunos servicios aunque estén estipulados en la constitución, los municipios no lo tienen a su cargo. En el caso del estado de Quintana Roo, el servicio de agua potable y alcantarillado está bajo la dirección del estado y no del municipio.

En algunos municipios (semirurales) los servicios que se prestan a las comunidades no se cobran, por ende, la recaudación de impuestos por estos servicios no logran engruesar los ingresos de la hacienda pública municipal y, si a esto le agregamos que uno de los servicios que pudiera elevar los ingresos de los municipios es el agua potable.<sup>73</sup>

Por eso, los municipios en muchas ocasiones se encuentran limitadas y sujetadas a la disposición de la Constitución federal y estatal. De ahí, que las legislaturas estatales se ponen para no darle mayores facultades y atribuciones a los municipios. Un ejemplo claro de esto, se menciona en el Artículo 115 de la fracción. III dice: las Legislaturas locales determinaran las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como

---

para construcción, planificación y modificación ejecutada por particulares; k) Estacionamientos públicos establecidos en las vías de circulación; l) Instrumentar los mecanismos necesarios para ampliar la cobertura y mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos; m) Crear, con arreglo a la Ley, los órganos descentralizados o las empresas de participación municipal necesarios para operar los servicios públicos a su cargo; n) Aprobar, con arreglo a la Ley, las concesiones a los particulares para que éstos presten los servicios públicos municipales; y o) Los demás que la Legislatura del Estado determine según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

<sup>72</sup>Fuente: artículo 115, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2010).

<sup>73</sup>Es decir, que en materia de agua potable o limpia, no se trata sólo de prestar el servicio público, sino de ejercer su función como autoridad reglamentaria, de promoción y desarrollo, participación comunitaria, etc; además, establecer un mecanismo subsidiario mediante el cual los municipios pueden transferir a la entidad federativa, algunas funciones o servicios exclusivos, siempre que sea voluntad calificada de los ayuntamientos, a diferencia del texto vigente en donde los municipios dependen verticalmente de la voluntad del congreso local para conservar o no una competencia (Merino, 2006:48-49).



su capacidad administrativa y financiera que tenga cada ayuntamiento. En la Constitución local (del estado de Quintana Roo) lo menciona en el inciso *o* del Artículo 147:

Las demás que la legislatura determine de conformidad a las condiciones territoriales, socioeconómicas y de la capacidad administrativa y financiera en cada caso. Estos son algunos de los candados que limitan a los municipios para que no alcancen una verdadera descentralización tanto económica como política, y que se trasformen en una verdadera libertad municipal basado en un autentico federalismo nacional.

De acuerdo a Mauricio Merino (35, 2007), los gobiernos municipales deben cumplir con sus atribuciones constitucionales exclusivas. Ningún otro órgano de gobierno tiene la facultad directa de dotar y administrar servicios públicos a los pueblos y a las ciudades sobre la base de un sistema de planeación del desarrollo de largo plazo. No hay ninguna duda de que la tarea más importante que tienen los municipios es acrecentar la cobertura y la calidad de esos servicios públicos de carácter urbano y ofrecer reglas eficientes para mejorar la convivencia civil en los lugares donde la gente vive.

Carlos Martínez y Alicia Ziccardi (1988, 19), afirman que existe también una gran diferencia entre los municipios urbanos y rurales. En el caso de los primeros, las legislaturas locales contemplan prácticamente todos los elementos que integran una política urbana local. A estas atribuciones se agregan la administración de los equipamientos urbanos que hasta ahora controlan organismos de nivel federal y que el más reciente Programa de Desconcentración de la Administración Pública transfiere a los estados y municipios. Pero las competencias constitucionalmente asignadas al municipio le otorgan amplias facultades para participar en el aprovechamiento de medios de consumo colectivo indispensables en la vida comunitaria. Prácticamente el conjunto de servicios y equipamiento, cuya concentración caracteriza a un centro urbano, forman parte de las funciones que “pueden” cumplir los gobiernos municipales. En el caso de los municipios rurales, la realidad es muy distinta a lo jurídicamente normado. Un número elevado de municipios rurales sólo cumplen mínimamente con ese conjunto de actividades públicas, y la principal razón es la escasez de recursos, la pobreza que caracteriza a sus economías y a sus finanzas, al igual que los escasos recursos públicos asignados por la federación y el estado. La falta de dotación de infraestructura al igual que la falta de equipamiento como en el caso de los mercados y las escuelas, asimismo los de servicios (policía, limpieza, educación entre otros).

Estas diferencias entre municipios urbanos y rurales hoy en día siguen presentes. No se ha dado verdadera solución a estos problemas con el fin de que los municipios rurales empiecen a tener un mayor crecimiento y desarrollo en los aspectos políticos y económicos y que se vea reflejado en el poder adquisitivo de la población; con la finalidad de ir reduciendo la brecha entre municipios ricos y municipios pobres.

Como se puede ver, mediante estos principios ya desarrollado que se encuentran postulados en la Constitución mexicana de acuerdo a las reformas de 1983 y 1999 los ayuntamientos tuvieron mayor claridad sobre los ingresos que les pertenecerían y sobre la libertad que la ley les otorgaba para administrarlo. Supieron cuáles serían los servicios que le competirían y la autoridad que la ley les reconocería para planear su crecimiento urbano. Los municipios empezaron hasta cierto grado gozar de autonomía política y parcialmente económica para reglamentar su vida interna. También, ensacharon la pluralidad en la integración de sus órganos colegiados de gobierno, es decir de los ayuntamientos.

### *2.3.2 Atribuciones fiscales de los gobiernos municipales*

Los gobiernos municipales adquirieron un ámbito fiscal propio, claramente vinculado a aquellas atribuciones constitucionales. De modo exclusivo, los municipios cuentan hasta ahora con todas las facultades para administrar libremente su hacienda. A diferencia de cualquier otro momento en el pasado, esos gobiernos tienen atribuciones plenas para regular los impuestos a la propiedad inmobiliaria y los ingresos por la prestación de servicios urbanos. Además, cuentan con facultades para decidir plenamente sobre el uso que le darán a esos recursos. Eso significa que las reformas efectuadas en 1983 y 1999 garantizaron un ámbito fiscal exclusivo de los gobiernos municipales, a partir de las definiciones sobre su ámbitos propio de competencias (Merino, 2006: 499).

De tal manera, que los municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formulará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas locales establezcan a su favor, y en todo caso tendrán las siguientes facultades:

- 1) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

- 2) Las participaciones federales 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.
- 3) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.<sup>74</sup>

Se puede decir entonces, que las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a las que se refiere los incisos 1 y 3. No concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán privilegios o subsidios a favor de una persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes del dominio público de la federación, de los estados y de los municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos y contribuciones de construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

También, las legislaturas de los estados aprobarán *las leyes de ingresos* de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. *Los presupuestos de egresos* serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles. Asimismo, los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien por quien ellos autoricen conforme a la ley (fuente: La Constitución de los Estados Unidos de Mexicanos 2010)

Acrecentar sus recursos fiscales y administrar libremente su hacienda. A diferencia del pasado, el incremento de los recursos fiscales municipales (que no el volumen del gasto público que ejercen, de acuerdo con el sistema de transferencia que les otorga la federación) dependen, principalmente, de los propios gobiernos locales. Definir el destino de esos recursos, es también una responsabilidad exclusiva de los municipios (Merino, 2007: 37).

Sin embargo, aunque los gobiernos locales tengan partidas federales y estatales e ingresos propios en su hacienda, no son lo suficiente para resolver todas las necesidades de una comunidad entera (municipio), ya que hay servicios que el municipio por derecho le

---

<sup>74</sup>Fuente: artículo 115, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2010).

corresponde prestar pero el estado en muchas ocasiones lo tiene bajo su poder con el pretexto de que el municipio es incapaz de prestarlo, como es el caso del servicio de agua potable. Dicho servicio genera una recaudación alta de impuesto para las arcas del estado y, por lo tanto, el municipio se queda marginado y supeditado a las leyes estatales o mejor dicho a las legislaturas locales. De esta forma, muchos de los municipios ven sus propios ingresos mermados por estas arbitrariedades, ya que el estado se impone ante el municipio.

Una de las cosas que se cuestiona al municipio, es que no tienden a innovar su estructura institucional, y también, que noten la importancia de tomar en serio la necesidad de profesionalización de los gobiernos municipales, con la finalidad de ser más eficiente y eficaz en los servicios públicos que brinda a la comunidad.

Ramón Duran Ruiz y Gerardo Acuña Ocejo (2002, 56), mencionan que la distribución de competencias en materia de ingresos y egresos entre los diferentes órdenes de gobierno es uno de los aspectos más importantes y problemático de los sistemas federales hasta ahora. Por eso, determinar cuánto corresponde recaudar a cada uno de los niveles gubernamentales y cómo debe gastarlo representa un tema crucial del federalismo mexicano.

### *2.3.3 La problemática de los municipios en la recaudación fiscal*

El problema de la recaudación fiscal por parte de los gobiernos municipales ha sido la poca eficiencia y capacidad de recaudación de los recursos para sus arcas hacendarias. A continuación se dan algunas recomendaciones para solucionar la deficiencia de recaudación fiscal: 1) revisar las reglas de operación del presupuesto fiscal, 2) imponer nuevos impuestos o generalizar los que ya se están aplicando 3) los recursos obtenidos por nuevos los impuestos, se el municipio el encargado de administrarlo y aplicarlo según sean sus fines y necesidades más apremiantes 4) facultar a los municipios de más atribuciones de acuerdo a su ámbito de competencia y 5) los recursos procedentes de la federación hacia los municipios no se condicionen a ciertos sectores ya anteriormente etiquetados, sino que se utilicen los fondos hacia los sectores más vulnerables de la población y que haya flexibilidad en la aplicación de los fondos.

Como se podrá recordar, desde el constituyente de 1917, no se estableció un apartado principal en la Constitución que fuera dedicado a los ingresos que pudieran

obtener los estados ni mucho menos a los municipios. La Constitución en su origen no decidió qué ingresos o qué fuentes de tributación hubieran de ocuparse o localizarse en el espacio de la federación o en el de los estados o en el de los municipios. En este sentido, no se decidió en la Constitución establecer o dividir la administración de estos ingresos por nivel o espacios de gobierno (Duran y Acuña, 2002: 58).

Aunque en las últimas décadas, el tema de recaudación tributaria se ha ido revirtiendo paulatinamente en los gobiernos estatales y municipales. Esto ha permitido incrementar el poder de recaudación tributaria (debió a las reformas de 1983 y a las de 1999). Aunque con la descentralización del gasto público se ha reducido sustancialmente el grado de discrecionalidad en la asignación del gasto hacia los estados y municipios, la mayor ejecución del gasto por parte de las entidades federativas y municipios no se ha traducido en una mayor capacidad de respuesta a las necesidades específicas de cada gobierno local, debido a que gran parte de los recursos transferidos por el gobierno federal están *previamente* etiquetados (es decir, se trata de transferencias condicionadas a ser aplicadas en determinadas áreas). Las transferencias que realmente permiten incrementar la flexibilidad en el gasto son las no etiquetadas.<sup>75</sup>

La complejidad de la problemática surgida por la insuficiencia de recursos financieros en el municipio, también es creciente y demanda soluciones urgentes que tengan en cuenta los tres grandes espacios de actividad que configuran la hacienda. Es decir, que atiendan sus ingresos, su administración y la aplicación de los recursos. La problemática no sólo es que se puedan determinar, por los municipios, sus ingresos, sino que tengan capacidad para administrarlos adecuadamente (Duran y Acuña, 2002: 59). Por lo que será indispensable que la hacienda municipal cuente con más fuentes propias de ingresos que le permitan influir en el comportamiento de su desarrollo económico.<sup>76</sup>

Por otra parte, si bien el actual sistema de coordinación fiscal ha alcanzado avances importantes, aún tiene tres inconvenientes principales: a) la fuerte dependencia que los estados y municipios tienen de las participaciones federales, b) las fallas de las formas en

---

<sup>75</sup>Para mayor información consultar esta página de internet: Diagnósticos de las finanzas públicas estatales y municipales. 2009.

<http://www.aregional.com/mexico/docs/publicaciones/diagnostico.pdf?lang=es&PHPSESSID=>

<sup>76</sup>Estas fuentes propias, consistentes en contribuciones deberán tener alcances del municipio, la fijación de sus tasas o cargas impositivas, así como sus exenciones para evitar que sean fijadas de modo uniforme en todos los municipios. Deben ser decididas por los ayuntamientos, atendiendo a la circunstancia económica y a la necesidad específica de cada municipio (Duran y Acuña, 2002: 59).

que se distribuyen las participaciones federales, y c) el recurrente déficit operacional de los órdenes de gobierno estatal y municipal (Duran y Acuña, 2002: 61).

Por otra parte, las bases institucionales y los instrumentos fiscales de las relaciones intergubernamentales también han cambiado durante las últimas décadas.<sup>77</sup> La propia Constitución les otorgó el derecho a formar parte del sistema nacional de coordinación fiscal, y con las reformas fiscales de 1997 los municipios fueron incorporados como beneficiarios directos del sistema de aportaciones federales.<sup>78</sup> Ambos rubros han permitido incrementar de manera sistemático los recursos públicos administrados por los gobiernos municipales, y también les han permitido participar como agentes responsables de la operación de distintas políticas federales, especialmente en el ámbito de desarrollo social. En consecuencia, no sólo han incrementado sus ingresos mediante el sistema de transferencia,<sup>79</sup> sino que además han ensanchado sus obligaciones de gasto, tanto para propósitos específicos señalados en las bolsas de aportaciones que les son asignadas, como para complementar su capacidad de inversión pública en infraestructura social (Merino, 2006: 50).

Es importante hacer mención que antes los municipios estaban inscritos en las órbitas jurídicas de los estados federados. En los últimos años se han venido incorporando por derecho propio a las redes de implementación de políticas públicas diseñadas por el gobierno federal, especialmente en materia de desarrollo social. Entendidos entonces como

---

<sup>77</sup>Como ya se ha señalado en anteriores ocasiones, con la reforma de 1983 se consideraba a las administraciones municipales como parte de los gobiernos de las entidades federativas, en este sentido, la participación de las primeras en planes y programas intergubernamentales estaban mediada por los estados, a partir de las reformas de 1983 y 1999, los municipios comenzaron a ser beneficiarios y responsables directos del uso del sistema de transferencias de recursos derivado del presupuesto de egresos de la federación (Merino, 2006: 50).

<sup>78</sup>Las participaciones federales se dan a través de las transferencias que destina la federación, conocidas también como Ramo 28 debido a su ubicación dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, tienen su origen con la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) a inicios de la década de 1980. Otra aportación federal es la del ramo 33, es llamada así, por su ubicación en el Presupuesto de Egresos de la Federación, son los recursos que se transfieren a estados y municipios para el financiamiento de funciones y obras específicas, establecidas en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal. Se trata de recursos federales que se transfieren a los gobiernos subnacionales, ya sea para financiar competencia previamente descentralizadas como educación básica y salud, o para llevar a cabo obra que se considera los municipios pueden llevar a cabo con mayor eficiencia, que si se realizara de forma centralizada desde la federación. Sin embargo, en ningún caso los recursos dejan de estar etiquetados ya que se pretende que las entidades federativas y municipios administran los recursos transferidos, atendiendo las prioridades y los objetivos nacionales (INAFED, 2008: 75-77).

<sup>79</sup>Las transferencias intergubernamentales pueden definirse como los recursos transferidos de un orden de gobierno a otro, con el fin de financiar las necesidades de gasto del ámbito receptor (INAFED, 2008: 26).

agentes activos de esas políticas, los gobiernos municipales no sólo han encontrado oportunidades para incrementar sus ingresos sino también para aumentar su capacidad de influencia en la orientación del gasto público federal. Hoy en día los municipios son parte activa de las relaciones intergubernamentales del país, no sólo por razones fiscales sino también por su participación directa en las políticas públicas federales (Merino, 2006: 52).

No obstante, el otorgamiento de un amplio cúmulo de obligaciones, pero sin los medios suficientes para asegurarse de que los municipios puedan cumplirlas, frecuentemente ha descuidado la existencia previa de rutinas de gestión en el ámbito municipal. Ya en la implementación de políticas públicas federal, y ante la complejidad de las normas, lo que ha ocurrido es que los municipios están reaccionando mediante su adaptación más o menos discrecional a esas rutinas (Merino, 2006: 52).

Por lo tanto, este conjunto de cambios ha modificado la forma tradicional de gobernar en los municipios de México. Pero también está desafiando su capacidad de respuesta profesional. Sin embargo, la mudanza de las responsabilidades asignadas a los gobiernos locales durante los últimos veinte años se ha acompañado de una estrategia para garantizar que puedan cumplir profesionalmente con esas nuevas obligaciones. De ahí la importancia de replantear la profesionalización municipal desde una mirada diferente. Si en otro momento se le vio como un proyecto valioso en sí mismo, conviene observarlo ahora como una condición de principios para hacer posible que los gobiernos locales del país puedan efectivamente cumplir con el papel que se le ha encomendado a través de las reformas hechas al artículo 115 constitucional (Merino, 2006: 52).<sup>80</sup>

Dicho de otra manera, en este nuevo siglo los gobiernos municipales deben de cumplir con las atribuciones constitucionales exclusivas que se les han asignado. Además,

---

<sup>80</sup>Los municipios deben de cumplir un papel activo en la implementación de políticas públicas en coordinación con los otros órdenes de gobierno. A partir de los cinco puntos específicos que se le han asignado debe de tener un papel preponderante a partir del siglo XXI. A continuación se señalan los cinco puntos: 1) con la reforma de 1983, en la prioridad asignada a la provisión de servicios públicos, que posteriormente con la reforma de 1999 se le reconoció al municipio como calidad de gobierno de pleno derecho; 2) el municipio adquirió un ámbito fiscal propio; 3) las administraciones municipales ganaron categoría constitucional de gobierno con la reforma de 1999 ya que dejaron de depender de las legislaturas locales; 4) se han modificado las bases institucionales y los instrumentos fiscales de las relaciones intergubernamentales, y 5) los cambios verificados durante la última década, han traído nuevas responsabilidades a los gobiernos municipales emanadas de las distintas normas y políticas federales (Merino, 2006: 48-51). Con estas responsabilidades el municipio debe de jugar un papel más activo con el fin de asegurar un lugar consolidado en los tres órdenes de gobierno y de esta manera, hacer políticas públicas locales viables para asegurar el desarrollo y el crecimiento económico de la localidad.

deben de acrecentar sus recursos fiscales y administrar libremente su hacienda. Por esta razón el municipio tiene un ámbito estrictamente fiscal, cuyo desarrollo reside en la calidad profesional de los gobiernos locales. Asimismo, debe de haber una cooperación en la política de desarrollo social de alcance federal. Es decir, los gobiernos locales, deben de convertirse en piezas claves en el proceso de implementación de políticas públicas para el desarrollo social del país. Por último, deben participar en las relaciones intergubernamentales del país definidas por la legislación específica, tanto federal como estatal, que incluye a los municipios como agente activo de la red de implementación de las políticas públicas del país<sup>81</sup> (Merino, 2006: 53-54). Se puede señalar, que como miembros del pleno derecho del federalismo mexicano, los municipios actualmente tienen mayores responsabilidades de cooperación intergubernamental, incluyendo aquellas de carácter horizontal. Esto es, las que involucran a más de un municipio.

En resumen, se buscaría establecer una nueva relación fiscal entre los tres órdenes de gobierno que incentive a los gobiernos locales a aumentar su recaudación a través de nuevas potestades tributarias, acompañadas del establecimiento de un nuevo mecanismo de distribución y participaciones de las aportaciones federales<sup>82</sup> a estados y municipios, lo que propiciaría los incentivos adecuados, tanto para mantener una hacienda pública municipal fuerte, que sea capaz de responder de la manera más eficaz y eficiente a la implementación de las nuevas políticas públicas locales que se lleven a cabo a la erradicación de las

---

<sup>81</sup>En la implementación de políticas públicas deben de incluirse los procedimientos de organización social, como la política de desarrollo rural sustentable; o de colaboración entre distintos órdenes de gobierno, como la seguridad pública (Merino, 2006: 54).

<sup>82</sup>Como bien lo señala Mauricio Merino en su artículo “la profesionalización municipal en México”, editado 2006, existe un grado de dependencia que mantienen los gobiernos municipales de los recursos federales transferidos: el 58% de los ingresos totales de los municipios agrupados como de muy baja marginación, este mismo grupo tienen ingresos propios de 26.1% y el 85.1% para los de muy alta marginación y este grupo de municipio tiene un ingreso de apenas del 9.5%, y el resto está conformado por un sistema de transferencias administradas por los gobiernos de los estados y por la banca de desarrollo.

Para el caso de egresos, destaca que el 37.5% del gasto corriente de los municipios de muy baja marginación se hace un rubro de servicios personales (gasto corriente) y el 22.1% de los municipios de muy alta marginación. Mientras que, en conjunto, los gobiernos locales del país destinan 31.2% de sus recursos totales a la inversión en infraestructura (obra pública y construcción). Esto quiere decir, que la administración y el mantenimiento de los servicios públicos disponibles reclaman cada vez mayores recursos, mientras que la inversión en la infraestructura que está exigiendo la dinámica demográfica se ha limitado por la ausencia de medios fiscales propios (Merino, 2006: 58). En muchas ocasiones para afrontar la demanda de servicios públicos, los municipios han obtenido recursos adicionales del sistema de transferencia fiscal federal, pero no han logrado establecer políticas estables de largo aliento capaces de optimizar el destino del gasto. Este tipo de práctica hace desincentivar el crecimiento de la tributación local a lo que se puede llamar paternalismo.



necesidades sociales, y aún más, posibilitar un desarrollo y un crecimiento económico que efectivamente disminuya las disparidades regionales del país.

## **2.4 Ley Orgánica**

La Constitución mexicana, contiene disposiciones de carácter fundamental y básico, así como principios y fórmulas. En el caso del municipio, el artículo 115 constitucional contiene los principios, que por ser muy generales no son aplicables a casos concretos, estos es, que no explica a detalle cómo organizar específicamente un municipio, ni describe como debe funcionar. No regula las actividades concretas que debe realizar para alcanzar sus fines y tampoco regula las relaciones que surgen con motivo de su actividad; de esto se desprende la necesidad de crear disposiciones secundarias en la ley fundamental, para que con ellas se pueda regular concretamente la organización, funcionamiento y regular las relaciones jurídicas del municipio (Robles, 2000; 246). Las disposiciones a las que se hace referencia se le conoce generalmente como leyes municipales y leyes reglamentarias.

### *2.4.1 Concepto de Ley Orgánica*<sup>83</sup>

Por *Ley Orgánica* se entiende el conjunto de normas jurídicas que tienen por objeto: crear unidades con requisitos que deben satisfacer las personas que integran cada una de las unidades y su funcionamiento. La Ley Orgánica como su nombre lo indica, estructura los órganos, unidades o dependencias, que realizan las actividades referidas en algún artículo de la Constitución. Así tenemos por ejemplo, que la actividad que la Constitución encomienda al Poder Judicial, la realizan los órganos que integran dicho poder y la ley que señala los órganos que lo integran, es la Ley Orgánica del Poder Judicial, la cual establece la competencia y atribuciones de cada uno de estos órganos y, además establece los requisitos que han de satisfacer las personas que los integren (Robles, 2000; 247). Por lo tanto, el municipio tiene su Ley Orgánica que regula la vida interna del propio ayuntamiento.

Humberto Oropeza Martínez (2007, 30) señala que las leyes municipales tomaban como base las constituciones locales, pero en la actualidad el fundamento se toma del artículo 115 constitucional. Estas leyes son expedidas por los congresos estatales y norman

---

<sup>83</sup>En el estado de Quintana Roo, en el 2001 se reformó la Ley orgánica y pasó a llamarse Ley Municipal.

jurídicamente la vida de los municipios. Su contenido abarca principalmente el funcionamiento de facultades y obligaciones del ayuntamiento como: el presidente municipal, los síndicos, los regidores; la integración de conexiones y ramas de la administración cuya vigilancia está a cargo de los miembros del ayuntamiento; la división del territorio municipal y sus poblaciones; los órganos auxiliares o de colaboración, así como las dependencias de la administración municipal. Se mencionan los servicios públicos, las condiciones para contratar, realizar empréstitos y adquirir o enajenar bienes. También, la Ley Municipal<sup>84</sup> establece la expedición del Bando de Policía y Buen Gobierno (Oropeza, 2007: 30).

#### *2.4.2 Concepto de Ley Reglamentaria*

La Ley Reglamentaria, es el conjunto de normas jurídicas que desenvuelven los principios contenidos en una norma constitucional, con el objeto de hacerla aplicable a un caso concreto. Por ejemplo, la Ley de Amparo es una Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, tiene como finalidad desarrollar en forma detallada los principios que regulan al amparo, para así poderlos aplicar en una manera concreta en casos particulares (Robles, 2000; 247).

Como ya se ha señalado anteriormente, el municipio se encuentra consagrado en el artículo 115 constitucional, que contiene los principios básicos para organizar y hacer funcionar al municipio, así como para que logre alcanzar sus fines. El municipio debe de tener una estructura bien integrados y organizada. Sus órganos deben de ser bien precisados y determinados, han de tener señalados con claridad su competencia y atribuciones, se debe de establecer con absoluta transparencia los requisitos que deben satisfacer las personas que integran esos órganos y todo esto debe de estar señalado una Ley Municipal (Robles, 2000; 247).

---

<sup>84</sup>El contenido de las disposiciones de la Ley Municipal se señalan de manera general: a) Disposiciones Generales; nombre y escudo como símbolo representativos; b) Integración del territorio municipal, del gobierno y órganos municipales; c) Autoridades municipales y administrativa d) De la población e) Derechos y obligaciones de los vecinos; f) De los servicios públicos; g) De la salud; h) De la protección y de la ecología urbana; i) De las actividades de los particulares; j) de las instrucciones públicas; k) De la asistencia a la niñez; l) Del procedimiento administrativo; m) Orden y seguridad del comercio y del trabajo; n) Del derecho a la propiedad; ñ) de las sanciones y su aplicación; o) De los recursos administrativos; p) De los padrones municipales; y q) De la participación comunitaria (Oropeza, 2007: 30 y 31).

Reynaldo Robles Martínez (2000,247), señala también otros principios que contiene el artículo 115 constitucional, ya no de carácter orgánico, sino sustantivo, por lo que se hace necesario crear una Ley Reglamentaria Municipal. Sin embargo, esta clasificación ortodoxa de la teoría no se traduce en la práctica, en la que por tradición, en la ley denominada ley orgánica municipal se contienen los dos tipos de disposiciones, las de carácter orgánico y las de carácter reglamentario. Un aspecto que no se debe de pasar por alto, es que existen una ambigüedad en la concepción de la Ley Municipal. En varios Estados se le denomina de diferentes formas; tales son los casos de Baja California Sur y Guanajuato que la denominan “Ley Orgánica Municipal Reglamentaria”. Se puede decir que poco apropiado que a la Ley Municipal<sup>85</sup> no se le pueda conocer por un solo nombre, esto refleja la falta de consistencia y solidez de las leyes federales y estatales con respecto a las atribuciones y facultades que deben de tener los municipios.

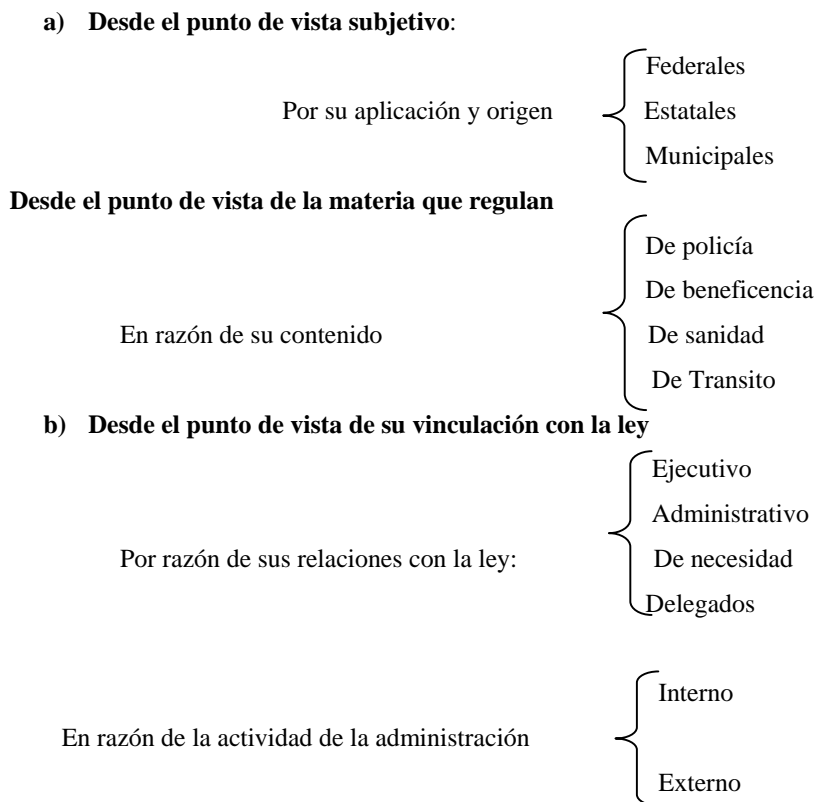
Coincidiendo con Reynaldo Robles, en donde menciona que es desafortunada la denominación que hace referencia a la administración pública municipal. Entendemos por administración, una de las funciones en que se desarrolla el gobierno. Con mayor razón después de que la reforma constitucional del artículo 115 de 1999 sustituyó el término de administración, por el de gobernar, en la fracción I de dicho artículo para enfatizar que el municipio es un orden de gobierno y no puede estar subordinado ante los otros órdenes de gobiernos, ya que ningún orden de gobierno puede estar por encima del otro.

Manuel M. Díez (1965, 226-251), en su obra señala que el reglamento es, desde el punto de vista formal, una decisión ejecutoria tomada por el Poder Ejecutivo. Desde el material, se caracteriza por contener disposiciones generales e impersonales que se oponen por ello a los actos administrativos no reglamentarios. Por consiguiente, se puede decir, que desde el punto de vista material, el reglamento es un acto de naturaleza legislativa y desde el formal, de naturaleza administrativa.

Teresita Rendón Huerta Barrera (2002, 289), hace una clasificación de los reglamentos, según los puntos de vista que se tomen de referencia. A continuación se ponen los más importantes:

---

<sup>85</sup>En el estado de Quintana Roo en el 2009 todavía se conocía como Ley Orgánica, para marzo de 2010 se le llamó Ley Municipal. Esto demuestra que no existe un nombre uniforme en todos los estados a la ley que rige a los municipios.



### 2.4.3 Reglamentación municipal

Las atribuciones reglamentarias del municipio según el artículo 115 constitucional están investidas de personalidad jurídica y manejan su patrimonio conforme a la ley. El ayuntamiento tiene la facultad de expedir sus reglamentos en los siguientes rubros: a) Bando de Policía y Buen Gobierno, b) los Reglamentos, c) Circulares y demás Disposiciones administrativas de observancia general en 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 (Merino, 2007: 37).

Teresita Rendón Huerta Barrera (2002, 246), señala que la potestad reglamentaria es la facultad de crear normas jurídicas de carácter general e impersonal, que legalmente se atribuyen al poder Ejecutivo o a los ayuntamientos. La que la expedición de normas reglamentarias es un temperamento de la división de poderes, y constituye una función materialmente legislativa y formalmente administrativa.

La potestad reglamentaria se manifiesta a través de actos palpables, que crean situaciones jurídicas generales, impersonales y objetivas. “Toda manifestación de voluntad en el ejercicio del poder legal crea una situación jurídica general es una Ley en sentido material: no depende de la calidad del autor, de las formas que revista ni de los procedimientos observados en su creación. Lo esencial es la creación de una situación jurídica general, impersonal y objetiva” (Huerta, 2002: 246).

Así pues, los ayuntamientos deben tomar decisiones relevantes en materia de reglamentación local. Como ya se ha señalado, después de las reformas constitucionales de 1999, los gobiernos municipales quedaron facultados para regular su vida interna con total autonomía, aunque respetando las leyes vigentes. Esto quiere decir que los ayuntamientos tienen la facultad de emitir reglamentaciones en dos planos: el primero es para regular su administración pública y el segundo para regular el ejercicio de su autoridad en las materias que son competentes (Merino, 2007: 58-59).

La reglamentación municipal, en principio, atañe a la organización interna de los gobiernos municipales y, en consecuencia, a los métodos y técnicas que pueden utilizar para aprovechar de mejor forma los recursos públicos que tienen a su alcance. Un municipio bien organizado es uno que logra ordenar los medios de administración que posee, en función de los problemas públicos que debe atender y de los resultados que espera de su gestión (Merino, 2007: 58-59).

Se puede decir, que esta tarea de los gobiernos municipales de organizar internamente su administración pudiera ser sencilla, pero no es así, existe la ausencia de organización en la mayoría de los ayuntamientos y éstos son uno de los problemas más complejos que enfrentan los gobiernos municipales. Estas dificultades se deben de solucionar con un mayor sistema de profesionalización municipal, y también, con un acceso a la información pública y rendición de cuentas por parte de los gobiernos locales. Todos esos ámbitos aluden a la reglamentación municipal: no sólo a sus manuales de organización, funciones y procedimientos, como se esperaría al menos de una administración pública bien organizada, sino también a las políticas internas para conseguir que cada una de sus acciones puede ser conocidas, divulgadas y evaluada por la sociedad a la que está dirigida (Merino, 2007: 58).

No se debe de olvidar que la reglamentación municipal no solamente afecta a los gobiernos municipales en su gestión, sino también, a la sociedad que se encuentra inmersa en la misma. Un ejemplo claro de cómo la sociedad puede interactuar con el gobierno local es a partir de la introducción del criterio de transparencia organizacional, es decir, modificar parte de las viejas prácticas y de las rutinas que actualmente siguen las mayorías de estos gobiernos municipales. De esta manera, la sociedad podría conocer la forma de cómo se está asignando el presupuesto público, tanto del gobierno federal como estatal hacia el municipio, conocer los modos de las tomas decisiones tanto en los ayuntamientos como en las dependencias que dependen del municipio y por último, los resultados que se están consiguiendo en cada aspecto que le atañe a la sociedad. De tal forma, esto representaría un cambio de enorme importancia en el dinamismo organizacional y de su estructura interna del orden de gobierno municipal (Merino, 2007: 58-59).

Todo esto traería grandes beneficios a la sociedad, ya que una gestión abierta de los recursos públicos sobre la base de una contabilidad confiable y disponible para la sociedad, asociada al diseño de políticas públicas cuyo propósito se hayan derivado con nitidez de las principales problemas que afronta cada ciudad y cada pueblo, por lo que significaría un avance definitivo para el éxito de los gobiernos municipales en el país (Merino, 2007: 59).

Como características especiales de la potestad reglamentaria es posible mencionar las siguientes:

1. Es unilateral, toda vez que el órgano que la detenta, procede autoritaria e imperativamente prescindido sobre la voluntad de los particulares.
2. Se atribuye a un órgano constituido, ya sea unipersonal o colegiado.
3. Entraña la emisión de órdenes normativas –no naturales ni de hecho- por la existencia de una volición de los derechos, creando obligaciones directas. En función de ellos, se prevén sanciones para los casos de incumplimientos.
4. El contenido material de este poder jurídico es muy amplio, lo cual no significa que sea limitado, dado que se encuentra circunscrito por lo que al efecto fijen tanto las normas fundamentales como las normas secundarias (Huerta, 2002: 246).

Los reglamentos administrativos contienen los siguientes elementos:

- 1). Deben ser una manifestación unilateral de voluntad del órgano competente, en virtud de poder y autoridad que le confiere la Constitución y la ley.

2). Constituyen normas jurídicas generales, lo que las diferencia de los actos de la administración que producen efectos concretos o individuales.

3). Son las expresiones de una actividad legislativa de la administración desde el punto de vista material, por los efectos que produce, ya que crea normas jurídicas generales e impersonales.

4) Se emiten mediante un procedimiento distinto de la ley expedida por el Congreso Local (Oropeza, 2007: 31). Ante esta situación encontramos que dentro de las Leyes Orgánicas del municipio se establecen los procedimientos requeridos con el fin de que se obtenga la validez correspondiente.

Existen cuatro tipos de reglamentos,<sup>86</sup> aun cuando el número pudiese cambiar de acuerdo con las características de cada municipio:

1. Reglamento Interior del ayuntamiento.
2. Reglamento que establece la Organización Administrativa del municipio.
3. Reglamento que establece y regula las actividades de los particulares que afecten el desarrollo de la vida comunitaria.
4. Reglamento que establece y regula la organización y funcionamiento de los servicios públicos (Oropeza, 2007: 32).

---

<sup>86</sup> Artículos constitucionales del Estado de Quintana Roo: Artículo 62.- Los ayuntamientos están facultados para elaborar y expedir los Acuerdos, Reglamentos, Circulares y otras disposiciones administrativas de observancia general. Para la expedición de los Reglamentos Municipales, el ayuntamiento deberá tomar en consideración las bases normativas a que se refiere la Constitución Política del Estado en el artículo 160, fracción III y las que se señalan en esta misma Ley; Artículo 63 se refiere a los Acuerdos y Reglamentos Municipales son aquellos ordenamientos jurídicos que emite y promulga el ayuntamiento y que deben de ser de carácter abstracto y general, con el objeto de establecer las normas de organización y funcionamiento del ayuntamiento y de sus dependencias administrativas; así como establecer y regular los servicios públicos y reglamentar las actividades de los particulares que afecten la vida en común. El Artículo 64 describe lo siguiente". En uso de sus facultades los ayuntamientos podrán expedir y promulgar los siguientes Reglamentos Municipales: los Reglamentos que regulan, la organización y funcionamiento interior del ayuntamiento, los cuales contendrán las normas básicas para: a) La instalación del ayuntamiento. b) Las atribuciones y obligaciones de los miembros del ayuntamiento y del secretario del mismo. c) La forma de desarrollar las sesiones. d) Las discusiones y forma de votación de los acuerdos del ayuntamiento. e) La creación de las comisiones del ayuntamiento y de las responsabilidades de las mismas y f) Las demás disposiciones que sean necesarias para el eficaz funcionamiento del ayuntamiento". Para mayor información ver la Ley municipal del estado de Quintana Roo, a la siguiente Dirección.ttp://www.inafed.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC\_Ley\_Municipal\_del\_Estado\_Libre\_y\_Sob

## **2.5 Ley municipal en el estado de Quintana Roo y su reglamentación municipal: Bando de Policía y Buen Gobierno**

Como ya se ha señalado anteriormente y de acuerdo a la Constitución local, el municipio Libre, es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Quintana Roo; es una institución de carácter público, constituida por una comunidad de personas, establecidas en el territorio que le señala a cada uno de ellos la Constitución Política del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, autónomo en su gobierno interior y libre en la administración de su hacienda.

La Autonomía del municipio libre, se expresa en la facultad de gobernar y administrar por sí mismo los asuntos propios de su comunidad, en el ámbito de competencia que le señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución del Estado y las leyes que conforme a ellas se expidan.

De esta manera, en el estado de Quintana Roo, la Ley Municipal anteriormente llamada (Ley Orgánica), se encuentra establecida en la constitución del estado de Quintana Roo en la sección cuarta establecido en el artículo 47.<sup>87</sup> Esta ley municipal regula la vida interna y determina sus facultades y atribuciones de los municipios.<sup>88</sup>

Esta ley tiene por objeto establecer las bases generales de la Administración Pública Municipal y del procedimiento administrativo para dirimir las controversias entre ésta y los particulares, así como regular el gobierno y el régimen municipal, con sujeción a los principios contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

Esta Ley Municipal, se compone de dieciséis títulos, cada título<sup>89</sup> contempla las disposiciones legales de cómo se debe de integrar los ayuntamientos políticamente y

---

<sup>87</sup>El artículo 47 establece la base de la división territorial y organización política y administrativa del Estado es el Municipio Libre. Al igual que la Ley de los Municipios determina la estructura del régimen municipal conforme a las bases establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la constitución del estado de Quintana Roo. Para mayor información consultar la página oficial del congreso local de Quintana Roo, <http://www.congresoqroo.gob.mx/leyes/constitucion/L1220100309001.pdf>

<sup>88</sup>Para mayor información consultar esta dirección electrónica, [http://www.felipecarrillopuerto.gob.mx/leyesReglamentos/Ley%20De%20Los%20Municipios%20Del%20Es](http://www.felipecarrillopuerto.gob.mx/leyesReglamentos/Ley%20De%20Los%20Municipios%20Del%20Estado%20de%20Q.%20Roo.pdf)

<sup>89</sup>Las disposiciones legales de los dieciséis títulos de la Ley municipal son las siguientes: Disposiciones Generales; De la División Territorial, Administrativa y Política; Supresión y Fusión de los Municipios; De la Instalación del Ayuntamiento; De las Sesiones y Atribuciones del Ayuntamiento; De los Miembros del Ayuntamiento; De la suspensión y Desaparición de los Ayuntamientos y de la Suspensión y Revocación del Mandato de los Integrantes del Ayuntamiento; De la Administración Pública Municipal; Actos Administrativos; De los Servicios Públicos Municipales; Coordinación y Asociación de los Municipios;



administrativamente y de la forma de cómo se deben regular en su interior los gobiernos locales.

### *2.5.1 La reglamentación municipal en el estado de Quintana Roo*

El Bando de Policía y Buen Gobierno, los Reglamentos, Circulares y demás Disposiciones de observancia general deberán contener las normas que requiera el régimen gubernamental y administrativo del municipio, cuyos principios normativos corresponderán a la identidad de los mandatos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución Política del Estado de Quintana Roo. Para ser válidos, deberán ser aprobados por mayoría simple del ayuntamiento y publicados en el periódico Oficial del Gobierno del Estado.

El Bando Municipal podrá modificarse en cualquier momento, siempre y cuando se cumplan con los requisitos de su aprobación, expedición y promulgación. Así como sus reformas y adiciones, los Reglamentos Municipales deberán darse a la publicidad para que tengan plena vigencia, por lo que siempre deberá establecerse un lapso razonable y de acuerdo a la extensión territorial del municipio para fijar la fecha en que deban entrar en vigor.

Los Reglamentos Municipales constituyen los diversos cuerpos normativos tendientes a regular, ejecutar y hacer cumplir el ejercicio de las facultades y obligaciones que esta Ley confiere a los ayuntamientos en los ámbitos de su competencia. En ningún caso, los reglamentos<sup>90</sup> que expidan los ayuntamientos, podrá contravenir lo dispuesto en las leyes de la materia a que se refieren dichos reglamentos.

---

Formas de Participación Ciudadana; Reglamentación Municipal Capítulo Único Disposiciones Generales; De la Hacienda Pública y Patrimonio Municipal; Del Cronista de la Ciudad y Transitorio. Cabe aclarar que cada título tiene su capítulo. Para mayor información consultar la página oficial del Congreso local del estado de Quintana Roo:

<sup>90</sup>Los reglamentos que se expidan contarán con la siguiente materia de regulación normativa: I. Adecuado funcionamiento del Ayuntamiento como órgano máximo de autoridad del municipio y de la correcta administración del Patrimonio Municipal; II. Idónea división administrativa y territorial del municipio; III. Preservación del orden público como requerimiento prioritario de la sociedad, en los aspectos de seguridad personal y patrimonial de los habitantes del municipio, salud pública, vialidad, esparcimiento, cultura, desarrollo urbano y demás aspectos fundamentales de la vida comunitaria; IV. Establecimiento de las bases para garantizar, en beneficio de la sociedad, la más adecuada prestación de los Servicios Públicos Municipales directamente por el ayuntamiento o a través de concesionarios; V. Regulación de la satisfacción de urgencias colectivas y procuración del bienestar, señalando prohibiciones e imponiendo obligaciones a los particulares cuyas actividades signifiquen obstáculos para la consecución de las finalidades del orden social y administrativo del Municipio; VI. Prevenciones para salvaguardar las garantías constitucionales de audiencia

En este sentido el Bando de Policía y Buen Gobierno, establece las normas generales básicas para lograr una mejor organización territorial, ciudadana y de gobierno; además de Orientar las políticas de la administración pública del municipio para una gestión eficiente del desarrollo político, económico, social y cultural de sus habitantes; y por último, busca establecer las bases para una delimitación clara y eficiente del ámbito de competencia de las autoridades municipales, que facilite las relaciones sociales en un marco de seguridad jurídica.

Es pocas palabras el Bando de Policía y Buen Gobierno, es el que determina de cómo se debe de regular el municipio tanto en el interior del ayuntamiento así como la forma de cómo se debe de administrar y gobernar el municipio a través de las disposiciones reglamentaria que emita el cuerpo de colegiado del ayuntamiento.

## **2.6 Marco general de la administración pública municipal**

### *2.6.1 Concepto de la administración*

La mayoría de los autores definen a la administración como el proceso de plantear, organizar, dirigir y controlar para lograr objetivos organizacionales preestablecidos. Sin embargo, a continuación se señalan diferentes definiciones de algunos autores que han tratado este tema como mayor profundidad:<sup>91</sup>

- Henry Fayol (considerado el padre de la administración) dice que “administrar es prever, organizar, mandar, coordinar y controlar”.
- Koontz y O’Donnell considera que es “la dirección de una organización social y su efectividad en alcanzar sus objetivos, fundada en la habilidad de conducir a sus integrantes”.
- José A. Fernández Arenas, señala que “es una ciencia social que persigue la satisfacción de objetivos institucionales por medio de una estructura y a través del esfuerzo humano coordinado”.

---

y defensa, a favor de los particulares, por la comisión de alguna falta o infracción a los reglamentos; y VII. Protección y preservación del medio ambiente, así como promoción de una cultura de la separación de la basura, e instrumentación de programas de recolección de desechos sólidos de manera diferenciada entre orgánicos e inorgánicos.

<sup>91</sup>Existen diversas definiciones de administración por lo que en el trabajo se tomaron las definiciones más adecuadas para el propósito del trabajo de investigación. A continuación se señalan otros autores que definen la administración: Real Academia Española (1984), Heady Ferrel 1974, Eduardo Guerrero Gutiérrez (1996) y Guy Peter (1984)

- Agustín Reyes Ponce (1994),<sup>92</sup> la define “como el conjunto sistemático de reglas para lograr la máxima eficiencia en las formas de estructurar y manejar un organismo social”, o bien a manera sintética “la administración es la técnica de la coordinación” (Chávez, 2005: 36).<sup>93</sup>

Eduardo Guerrero Gutiérrez (1996, 21), señala que la administración pública es la organización, personal, prácticas y procedimientos esenciales para el efectivo cumplimiento de la funciones públicas asignadas a la rama ejecutivo del gobierno.<sup>94</sup>

En este sentido se puede decir que la administración pública es un área de la administración situada en el escenario político con todas las consecuencias, al considerar que está involucrada principalmente con la realización de las decisiones de política pública tomadas por las autoridades gubernamentales, se distingue a *grosso modo* de la administración privada o, sencillamente, de la no pública. “Por supuesto, el rango de los intereses gubernamentales puede variar ampliamente de una jurisdicción política a otra, por lo que la línea divisoria fluctúa”.

### 2.6.2 Clasificación de la administración

Clasificar la administración, como una de las ramas de la disciplina rectora de los municipios; aparentemente es sencillo, cuando se trata de lograr la máxima eficiencia en el funcionamiento de una organización social de orden público. De esta manera, se estará hablando de administración pública. Si se busca la de un organismo de tipo privado, entonces se hablará de una administración privada.

Existen sustanciales diferencias entre la administración privada y la administración pública. Dichas diferencias se explican en función de los entes hacia los cuales se dirigen, entes cuya organización y actividades afines difieren en virtud los sus objetivos y sectores donde se desenvuelven. Ambas, sin embargo, guardan cierta unidad terminológica para referirse a aspectos que, de una u otra forma, les son comunes, de ahí que las dos emplean

---

<sup>92</sup>Agustín Reyes Ponce, primera parte, Administración personal, Limusa, México, 1994 y segunda parte Administración de empresas, teoría y práctica, Limusa, México, 1994.

<sup>93</sup>Las siguientes definiciones fueron tomadas del autor Pedro Chávez Jiménez en su libro “Cómo administrar un municipio: Guía Básica para gobernar mejor”, México D.F. 2005.

<sup>94</sup>Varios (Feldstein, Martín y Cavallo, domingo), 1987, Cambios estructural en México y en el mundo, Fondo de Cultura Económica y secretaria de Programación y Presupuesto. Starr, Paul, Privatización and the Welfare State, Princenton university Press, New Jersey y 1988 The Economic Borders of the State. Oxford University Press. Citado por Eduardo Guerrero Gutiérrez, pág. 21.

expresiones como organización, planeación, control, evaluación, selección de personal, dirección, etcétera (Chávez, 2005: 38).

El objetivo fundamental de la administración privada es la conjugación de los esfuerzos y recursos de un organismo para la obtención de mayor ganancia, es decir, el lucro; o dicho de otra manera el beneficio particular. Mientras que para la administración pública es conjugación de esfuerzos y recursos que estará encaminada a la satisfacción de los intereses y demandas de la sociedad.

1. Si en la definición de los objetivos e intereses en la administración privada esta definidos de manera individual; en la administración pública éstos dependen de la definición del objetivo público, cuyo marco de referencia será el tipo de estado que le dé origen limitado al sistema de gobierno imperante. No es casual, por tanto, que al hablar de administración pública se toquen temas como legitimidad, institucionalidad, gobernabilidad, control social, entre otros.
2. La base legal constituye una diferencia fundamental entre ambas, ya que mientras la administración privada hace todo aquello que la ley no le prohíbe; la administración pública está limitada por lo que la ley le ordena.
3. Otra diferencia importante es la relativa al sujeto, ya que mientras para la administración privada el sujeto es el cliente, para la administración pública será el ciudadano (Chávez, 2005: 38).

Cabe destacar que por las diferencias señaladas entre administración pública y la privada, no significa que deba descartarse la experiencia derivada de las prácticas exitosas desarrolladas por la administración privada. Con fundamento en lo anterior, podemos concluir lo siguiente:

- *Administración privada:* es aquella que se da en los organismos que buscan objetivos particulares con finalidad de lucro y dirigida a sujetos denominados “clientes”, ofreciéndole bienes y servicios.
- *Administración pública:* es la que se da en los organismos que buscan satisfacer necesidades de carácter general o social, casi siempre sin finalidades de lucro y dirigida a sujetos denominados “ciudadanos” (Chávez, 2005: 38-39).

En su concepción más general diremos que: la administración pública es la actividad que realiza el Estado para satisfacer sus fines, mediante un conjunto de

organismos que componen la rama ejecutiva del gobierno y de los procedimientos que ellos aplican (Chávez, 2005: 39).

Con esta clasificación ya expuesta de la administración pública, se puede realizar de manera puntual el análisis sobre la administración pública federal, estatal y municipal; ya que éstas atienden los tres órdenes de gobierno existentes en nuestro sistema-jurídico-político, en virtud de que el tópico a investigar trata acerca del municipio y de la administración pública municipal.

## **2.7 Antecedentes de los estudios de la administración pública municipal en México**

El estudio de la Administración Pública Municipal en México ha sido objeto de interés creciente, especialmente a partir de la reforma del artículo 115 constitucional en 1983. Los estudios que se han realizado sobre el tema son abundantes, no sólo en aspectos teóricos, sino en estudios de casos concretos, lo que le da una riqueza que contrasta con la que hay sobre la administración pública federal y estatal donde, paradójicamente, se elaboran menos estudios de caso y se tiende más a la reflexión general (Olmedo, 2008: 27).

Hablar de los antecedentes históricos de la administración municipal es por demás complejo y difícil, ya que la bibliografía que existe actualmente aborda el tema de manera muy superficial. La mayoría de los estudios se han dedicado más a la administración pública federal y estatal, que es de donde las autoridades municipales han retomado y ajustado sus conceptos para su gestión administrativa. Bajo esta perspectiva se podrá exponer los antecedentes de la administración pública municipal.

No se puede señalar que la administración pública municipal nace con la creación del primer Ayuntamiento en abril de 1519,<sup>95</sup> desde ese momento dependían de la Corona

---

<sup>95</sup>Con la fundación del primer ayuntamiento, instalado en la Villa Rica de la Veracruz el 22 de abril de 1519, se dio el primer paso a la organización de este cuerpo político y jurídico en el Continente Americano. En un principio se realizó la división, por medio de los Señoríos ya existentes y en las extensiones territoriales donde no existía tal división; la milicia se encargaba de ello por medio de las Capitulaciones Reales, es decir por contratos realizados por la Corona. Más tarde la división territorial se organizó en Provincias, que se conformaban por pueblos, los que debían tener una cabecera llamada Alcaldía Mayor, siendo obligatorio establecer un Cabildo o Concejo municipal. Los cabildos de indígenas o repúblicas de indios tenían diferentes funciones como: a) Recaudar y entregar los tributos a los españoles. b) Distribuir el trabajo para construcciones o tareas agrícolas. c) Cooperar en el proceso de evangelización. Además tenían facultad en materia penal (aprehender a los delincuentes y consignarlos).

española, de los virreyes, gobernadores y hasta la Constitución de Cádiz de 1812<sup>96</sup> no hay modificaciones sustanciales. Posteriormente el ayuntamiento se redujo a su máxima expresión en sus funciones administrativas después de la promulgación de independencia del 21 de febrero de 1821 hasta antes de la Constitución de 1917. Se ignoraba al municipio y se confería a los estados de la Federación la facultad de normar sus respectivos regímenes al interior de los municipios.

Cada época se ha otorgado un papel peculiar a las funciones principales que han descansado en el municipio, aunque en todas hayan coincidido la organización administrativa subordinada y el control político. No es lo mismo el territorio rural, poco explorado y explotado del México independiente en los primeros años del siglo XIX, que el más integrado y conocido, aunque permaneciera rural, de principios de la Revolución Mexicana. Ninguno de ellos tiene que ver con la administración del territorio de nuestros días, que afronta los problemas propios del predominio urbano. No obstante, a pesar de los cambios registrados en el crecimiento del país, la visión del fondo sobre el papel del municipio apenas se ha transformado. En la práctica, los municipios siguen dependiendo de los gobiernos estatales y éstos, a su vez, son parte de un gobierno federal, cuyo centro es poderoso en extremo (Merino, 1992:110-111).

Fue a partir de 1917, con la consagración del artículo 115 en la Constitución, en donde se estableció la libertad municipal; pues de 1917 al 2009 el artículo 115 ha sido objeto de trece reformas. Las reformas más importantes fueron las de 1983 y la de 1999. Estas reformas buscaban fortalecer al municipio en lo político, en lo económico y en lo administrativo, dotando de mayores recursos económicos al municipio derivado

---

Las funciones de los Cabildos de españoles consistían en ejecución de justicia; los alcaldes ordinarios abocados a la administración; los Regidores a las obras públicas. El ayuntamiento era la autoridad competente para reglamentar las actividades de los trabajadores artesanales.

Respecto a la división del territorio, los españoles tomaron como antecedente ciertas Entidades Precortesianas, la llamada división antigua, a las que se añadieron las conquistas militares realizadas a través de las llamadas capitulaciones reales.

Finalmente se hizo la división en Provincias internas de oriente y occidente y de las 12 Intendencias que se crearon en 1786 mediante la ley que la constituyó como organización territorial de la Administración Colonial. Durante casi todo el periodo colonial el ayuntamiento estuvo subordinado al Estado Español, a fines del siglo XVIII y principios del XIX, tomó parte activa en el proceso de Emancipación Política.

<sup>96</sup>La Constitución de Cádiz fue promulgada el 19 de marzo de 1812, con la cual se estableció la organización de los municipios, se consolidó la Institución de los mismos como instancia básica de Gobierno, así como una organización territorial y poblacional, dando fin a las Regidurías Perpetuas, y promoviendo ese tipo de representación donde no la hubiera.

principalmente del impuesto predial. De estas importantes reformas algunas eran de carácter político o jurídico. En materia de servicios públicos, de ámbito tributario municipal; en materia de desarrollo urbano, en materia de trabajo y en el sistema de coordinación intergubernamental.

A partir de 1983, la tendencia política ha provocado un cambio en la configuración de la geografía política de los municipios. En ese año aproximadamente 60 de ellos estaban en poder de la oposición priista. Actualmente podemos decir que un buen número de municipios son gobernados por distintas corrientes políticas, siendo sus principales demandas: mayores recursos y mayor autonomía política.

Éstas y otras circunstancias impulsaron que en 1989 se creara el Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN), con objeto de apoyar a los gobiernos municipales en sus tareas de la administración pública y gestión de los servicios públicos. Actualmente esta dependencia ha sufrido modificaciones importantes, como el cambio de siglas. Ahora es el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), pero sigue teniendo presente el apoyo a los municipios de México. Por esos años se fortalecieron las asociaciones de municipios como son: La Asociación del Municipio de México, A.C. (AMMAC) que aglutinó a los presidentes municipales del Partido de Acción Nacional (PAN); la Asociación de Autoridades Locales de México, A.C (AALMAC) de los presidentes municipales del Partido Revolucionario Democrático (PRD); y la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM)<sup>97</sup> del Partido Revolucionario Institucional, lo cual indicaba que por encima de las preocupaciones municipales compartidas, la lucha política poseía tal centralidad que impedía la constitución de una única asociación como ocurre en otros países del mundo (Guillén y Ziccardi, 2004: 23).

Por otra parte, si bien los estudios municipales ya concitaban la atención de los investigadores del campo de las ciencias sociales, a finales de los años ochenta se dio un mayor interés y se creó la Asociación de Investigadores en Gobiernos Municipales (IGLOM) (Guillén y Ziccardi, 2004: 23). Otro organismo que también dio un giro en sus funciones originales fue el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), enfocando su interés al ámbito municipal, creando la coordinación de los estados y

---

<sup>97</sup>Para mayor información sobre estas organizaciones municipales consultar las siguientes direcciones en internet: <http://www.ammac.org.mx/> <http://www.aalmac.org.mx/> <http://www.inap.org.mx/portal/index.php>

municipios de México. Actualmente, en esta dependencia ya podemos encontrar material bibliográfico que busca fortalecer la actuación de las autoridades y funcionarios municipales.<sup>98</sup>

La reforma de 1999 fortaleció al municipio frente al gobierno federal y estatal. Señaló que no habría autoridad intermedia alguna entre el ayuntamiento y el gobierno del estado. Por lo consiguiente, se debe de entender que esta reforma impulsó el desarrollo y el crecimiento económico así como le da mayor autonomía política al municipio, y logra que los ayuntamientos implementen políticas públicas con mayor eficacia y eficiencia hacia la población más vulnerable de la comunidad.

El municipio, sin embargo, sigue desempeñando una función clave en la solución de miles de pequeños problemas que tienen que ver con la vida de millones de mexicanos: sigue siendo el sustento de la organización administrativa de los gobiernos locales, en tanto que muchas dificultades cotidianas se resuelven, en efecto, en esa pequeña instancia. De acuerdo con la lógica que prefiere verlos como el primer peldaño de la escalera administrativa, los municipios han resuelto incontables demandas locales, y comunitarias. Su labor ha sido, sin embargo, insuficiente. Un ayuntamiento es capaz de convocar la colaboración social con mayor rapidez y eficacia que cualquier otro órgano de gobierno. En contrapartida, los municipios careen de los recursos necesarios para atender reclamos fundamentales, de modo que su ámbito real de acción está objetivamente limitado a la precariedad de sus presupuestos (Merino, 1992: 111-112).

De ahí que la eficacia municipal descansa en dos elementos de juicio complementarios: de un lado, su capacidad para resolver los pequeños problemas cotidianos de una comunidad, que en no pocas ocasiones tienen que ver incluso con la vida privada de los vecinos; y de otro, sus posibilidades de mitigar, organizar y conducir las demandas de mayor peso hacia los órganos más poderosos del gobierno. Esas dos tareas representan la clave de las uniones entre ayuntamiento y comunidades. Además, constituyen el sentido de sus funciones en materia de organización social y, al mismo tiempo, de control político, indispensable para el gobierno central (Merino, 1992: 112).

---

<sup>98</sup>Para mayor información sobre este instituto de investigación consulte la siguiente página: <http://www.inap.org.mx/portal/index.php>



Esa eficacia le ha condenado a una contradicción permanente. No pueden cobrar toda la autonomía que podrían pedir sus defensores más entusiastas, porque pertenecen a una estructura política más compleja. Su autonomía no es soberanía, de modo que su actuación tiene que estar controlada por los poderes legalmente constituidos, que están por encima de ellos. Pero tampoco son simples administradores de servicios precarios, porque cumplen una labor política insustituible. En este caso el municipio no puede ser gobernado del todo, ni sólo ser una ventanilla de control administrativo. Ninguno de los dos extremos es aceptable. El primero porque rompería la lógica del poder nacional; el segundo, porque la cultura política mexicana, a pesar de todo, quiere ver en el municipio el territorio inicial de la democracia, y porque reconoce en él ese filtro que hace falta para el buen funcionamiento del sistema político mexicano, en su conjunto (Merino, 1992: 112).

Coincidiendo con Mauricio Merino, es preciso que el municipio insista en buscar un espacio propio para el despliegue de las posibilidades municipales, sin renunciar al reconocimiento de sus limitaciones. Ese espacio no está sólo en el ámbito neutro de la administración pública, pasa también por el terreno de la organización política y social; tiene que ver con la democracia del país, pero entendida como un modo de participación. Si se admite que la democracia es algo más que las elecciones y el juego entre partidos políticos a nivel nacional, puede creerse que en los municipios hay una instancia de organización política y democrática para el país.

Se puede agregar que actualmente existen cinco ámbitos principales para el diseño de políticas públicas en el país: El primero se refiere a las que deben seguir siendo responsabilidades exclusivas del gobierno federal. El segundo, las áreas en las que el diseño de políticas relacionadas siempre con la economía debería adoptar modalidades regionales y contar con los estados. El tercero, a las que podrían diseñarse, de modo exclusivo, en las administraciones locales; El cuarto, a los problemas propios del desarrollo social que, por su dimensión técnica, exigiría una estrecha coordinación regional; y El quinto, a las que podría sugerir con libertad por la instancia municipal. De los cinco puntos que se refieren a las políticas públicas, el quinto es el que nos interesa como propuesta. Se refiere al ámbito de los municipios. Si la política social, bien vinculada con una política económica abierta al mundo, descansa en el valor de la solidaridad, su espacio natural es, en México, el municipio. Pero con una distinción que podría ser clave para asumir una distribución eficaz

de competencias; el municipio es la sede política básica de todas las organizaciones sociales. Sus vecinos eligen representantes cada tres años y éstos, necesariamente, tienen que responder ante las demandas colectivas de sus representados (Merino, 1992: 83-92).

En el municipio se concentran las expectativas y las dificultades de cada comunidad real. De poco sirve, que las autoridades de ayuntamientos pobres actúen de acuerdo con un modelo tomado del centro, ofreciendo soluciones menores o repitiendo la lógica constructora y de control político que caracteriza a los gobiernos locales. Los presidentes municipales no son pequeños gobernadores ni directores de pequeñas repúblicas: cada instancia, y por lo tanto sus representantes, tiene espacios diferentes (Merino, 1992: 92).

Coincidiendo con Mauricio Merino, en el sentido de que las políticas públicas de los municipios, aunque sólo se circunscriban a la prestación de servicios y a la planeación del desarrollo urbano, tendrían que diseñarse colectivamente con el concurso de las organizaciones sociales radicales en cada uno. El rasgo común a todos los municipios es su carácter de gobierno más cercano al pueblo, de enlace natural con las organizaciones sociales y, en consecuencia, de sede propicia para generar la solidaridad que hace falta en busca de la igualdad. Ésa es su mayor virtud, y la única herramienta que tiene inobjetablemente a su alcance.

El municipio mexicano puede convertirse en una nueva clave para el desarrollo económico político y social, con libertad. Como señala Mauricio Merino, esto ayudaría a propiciar el diseño de políticas públicas locales, derivadas de esa instancia para satisfacer necesidades esenciales. Como menciona también, Carlos Fuentes, un país debe forjarse en la democracia basándose en dos aspectos: el primero se refiere a lo económico, que permite aún país tener crecimiento y desarrollo en su sociedad y el segundo, es reconocer que somos una sociedad policultural basado en un pacto civilizado.

### *2.7.1 Concepciones de administración pública municipal*

Pedro Chávez Jiménez (2005, 45-46), opina que definir alguna actividad nueva o de reciente aplicación es, sin lugar a dudas, difícil. En este sentido, existen autores, artículos y leyes municipales que conciben a *la administración pública municipal* con diferentes significados dependiendo del contexto que se quiera dar a conocer. A continuación se darán a conocer tres definiciones de administración pública municipal:

a) La primera se concibe como las áreas o departamento del poder político municipal encargadas de coordinar los recursos de diversas índoles, para el logro de los objetivos, por ejemplo; la secretaria y la tesorería municipales.

b) La segunda se entiende como una corporación de individuos, quienes serán conducidos adecuadamente al logro eficiente de determinados resultados; el tesorero municipal, el secretario municipal y a los directores.

c) La tercera se ve como disciplina o actividad fundamental en las funciones administrativas que realiza el gobierno municipal su órgano administrativo para el logro de sus objetivos; de ésta se derivan la planeación y la organización de las actividades.

Para conjuntar estas tres concepciones y establecer los elementos que integran a la administración pública municipal, se tomó dos puntos de vista denominados orgánicos y dinámicos respectivamente:

*Orgánico:* éste se refiere a que la administración pública municipal lo conforman todos los recursos humanos y materiales que dependen de la autoridad ejecutiva municipal.

*Dinámico:* se concibe como la materia de la administración pública municipal constituido, por aquellas acciones del poder público municipal cuya naturaleza sea materialmente administrativa.

Reynaldo Robles Martínez (2000, 307 y 308), describe estos dos puntos anteriores de forma más detallada:

1. Desde el punto de vista *orgánico*: La administración es el conjunto de órganos dependientes del poder ejecutivo que tiene como finalidad realizar las tareas permanentes de interés general tendientes a satisfacer necesidades colectivas.<sup>99</sup> De tal manera, que podemos clasificar a la Administración Pública en tres niveles; de gobierno (federal, estatal y municipal).

---

<sup>99</sup>La Administración Pública Federal, está impulsada por el Presidente de la República, Secretario de Estado, Procuraduría General de la República; así como los organismos paraestatales que son: los órganos descentralizados, las empresas y sociedades mercantiles del Estado y fideicomisos públicos. La Administración Pública Estatal se integra por el Gobernador y todos los organismos que jerárquicamente dependen de él en forma centralizada, así como los órganos paraestatales (Robles, 2000:307).

2. *La Administración Pública Municipal* está integrada por el Presidente Municipal y las dependencias que jerárquicamente le están subordinadas así como los organismos paramunicipales.

3. *La administración vista como una actividad*. Administrar es realizar una serie de actos de tareas y operaciones. Por lo tanto, la administración es la actividad que realizan los organismos del Poder Ejecutivo. De esta manera, la administración es una serie de actos ordenados y conectados, esto es, un proceso con un fin específico.

Subsumiendo los dos conceptos, podemos señalar que la Administración Pública es el proceso que realizan los órganos Federales, Estatales y Municipales, según sea el caso para la utilización más eficiente de los recursos humanos, financieros y materiales para la satisfacción de un número cada vez más elevado de necesidades colectivas (Robles, 2000: 307 y 308).

Después de haber hecho algunas consideraciones, se cita tres conceptos más precisos:

- 1) *La administración pública municipal*. Son las actividades administrativas que realiza el ayuntamiento para llevar a cabo sus atribuciones por medio de su órgano administrativo que compone la rama ejecutiva, teniendo éste como jefe máxima al presidente municipal.
- 2) *La administración pública municipal*. Disciplina que coordina todos los recursos por medio de un proceso administrativo municipal, el cual se divide en previsión, planeación, organización, integración, dirección y control; con el fin de lograr objetivos trazados por parte del Ayuntamiento en beneficio de la comunidad.
- 3) *La administración pública municipal*. Es la actividad del Gobierno municipal regulada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115. En la Constitución de las entidades federativas, ley orgánica, reglamento y los demás disposiciones jurídicas; encaminada a prever, planear, organizar, integrar, ejecutar y controlar las acciones e inversiones destinada al desarrollo de la comunidad municipal; ejercida por el presidente municipal, mediante su órgano administrativo durante un periodo de tres años (Chávez, 2005: 47).

### 2.7.2. Clasificación de la administración pública municipal

Se ha observado y comprobado que la administración pública municipal puede y debe incorporar formas de organización como la centralizada, la desconcentrada de la corporación. De acuerdo con las características del municipio (ya sea metropolitano, urbano, semiurbano, etc.), el alcance de sus funciones (según la reglamentación municipal) y su capacidad administrativa pueden tener las siguientes características:

- I. *La administración municipal centralizada:* se encarga de coordinar todas las unidades administrativas que dependen directamente del presidente municipal, creadas por acuerdo del cabildo, y cuyos recursos provienen del presupuesto anual de egresos. Estas unidades administrativas se dividen principalmente en secretaría municipal, tesorería municipal, departamento de obras y servicios públicos, oficiales mayores, comandancia de policía y la contraloría municipal. Este tipo de organización es la que más se aplica, tanto en los municipios en pleno desarrollo, como en los urbanos. Aunque no se descarta la aplicación de algún otro tipo de organización municipal, es necesario considerar que si el ayuntamiento no cuenta con una buena administración con su órgano administrativo, difícilmente podrá saber si requiere otro modelo para el municipio.
- II. *La administración municipal desconcentrada:* es la disciplina que estudia la subdivisión del territorio municipal en un determinado número de jurisdicciones a las cuales corresponde un órgano de gobierno denominado, por lo general, junta municipal de gobierno, integrada por autoridades representativas del ayuntamiento y del presidente municipal, o bien por delegaciones o comisarias municipales. En el caso de las juntas, al frente de éstas hay un presidente que puede contar con consejeros y auxiliares y todos ellos deberán tener si respectivo suplente. Las bases para la elección de estos órganos desconcentrados y la delegación de funciones por parte del ayuntamiento y del presidente municipal en ellos, se encuentran en la *Ley Municipal*, u otra ley afín de cada entidad federativa.

La jurisdicción territorial de cada junta municipal se subdivide en circunscripciones más pequeñas, que en algunos casos, como en el estado de Durango, se denomina *jefaturas de cuartel*; éstas, a su vez, se subdividen en *jefaturas de manzanas*, las cuales son regidas por autoridades que dependen de la junta municipal de gobierno,

y ésta del ayuntamiento y del presidente municipal. La finalidad de estos órganos desconcentrados es cumplir con las decisiones del ayuntamiento y del presidente municipal dentro de su circunscripción territorial, y ejercer la representación del mismo. En dicho ámbito deberán mantenerse el orden, la tranquilidad y la seguridad de los vecinos de lugar, observar las disposiciones del bando de policía y buen gobierno y de los demás reglamentos municipales.

*III. La administración municipal descentralizada:* es la disciplina encargada de coordinar los tres tipos de organismos que componen a este tipo de administración:

- a) Organismos descentralizados;
- b) las empresas paramunicipales, y
- c) los fideicomisos.

Entre las principales características de este tipo de organismos destacan las siguientes:

- Pueden ser creada por acuerdo del ayuntamiento en sesión de cabildo, pero requiere la autorización del Congreso del estado. Su creación debe obedecer a un fin específico de carácter público y en beneficio del municipio.
  - Gozan de personalidad jurídica y patrimonio propios.
  - Gozan de cierta autonomía en su funcionamiento y toma de decisiones.
  - La designación de sus funciones es mediante los propios Órganos de Gobierno.
  - Pueden disponer de una estructura administrativa independiente del ayuntamiento.
  - Son supervisados por las unidades administrativas que dependen directamente del presidente municipal, así como por el síndico y/o regidores del ramo.
- a) *Organismos descentralizados.* Son entes auxiliares del municipio que, a iniciativa del ayuntamiento, son creados por la legislatura local, con el fin de cumplir una función específica, como la de garantizar la explotación de ciertos bienes o recursos propiedad del municipio, o bien impulsar la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de seguridad y asistencia social.
  - b) *Empresas paramunicipales.* Son entidades que crea al ayuntamiento por acuerdo del cabildo y, cuando lo disponga la ley, con la aprobación del Congreso local. Las empresas pueden adoptar la modalidad de participación mayoritaria o minoritaria.

*Las empresas mayoritarias tienen las siguientes características:*

- En la constitución de capital se hacen figurar acciones de serie especial que sólo pueden ser suscritas por el municipio.
- El municipio, directamente o por medio de sus empresas u organismos, aporta o es propietario del 51% o más del capital social o de las acciones de la empresa.
- Le corresponde al ayuntamiento la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, junta directiva u órgano equivalente, o de designar al presidente, director o gerente. También tiene facultades para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del consejo de administración, de la junta directiva o equivalente.
- El control y la vigilancia corresponden directamente al ayuntamiento, de acuerdo con las leyes y reglamentos respectivos.

Las empresas de participación minoritaria son aquellas que cumplen con lo siguiente:

- Cuando el municipio, uno o más organismos descentralizados y otra u otras empresas de participación municipal mayoritaria, considerados conjunta o separadamente, posean acciones o parte de capital que representen menos de 51% y hasta el 25%.
- Son controladas por el ayuntamiento mediante el comisario que éste designe.

Cuando los ayuntamientos, por disposiciones de ley, tengan que recabar la autorización del Congreso local para crear una empresa paramunicipal, ya sea mayoritaria o minoritaria, le informaran a dicho Congreso los fines que se persiguen con la creación de la empresa, así como su estructuración interna, el impacto económico y social de ésta en la comunidad y el destino de las utilidades que se obtengan.

- c) *Fideicomisos*. Son aquellas entidades que se constituyen por acuerdo de ayuntamiento y, cuando la ley lo disponga, con la aprobación del Congreso local. Los fondos son del Gobierno municipal o de algunos de sus organismos, con el fin de auxiliar al presidente municipal en la realización de ciertas actividades prioritarias, como pueden ser algunos servicios públicos. Los fondos pueden, también, provenir del Gobierno estatal.

En esta figura jurídica participan:

- El ayuntamiento con fideicomiso único.
- Alguna institución crediticia como fiduciario.

- Los habitantes del municipio como beneficiarios o fideicomisarios. La modalidad que adopta es la de fideicomiso de administración, mediante el cual el fideicomitente entrega bienes muebles o inmuebles al fiduciario para que se encargue de la prestación de algún servicio público de interés colectivo.<sup>100</sup>

El fideicomiso se integra con los siguientes elementos:

- La declaración unilateral del municipio para crear un fideicomiso.
- Un patrimonio autónomo o de afectación base del fideicomiso.
- La titularidad que se atribuye al fiduciario.

La organización administrativa de un fideicomiso se conforman de:

- Un comité técnico integrado por representante del ayuntamiento, de las instituciones fiduciarias y de los fideicomisarios. Dicho comité es responsable de tomar las resoluciones más adecuadas para cumplir con los objetivos previamente establecidos.
- Un director general, nombrado por la institución fiduciaria (crediticia); es responsable de ejecutar los acuerdos del comité técnico en materia de planeación, organización, control y evaluación de los programas aprobados.
- Las aéreas operativas y técnicas que se requieren para el buen funcionamiento en la prestación de los servicios públicos.

Las funciones de vigilancia y control se hacen por medio de un comisario, designado por el propio ayuntamiento. La acción de un fideicomiso queda establecida en un contrato, donde se precisan los derechos y responsabilidades que corresponda ejercer al fiduciario acerca de bienes fideicomitados, sus limitaciones o los derivados de terceras personas, así como los derechos que el fideicomitente se reserve.

*IV. La administración pública municipal por colaboración.* Este tipo de administración es la que se encarga de estudiar la colaboración ciudadana en las gestiones

---

<sup>100</sup>Para aclarar éste punto, el fideicomiso es un contrato o convenio en virtud del cual una persona, llamada fideicomitente o también fiduciante, transmite bienes, cantidades de dinero o derechos, presentes o futuros, de su propiedad a otra persona (una persona natural, llamada fiduciaria), para que ésta administre o invierta los bienes en beneficio propio o en beneficio de un tercero, llamado fideicomisario. Cabe señalar que, al momento de la creación del fideicomiso, ninguna de las partes es propietaria del bien objeto del fideicomiso. El fideicomiso es, por tanto, un contrato por el cual una persona destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria en todas las empresas.



administrativa del municipio; se da mediante los consejos de colaboración municipal. Éstos son órganos dotados de personalidad jurídica propia, auxiliares del ayuntamiento, con funciones específicas señaladas en el bando de policía y buen gobierno y en los reglamentos municipales, que, por lo regular, corresponden a las áreas de obras y servicios públicos y actividades socioculturales municipales. Los integrantes de estos consejos de colaboración son, regularmente, representantes de las más importantes agrupaciones civiles del municipio, por ejemplo, asociación de comerciantes, profesionistas, trabajadores, clubes sociales, servicios, etc.; por parte del ayuntamiento participan, por lo general, el presidente municipal, un regidor y el director de obras públicas en el municipio (Chávez, 2005: 48,49, 50 y 51).

## **2.8 Estructura y organización del municipio y diversos modelos de ayuntamientos**

Establecer una estructura de organización adecuada en un municipio es necesario tomar en cuenta algunas características o ciertos principios básicos de administración pública; así como los modelos y experiencias de otros municipios que pueden ayudar a dar una mayor claridad y solidez en la forma en la que se debe de estructurar un ayuntamiento. Esto debe proporcionarse de acuerdo a las posibilidades y capacidades tanto de recursos económicos como humanos con los que pueda contar un municipio. De esto dependerá el desarrollo y crecimiento económico y político del municipio; así como los servicios básicos que le puedan proporcionar de manera eficaz y eficiente a la población.

Las propuestas presentadas tendrán necesariamente que adaptarse a las características propias del municipio de que se trate y de esta manera cumplir con las disposiciones que se marcan en las leyes respectivas. Con respecto a los principios básicos de administración, tendrán que considerarse dentro de las estructuras propuestas tres áreas definidas; *las sustantivas o de operación, las adjetivas o de apoyo y las de regulación*; con esta última se pretende dar coherencia a las acciones del gobierno y permitir la racionalización y optimización en la aplicación de los recursos del municipio (Oropeza, 2007: 83).

Mediante el establecimiento de *las áreas sustantivas o de operación* se pretende alcanzar los objetivos municipales relativos a la prestación de servicios en general; en dicha área deben quedar comprendidas: Gobierno, Servicios Públicos, Obras públicas, Desarrollo urbano y seguridad. La Secretaria del Ayuntamiento, Servicios públicos, Desarrollo urbano, Cultura o Bienestar Social y Seguridad Pública (Oropeza, 2007: 83).

Con el establecimiento de *las áreas de apoyo técnico o administrativo*, se pretende desarrollar las funciones de apoyo interno y se identifican con la atención de Personal o Recursos humanos, Recursos materiales y los Servicios generales. La Dirección de Administración o la Oficialía Mayor, según sea el caso. Dentro de esta clasificación se propone el área de Finanzas a cargo de la tesorería por ser apoyo técnico financiero. Las funciones que comprende *el área de Regulación* son las de Planeación, Programación, Presupuestación, Evaluación, Control y Mejoramiento Administrativo (Oropeza, 2007: 84).

### *2.8 1 Clasificación del municipio*

Se puede decir, que no existe una clasificación consabida en relación con el municipio; puede ser clasificado con base en sus características socioeconómicas preponderantes de cada ayuntamiento, o sumando éstas con elementos físicos, demográficos y de nivel de dotación de servicios, etc.; sin embargo, todos los municipios tienen las mismas atribuciones conferidas por la Constitución Política del país. La posible variación radica en la forma en cómo ejercen sus atribuciones, y competencias de acuerdo con su organización, o la capacidad técnica y económica del ayuntamiento. Sin embargo, las atribuciones y facultades que puedan ejercer en muchas ocasiones los municipios, dependen de las legislaturas locales de cada estado (Chávez, 2005: 18).

Lo importante es destacar que cualquier clasificación deberá basarse en el marco legal vigente, en los aspectos económicos, sociales y culturales, de capacidad técnica y administrativa, así como en las formas existentes de participación política de sus habitantes (Chávez, 2005: 18).

A continuación se dará a conocer la clasificación más común de los municipios en México de acuerdo al autor Pedro Chávez Jiménez:

<b>Tabla número 7</b>	
En esta tabla se presenta la clasificación más común de los municipios en México.	
<b>Tipos de municipios</b>	<b>Definición</b>
<i>Municipios rurales</i>	Son aquellos con carencias importantes en los servicios públicos, con ingresos no mayores a 5 millones de pesos anuales; un número de habitantes menor a 15, 000.00 y sus características de asentamiento en pequeños poblados dispersos (en el estado de Oaxaca la mayoría de sus municipios se encuentran en este supuesto).
<i>Municipios semiurbanos</i>	Los que se encuentran en proceso de desarrollo importante; cuentan con algunos servicios públicos de manera suficiente, como agua, alumbrado público, drenaje y alcantarillado; con ingreso entre 5 y 20 millones de pesos anuales; un número de habitantes de 15, 000.00 a 50, 000.00 y sus asentamientos se caracterizan por pequeños poblados y una comunidad importante.
<i>Municipios urbanos</i>	Los que cuentan con 70% de eficiencia en todos los servicios públicos; además de otros; museos, centros culturales, escuelas superiores, etc.; con ingresos de 21 a 100 millones de pesos anuales; un número de habitantes de 50, 001 a 300, 000.00 y cuentan con más de dos comunidades importantes y poblados regulares.
<i>Municipios metropolitanos</i>	Más de 90% de la comunidad cuentan con los servicios públicos existen variedad de centros culturales, deportivos y sociales. Se les denomina comúnmente ciudades; sus ingresos son superiores a 101 millones de pesos al año; un número de habitantes superior a 300,000.00 y tienen grandes concentraciones de asentamientos humanos y poblados importantes (Chávez, 2005: 16-19).
Fuente: Elaboración propia a partir del autor Pedro Chávez Jiménez (2005).	

*Estructuras administrativas propuestas según el tipo de municipio*

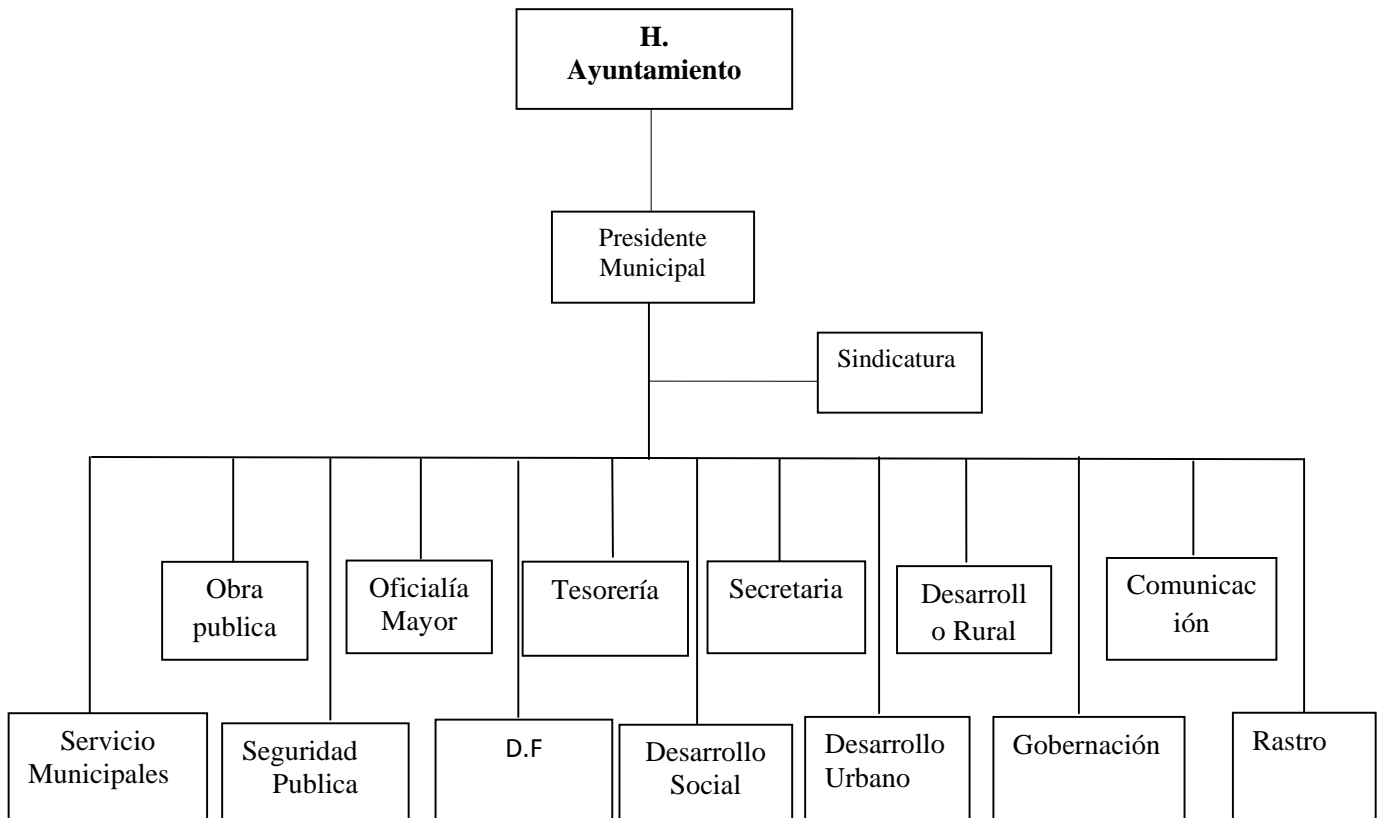
<b>Tabla Número 8</b>						
<b>Tipo de municipio</b>	<b>Secretarías</b>	<b>Direcciones</b>	<b>Jefatura de servicio</b>	<b>Departamentos</b>	<b>Oficinas</b>	<b>Secciones</b>
<i>Metropolitano</i>	*	*	*	*	*	
<i>Urbano</i>		*	*	*	*	*
<i>Semiurbano</i>			*	*	*	*
<i>Rural</i>				*	*	*
<i>Semirural</i>					*	*
Elaboración propia a partir del autor Humberto Oropeza Martínez (2007).						

En la tabla número cinco, se explica la estructura administrativa de los diferentes tipos de municipios, esto es de acuerdo a su capacidad política, económica y administrativa de cada uno de ellos. En el caso del municipio de Felipe Carrillo Puerto, se encuentra en la

categoría de un municipio urbano, que contempla la siguiente estructura: Direcciones, Jefatura, Departamentos, Oficinas y secciones.<sup>101</sup>

## 2.8.2 Diversos modelos de los municipios

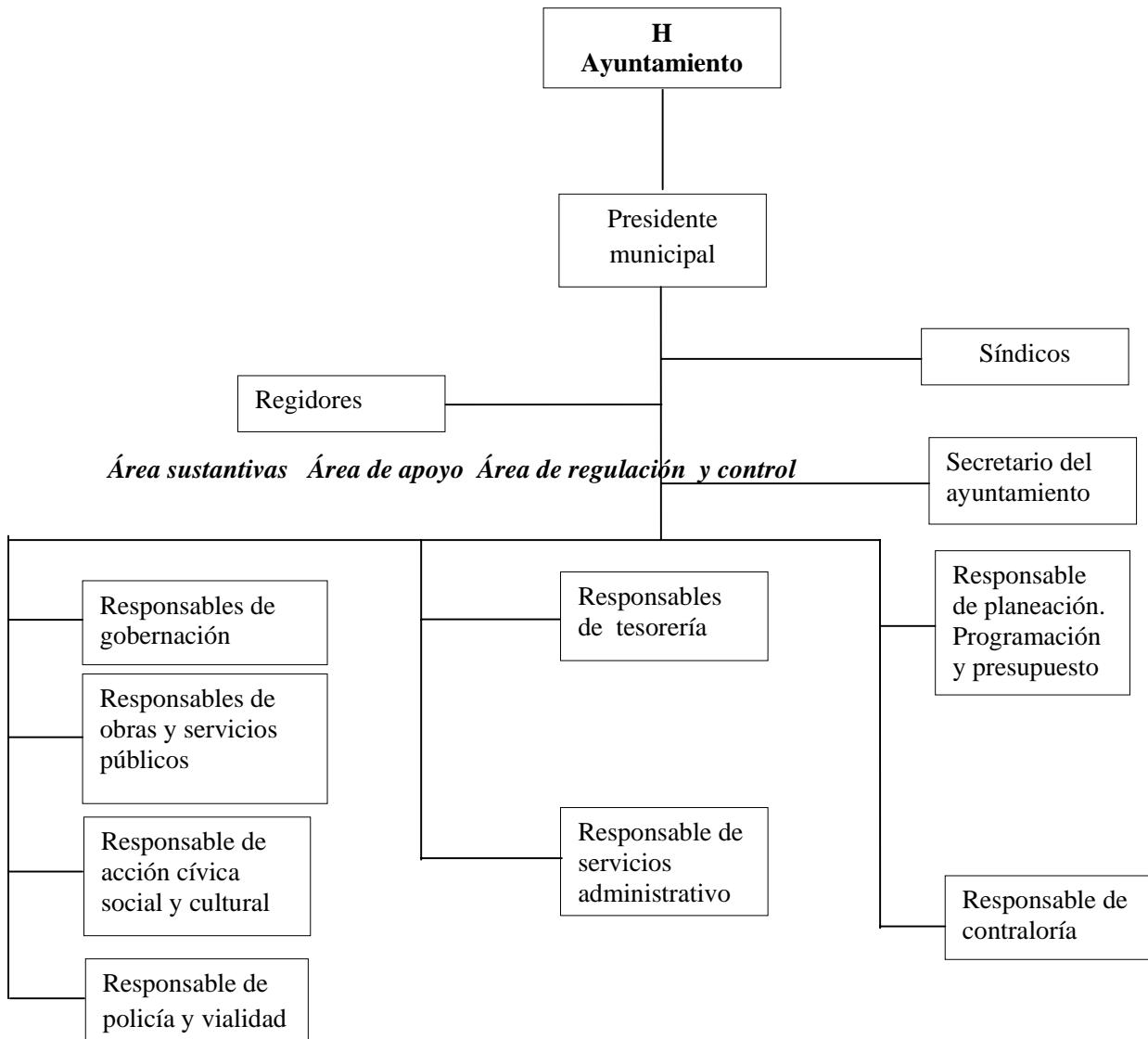
### Modelo semiurbano



Fuente: Elaboración propia a través de los Autores Humberto Oropeza Martínez, 2007, y Pedro Chávez (2005).

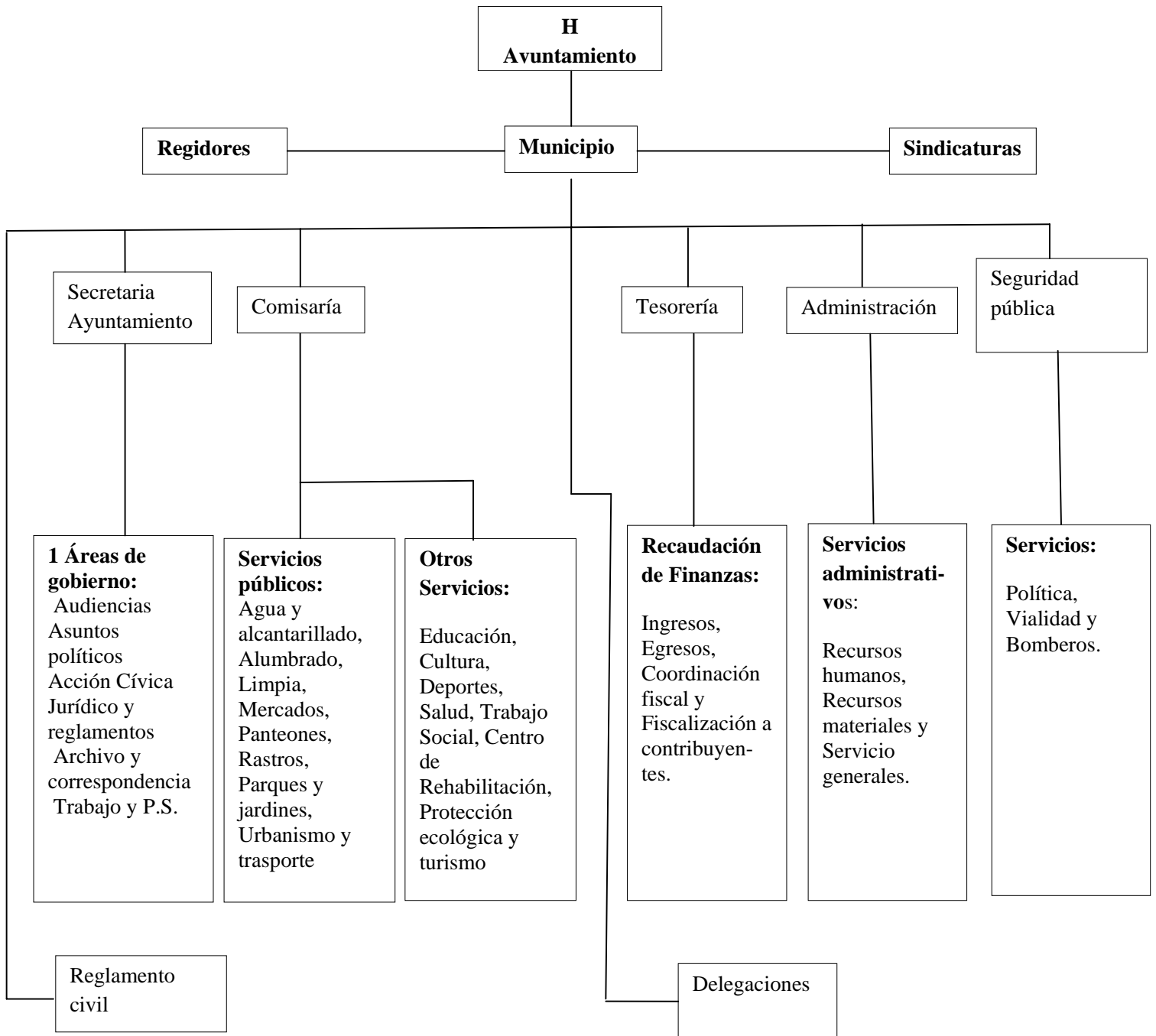
<sup>101</sup> Ver el Organigrama del municipio de Felipe Carrillo Puerto, que se encuentra en la página 140.

*Modelo de un municipio semiurbano en área administrativa*



*Fuente: (Oropeza, 2007: 85).*

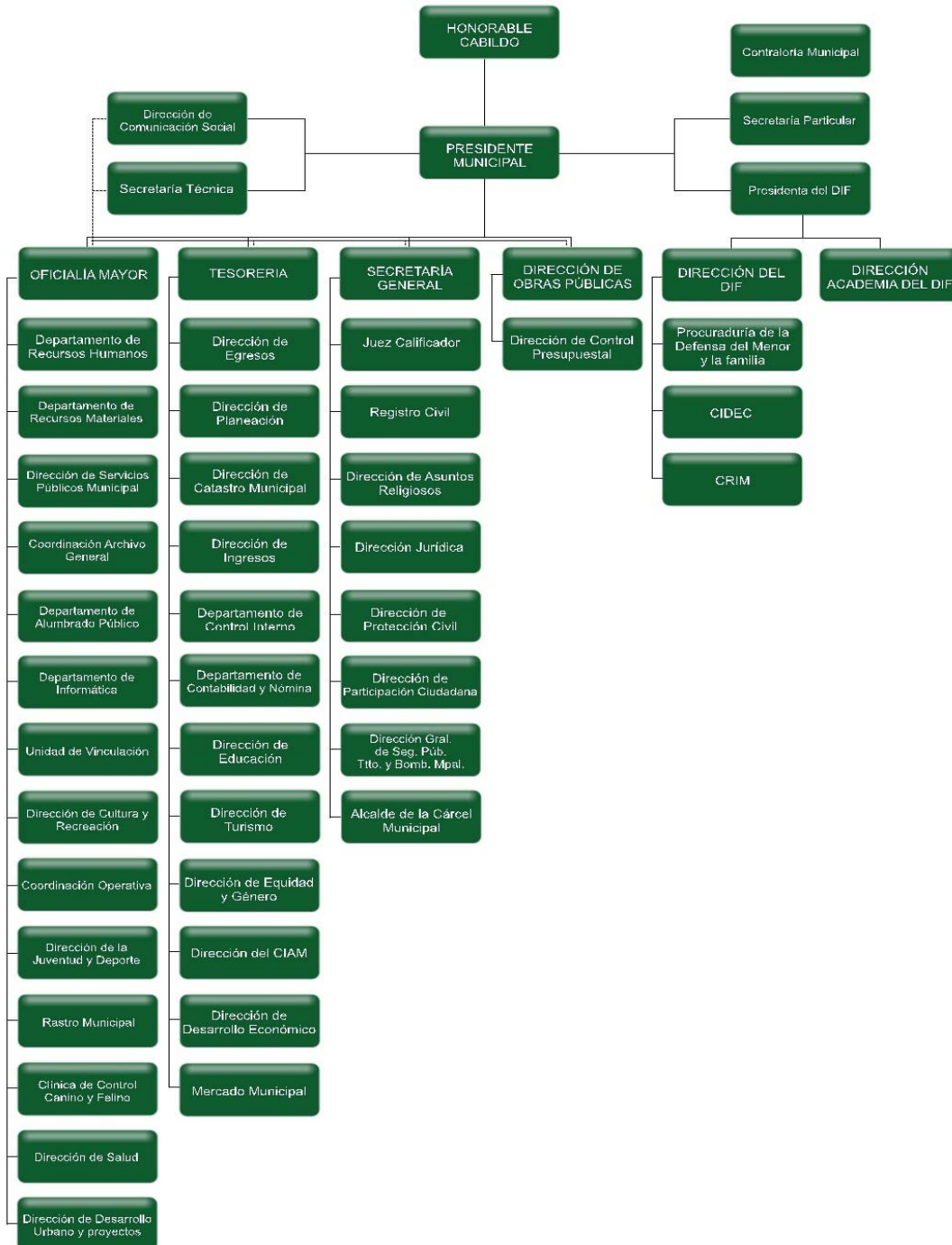
*Estructura de municipio: modelo urbano*



Fuentes: Oropeza, 2007: 84

Organigrama H. Ayuntamiento de Felipe Carrillo Puerto  
2008 - 2011<sup>102</sup>

Modelo semiurbano



<sup>102</sup>h

### *2.8.3 Características del municipio*

Los principales aspectos básicos que caracterizan y le dan importancia al municipio dentro de nuestro sistema de gobierno son los siguientes:

- El municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administración de los estados que componen la Federación.
- El municipio es una persona moral de derecho público.
- Es el primer nivel de gobierno ante la comunidad, y por tanto, el principal agente político del desarrollo económico y social de la misma.
- Están a su cargo servicios públicos importantes de carácter vecinal: agua potable, alcantarillado, alumbrado público, limpia, seguridad pública, rastro, etcétera.
- El municipio no está sujeto a las potestades jerárquicas de los poderes nacionales, ni estatales.
- El municipio es el elemento que cohesiona y da vigencia a nuestro Estado democrático y social de Derecho.
- Administra libremente su hacienda municipal.
- Cuenta con un gobierno autónomo, en el ámbito administrativo y reglamentación.
- Su órgano de gobierno, el ayuntamiento, es electo mediante sufragio de elección popular directa.
- El municipio es una entidad descentralizada política y administrativamente.
- Está investido de personalidad jurídica y maneja su patrimonio conforme a la ley.
- El municipio para la mejor prestación de los servicios públicos que le corresponden puede asociarse y coordinarse con los demás municipios del estado o con el estado mismo (Chávez, 2005: 18).

## **2.9 Organización interna del ayuntamiento municipal y su organización administrativa**

La institución más importante del municipio mexicano es el ayuntamiento, el cual es responsable de la administración general del municipio, pues no hay autoridades intermedias entre él y el gobierno estatal. Aunque hay ligeras variaciones entre los estados en lo que se refiere a la organización de su estructura municipal, como en los casos del



papel que desempeñan los regidores o el número de síndicos, pero la estructura básica establecida en la Constitución federal es lo común (Rodríguez, 1999: 73).

### *2.9.1 Concepto de Ayuntamiento*

La palabra ayuntamiento se refiere al carácter de comunidad básica, pues significa reunión o congregación de personas. Un ayuntamiento se entiende como acción y resultado de juntar. Es una institución de gran tradición histórica, es el cuerpo de representación popular que ejerce el poder municipal. De acuerdo con el concepto de libertad municipal. El municipio es autónomo dentro de su propio esquema de competencia, el cual no admite más control y autoridad que la de su ayuntamiento (Chávez, 2005: 23).

El ayuntamiento es un órgano colegiado de pleno carácter democrático, ya que todos y cada uno de sus miembros son electos por el pueblo para ejercer las funciones inherentes al gobierno municipal. El ayuntamiento, es por tanto, el órgano principal y máxima de dicho gobierno municipal. En cuanto órgano de gobierno, es la autoridad inmediata y cercana al pueblo que representa y de quien emana el mandato (Chávez, 2005: 23).

A continuación se observan tres conceptos distintos, pero en esencia con el mismo contenido:

- *Ayuntamiento:* Corporación compuesta de un alcalde y varios concejales para la administración de los intereses de un municipio.
- *Ayuntamiento:* Es el órgano supremo de decisión política y administración del municipio. Se integra por ciudadanos electos por votación popular directa y secreta y ejerce mandato constitucional por un periodo de tres años. El ayuntamiento se integra por el presidente municipal, síndicos, y regidores.
- *Ayuntamiento:* Es la institución que ostenta la representación política y legal del municipio y tiene encomendado el gobierno y la administración de los intereses de la comunidad (Chávez, 2005: 23).

### *2.9.2 Sustento legal del ayuntamiento*

Una de las tradiciones de las comunidades locales es la de administrarse por sus propias autoridades electas democráticamente. El municipio mexicano tiene, en su forma de

gobierno, esta características, la de ser representativa y popular, como lo señalan expresamente las leyes respectivas. El ayuntamiento tiene sustento legal en las siguientes leyes:

*Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos dice lo siguiente:* en el artículo 115 que determina el sustento legal de los municipios en México. Con la reforma de 1999 se le da otra competencia legal-jurídica al ayuntamiento. En el artículo 115 fracción I señala lo siguiente. Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrada por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta institución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado.<sup>103</sup>

*En el caso de la Constitución del estado de Quintana Roo, se señala lo siguiente:* de acuerdo al artículo 133.<sup>104</sup> “cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, que se renovará cada tres años y residirá en la Cabecera Municipal”. La competencia que esta Constitución otorga al Gobierno Municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado.

*En el caso de la Ley (Orgánica) Municipal del estado de Quintana Roo dice en su artículo 10:* “Cada municipio será administrado por un ayuntamiento cuyos miembros se elegirán por sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible de los ciudadanos del Estado, bajo el sistema electoral mixto de mayoría relativa y de representación proporcional, conforme a lo establecido en el Título Séptimo, Capítulo VI de la Constitución Política del Estado y las disposiciones correlativas contenidas en la ley de la materia”.<sup>105</sup>

---

<sup>103</sup>Fuente tomada de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>104</sup>La Constitución del política del estado de Quintana Roo, su última reforma fue el 02 de julio de 2008, en el título Séptimo de los Municipios, Capítulo I; de la División política, Administrativa y Territorial del Estado [http://www.scontraloriaqroo.gob.mx/sc\\_blindaje/files/Constitucion\\_Politica\\_Estado\\_Libre\\_y\\_Soberano\\_Quintana\\_Roo.pdf](http://www.scontraloriaqroo.gob.mx/sc_blindaje/files/Constitucion_Politica_Estado_Libre_y_Soberano_Quintana_Roo.pdf)

<sup>105</sup>Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Ley Orgánica Municipal del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, Título segundo del gobierno municipal, capítulo primero de la elección del ayuntamiento: [http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC\\_Ley\\_Organica\\_Municipal\\_del\\_Estado\\_Libre\\_y\\_Sob](http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_Ley_Organica_Municipal_del_Estado_Libre_y_Sob)

## 2.10 Diversas atribuciones del ayuntamiento

El ayuntamiento cuenta con dos tipos de atribuciones. Las de legislación para el régimen de gobierno y la de administración del municipio. Se verifican mediante la expedición del Plan Municipal de Desarrollo, Bando de Policía y Buen Gobierno, de los presupuestos de ingresos y egresos, y de los diferentes reglamentos municipales.

1) Las de inspección concerniente al cumplimiento de las disposiciones que dicten. La función de inspección, y 2) la auditoria es ejercida por conducto de los síndicos o comisiones nombradas al efecto. Según el propósito que obedezcan, las funciones o atribuciones del ayuntamiento pueden consistir en:

a) En materia de servicios públicos:

- Determinar las actividades que deban ser consideradas como servicios públicos en el municipio.
- Establecer las normas a que se sujetará la prestación de servicios públicos.
- La organización y prestación de los servicios de policía, tránsito, agua potable, mercados, parques y jardines, panteones, etc.
- Coadyuvar con la Secretaria del Medio Ambiente a la creación y desarrollo del mercado de derechos de uso del medio ambiente (GEM 23/08/05).
- Preservar, conservar y restaurar el medio ambiente.

b) En materia de gobernación:

- Expedir y reformar las ordenanzas, bandos municipales, así como reglamentos, circulares, manuales y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones necesarias para su organización, la prestación de los servicios públicos y, en general, para el cumplimiento de sus fines.
- Elaborar y poner en ejecución programas de financiamiento de los servicios públicos municipales, para ampliar sus coberturas y mejorar su prestación de servicio.
- Castigar a los infractores en los términos que las leyes y los reglamentos señalen.
- Fomentar las actividades que exalten el espíritu cívico y los sentimientos patrióticos.

c) En materia hacendaria:

- Formular el proyecto de Ley de Ingresos y elaborar su presupuesto anual de egresos; el primero deberá remitirlo al Congreso para su revisión y aprobación.
- Contraer obligaciones que se puedan pagar dentro del periodo de ejercicio.
- Recaudar y administrar los ingresos municipales.
- Llevar su contabilidad, sometiéndose a las inspecciones que determine el Congreso del estado en cualquier momento.
- Conocer los informes contables y financieros anuales, dentro de los tres meses siguientes a la terminación del ejercicio presupuestal, que presentará el tesorero con el visto bueno del síndico.
- Examinar y aprobar, en su caso, la cuenta general de gastos formulada por el ayuntamiento anterior correspondiente a su ejercicio y expedir el finiquito respectivo.
- Vigilar que se envíen semestralmente al Congreso del estado, los documentos, cortes de caja o de estados financieros del ejercicio presupuestario de ingreso que correspondan a la fecha.
- Administrar su Hacienda en términos de la ley, y controlar a través del Presidente y síndico la aplicación del presupuesto de egresos del municipio.
- Los ayuntamientos al aprobar su presupuesto de egresos, deberán señalar la remuneración de todo tipo que corresponda a un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, determinada conforme a principios de racionalidad, austeridad, disciplina financiera, equidad, legalidad, igualdad y transparencia, sujetándose a los dispuesto por el Código Financiero y además disposiciones legales aplicables.
- Las remuneraciones de todo tipo del Presidente municipal, síndicos, regidores y servidores públicos en general, incluyendo mandos medios y superiores en el presupuesto de egresos correspondiente, y se sujetarán a los lineamientos legales establecidos para todos los servidores públicos municipales.

d) Autorizar la contratación de empréstito, en términos de la Ley de Deuda Pública Municipal de acuerdo a la entidad federativa.

e) En materia administrativa:

- Crear las unidades administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la administración pública municipal y para la eficaz prestación de los servicios públicos.
  - Aprobar el nombramiento o remoción del secretario y del tesorero, a propuesta del presidente municipal.
  - Establecer un sistema de estímulo y reconocimiento al mérito de los servidores públicos municipales.
  - Crear y aplicar la administración pública municipal que más se adapte al tamaño y necesidad del municipio.
- f) En materia de obras públicas:
- Conservar en buen estado los inmuebles públicos municipales.
  - Planear y ejecutar la construcción de nuevas obras, de acuerdo con las necesidades del municipio establecidas en el plan municipal de desarrollo.
  - Formular, aprobar y ejecutar los planes de desarrollo urbano municipal.
  - Concluir las obras iniciadas por administraciones anteriores y el mantenimiento a la infraestructura e instalaciones de los servicios públicos municipales.
- g) En materia de cultura:
- Cooperar con los gobiernos estatal y federal para la correcta aplicación de la Ley Federal de Educación.
  - Informar de los problemas educativos a las autoridades federales y estatales para su propia resolución.
  - Fomentar las actividades culturales y recreativas de sano esparcimiento, además, así como el respeto y aprecio a los símbolos patrios.
  - Organizar y promover la instrucción cívica que mantenga a los ciudadanos en conocimiento del ejercicio de sus derechos.
  - Nombrar al cronista municipal para el registro escrito del acontecer histórico local, que preserve y fomente la identidad de los pobladores con su municipio y con el estado, y que supervise el archivo de los documentos históricos municipales.

- h) En materia de salubridad:
- Cooperar con la autoridad federal y estatal en los programas de salubridad, higiene y asistencia social.
  - Cuidar de la salubridad pública, especialmente en mercados, agua potable, drenaje, limpia y transporte de basura.
  - Combatir la desnutrición infantil.
  - Crear y fomentar centros asistenciales.
  - Perseguir el alcoholismo, la drogadicción, la prostitución y toda clase de actividad que constituyan delito contra la salud pública (Chávez, 2005: 26-28).
- i) Celebrar convenios, cuando así fuese necesario, con las autoridades estatales competente; en relación con los servicios públicos a que se refiere el artículo 115, fracción II de la Constitución Federal, así como en lo referente a la administración de las contribuciones fiscales.
- j) Proponer ante la Legislatura local, iniciativa de leyes o decretos en materia municipal en su caso, por conducto del Gobernador de la entidad federativa.
- k) Proponer, en su caso a la legislatura local, por conducto del Gobernador, la creación de organismos municipales descentralizados para la prestación y operación, cuando proceda de los servicios públicos.
- l) Acordar de la división territorial municipal en delegaciones, subdelegaciones, colonias, sectores y manzanas.
- m) Acordar, en su caso, las categorías y denominación política que les corresponde a las localidades conforme a la ley.
- n) Convenir, contratar o concesionar, en términos de la ley, la ejecución de obras y la prestación de servicios con el estado, con otros municipios de la entidad o con particulares, recabando cuando proceda, la autorización de la legislatura del estado.
- o) Designar de entre sus miembros a los integrantes de las comisiones del ayuntamiento; y de entre los habitantes del municipio, a los jefes de sector y de manzana.
- p) Convocar a elecciones de delegados y subdelegados municipales, y de los miembros de los Consejos de Participación Ciudadana.

- q) Solicitar al Ejecutivo del Estado la expropiación de bienes por causa de utilidad pública.
- r) Aprobar en sesión de cabildo los movimientos registrados en el libro especial de bienes muebles e inmuebles; y también acordar el distinto o uso de los bienes inmuebles municipales.
- s) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y ecológicas; convenir con otras autoridades en el control y la vigilancia sobre la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones privadas; planificar y regular de manera conjunta y coordinada el desarrollo de las localidades conurbadas.
- t) Constituir o participar en empresas paramunicipales y fideicomisos.
- u) Enajenar y dar en arrendamiento, usufructo o comodato los bienes del municipio, previa autorización, en su caso, de la Legislatura local del estado.
- v) Promover y apoyar los programas estatales y federales de capacitación y organización para el trabajo.
- w) Sujetar a sus trabajadores al régimen de seguridad social, establecido en el estado.
- x) Formular programas de organización y participación social, que permitan una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del municipio.
- y) Promover en la esfera de su competencia lo necesario para el mejor desempeño de sus funciones (Oropeza, 2007: 107-110).

Estas son algunas de las atribuciones que se considera debe tener cada ayuntamiento, sin embargo, las atribuciones específicas las determinan las leyes orgánicas municipales que cada estado emite. Aunque en la práctica, dependiendo de las necesidades, los ayuntamientos pueden ampliarlas para su mejor servicio a la comunidad mediante sus reglamentos.

### *2.10.1 Funcionamiento del ayuntamiento*

- Los ayuntamientos, como órganos deliberantes, deberán resolver colegiadamente todos los asuntos de su competencia. Sesionarán cuando menos una vez cada ocho días, o cuantas veces sea necesario en asuntos de urgente resolución, a petición de la

mayoría de sus miembros y podrán declararse en sesión permanente cuando la importancia del asunto lo requiera (Oropeza, 2007: 106-107).

*Las funciones del ayuntamiento son las siguientes:*

- Las sesiones de los ayuntamientos serán públicas, salvo que exista motivo que justifique que éstas sean privadas. Las causas serán calificadas previamente por el ayuntamiento.
- Las sesiones de los ayuntamientos se celebrarán en la Sala de Cabildo y cuando la solemnidad del caso lo requiera, en el recinto declarado previamente oficial para tal objeto.
- Cuando asista público a las sesiones observarán respeto y compostura, cuidando quien las presida que por ningún motivo tome parte en las deliberaciones del ayuntamiento, ni exprese manifestaciones que alteren el orden en el recinto
- Quien presida la sesión hará preservar el orden público, pudiendo ordenar al infractor abandonar el salón; en caso de reincidencia, podrá remitirlo a la autoridad competente para la sanción procedente.
- Los ayuntamientos podrán sesionar con la asistencia de la mayoría de sus integrantes y sus acuerdos se tomarán por mayoría de votos. Quién presida la sesión tendrá voto de calidad. Dichos ayuntamientos no podrán revocar sus acuerdos sino en aquellos casos en que se hayan dictado en contravención a la ley, lo exija el interés público, o hayan desaparecido las causas que lo motivaron, y siguiendo el procedimiento y las formalidades que fueron necesarias para tomar los mismos, en cuyo caso se seguirán las formalidades de ley.
- Las sesiones de los ayuntamientos serán presididas por el Presidente municipal o por quien lo sustituya legalmente. Constarán en un libro de actas, en el cual deberán asentarse los extractos de los acuerdos y asuntos tratados, y el resultado de la votación.
- Cuando se refiera a reglamentos y otras normas de carácter general, que sea de observancia municipal, éstos constarán integralmente en el libro de actas, debiendo firmar, en ambos casos, los miembros del ayuntamiento que hayan estado presentes, debiéndose difundir en la Gaceta Municipal entre los habitantes del municipio.



- De las actas, se les entregará copia certificada a los integrantes del ayuntamiento que lo soliciten, en un plazo no mayor de ocho días (Oropeza, 2007: 106-107).

### 2.10.2. Las principales relaciones del ayuntamiento: internas y externas

Como ya se ha mencionado en un momento dado, el ayuntamiento es el primer órgano de gobierno y el más importante para los habitantes de cada municipio. Por lo que, alrededor de él, existen importantes entes sociales con quien debe tener una constante y cercana comunicación; éste es un factor que influye en el éxito o fracaso de sus tres años de gobierno (Chávez, 2005: 30).

*Las principales relaciones del ayuntamiento son: interna y externa*

<b>Tabla número 9</b>	
En esta tabla se presenta las relaciones con que debe de contar el municipio	
Las relaciones externa del ayuntamiento	Las relaciones interna del ayuntamiento
El gobierno del estado y demás departamentos del mismo.	La comunidad (comités, presidente de barrio y demás sectores sociales).
Secretarías estatales (finanzas, agricultura, desarrollo social, obras públicas, etc.).	a) Autoridades auxiliares (agencias municipales o de policía).
Gobierno Federal y sus secretarías.	Municipio de su distrito, región, estado o cualquier parte de la república o del mundo.
Organismos de representación mundial en México (Organización de las Naciones Unidas (ONU), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), (Organización Mundial del Comercio (OMC) Organización Mundial del de la Salud (OMS), Banco MUNDIAL (BM) etc.) (Chávez, 2005: 31).	
Fuente: Elaboración propia a partir del autor Pedro Chávez Jiménez (2005).	

Todas estas relaciones mencionadas anteriormente son de gran relevancia, ya que trae consigo beneficios que de una u otra manera, interesan al municipio; sin embargo, el ayuntamiento no debe de perder de vista que su relación con la comunidad es prioritaria, ya que son sus representantes y en su momento fueron elegidos por los habitantes de la misma. Muchas veces el ayuntamiento, mediante su presidente municipal, tiene más interés en las relaciones que pueden generarse fuera de la comunidad, ya sea con municipios vecinos, el Gobierno del estado o el Gobierno Federal. Esto sin lugar a dudas trae como

consecuencia mejores oportunidades de desarrollo; pero, si el ayuntamiento no tiene una estrecha comunicación con la ciudadanía de los proyectos y logros de la gestión, ésta siempre pensará que si gobierno no es suficiente. Por eso es común que se digan frases como “no están haciendo nada”; “no sé qué obras o acciones realizan”. Por eso, actualmente hay ayuntamientos que utilizan técnicas de comunicación (relaciones) como las consultas ciudadanas, las audiencias públicas y los cabildos itinerantes (Chávez, 2005: 31).

*Relaciones internas.* Para el caso de nuestro enfoque de estudio éstas son las de mayor importancia y las que requieren, por parte del ayuntamiento, más atención, ya que de las relaciones que mantenga con su órgano administrativo (o también llamado administración municipal), estará el éxito de sus demás actividades con el exterior, pues este órgano, formado por unidades administrativas, es el encargado de atender los diferentes aspectos de la vida municipal, así como de satisfacer las necesidades que demanden los habitantes del municipio (Chávez, 2005: 31-21).

El ayuntamiento es capaz de mantener una estrecha comunicación con sus funcionarios, directores de área, personal administrativo y operativo, de igual manera capacidad de aplicar los ordenamientos que se especifiquen en manuales, reglamentos y demás disposiciones. Se debe de reconocer que esto es uno de los problemas más comunes en los municipios; ya que mientras el presidente municipal y el personal administrativo son un equipo, los concejales son otros. Esto se debe a que regularmente el presidente municipal, los regidores o síndicos carecen de los conocimientos legales y administrativos básicos; piensan que sólo por el hecho de ser autoridad, tienen derecho de no respetar los canales de comunicación, autoridad y responsabilidad existentes. Por eso, es tan importante saber que con los principios, técnicas y fundamentos de la administración, adaptadas a la función municipal, se puede lograr una excelente relación-comunicación entre autoridades, funcionarios y trabajadores municipales (Chávez, 2005: 32).

### *2.11. Lo que integran al Ayuntamiento*

En un momento dado se ha señalado que el ayuntamiento es un órgano colegiado de Gobierno municipal; sin embargo, sus integrantes (presidente municipal, síndicos y regidores) tienen la facultad y obligaciones individuales establecidas en la Ley Municipal

de cada entidad federativa y demás disposiciones reglamentarias expedidas por el propio Ayuntamiento (Chávez, 2005: 28).

En este sentido, el Presidente municipales el representante político y responsable directo de la administración pública municipal, encargado de velar por la correcta ejecución de las disposiciones con base en los criterios y políticas establecidas por el ayuntamiento. El presidente municipal es la primera autoridad y descansa en la institución denominada Presidencia Municipal. Él personaliza la representación de la ciudadanía y simboliza la libertad y autonomía del municipio frente a los otros gobiernos (federal y estatal), y ante la sociedad (Chávez, 2005: 25).

### *2.11.1 Atribuciones del presidente municipal*

- Cumplir y hacer cumplir en el municipio la Ley Municipal, las leyes, reglamentos y demás disposiciones de orden municipal, estatal y federal, además de las conducir las relaciones del ayuntamiento con los poderes del estado, y con otros ayuntamientos de la identidad.
- Planear, programar, presupuestar, coordinar y evaluar el desempeño de las unidades administrativas de la administración pública municipal que se creen por acuerdo del ayuntamiento en cumplimiento de la Ley Municipal.
- Convocar y presidir, con voz y voto de calidad, las sesiones del ayuntamiento y ejecutar los acuerdos y decisiones del mismo.
- Promulgar publicar los reglamentos, acuerdos y demás disposiciones administrativas del ayuntamiento que deberán regir en el municipio, y disponer la aplicación de las sanciones que correspondan.
- Informar a la población, en sesión pública y solemne, que debe celebrarse en el mes de diciembre de cada año, el estado que guarda la administración pública municipal y las labores realizadas durante el ejercicio.
- Vigilar la recaudación en todos los ramos de la administración pública municipal y los fondos de la hacienda pública municipal, cuidando que la inversión de los recursos se hagan con estricto apego al presupuesto y a las leyes correspondientes.
- Proponer al ayuntamiento las comisiones en donde deben integrarse el síndico o síndicos y regidores municipales y presidir él mismo las que se le asignen.

- Administrar, vigilar y evaluar la formulación e instrumentación de los planes de desarrollo urbano, la zonificación, la creación de reservas territoriales, el otorgamiento de licencias y permisos para construcción, así como los mecanismos que se requieran para la adecuada conducción del desarrollo urbano.
- Informar durante las sesiones ordinarias del ayuntamiento el estado de la administración pública municipal y el avance de sus programas (Chávez, 2005: 28-29).

*Otras atribuciones del presidente municipal*

- Ejecutar los acuerdos del ayuntamiento e informar sobre su cumplimiento.
- Promulgar y publicar en la Gaceta municipal el bando municipal y ordenar la difusión de las normas de carácter general y reglamentos aprobados por el ayuntamiento.
- Asumir la representación jurídica del municipio en los casos previstos por la ley.
- Convocar sesiones ordinarias y extraordinarias a los integrantes del ayuntamiento.
- Proponer al ayuntamiento los nombramientos de secretario, tesorero y titulares de las dependencias y organismos auxiliares de la administración municipal.
- Proponer al ayuntamiento el nombramiento del Coordinador Municipal de Derechos Humanos, considerando preferentemente para ello, a los integrantes de la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal y a los integrantes de los Consejos de Participación Ciudadana.
- Contratar y concertar en representación del ayuntamiento, y previo acuerdo de éste, la realización de obras y la prestación de servicios públicos, por terceros o con el concurso del estado o de otros ayuntamientos.
- Vigilar la correcta inversión de los fondos públicos.
- Supervisar la administración, registro, control, uso, mantenimiento y conservación adecuados de los bienes del municipio.
- Tener bajo su mando los cuerpos de seguridad pública, tránsito y bomberos municipales, en los términos del Capítulo Octavo, del Título Cuarto de esta Ley.
- Vigilar que se integren y funcionen en forma legal las dependencias, unidades administrativas y organismos desconcentrados o descentralizados y fideicomisos, que formen parte de la estructura administrativa.

- Vigilar que se integren y funciones los Consejos de Participación Ciudadana Municipal y otros organismos de los que formen parte representantes de los vecinos.
- Cumplir y hacer cumplir dentro de su competencia, las disposiciones contenidas en las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales, así como aplicar a los infractores las sanciones correspondientes o remitirlos, en caso, a las autoridades correspondientes.
- Promover el patrimonio, la conciencia cívica, la identidad nacional, estatal y municipal, y el precio a los más altos valores de la República, el estado y el municipio, con la celebración de eventos, ceremonias, y en general todas las actividades colectivas que contribuyan a estos propósitos, en especial al puntual cumplimiento del calendario cívico oficial.
- Las demás que le confieran esta ley y otros ordenamientos Para que se lleve a cabo, el cumplimiento de las funciones El Presidente municipal<sup>106</sup> se debe de auxiliar de los demás integrantes del ayuntamiento, así como de los órganos administrativos y comisiones que la ley establezca. También el Presidente municipal asumirá la representación jurídica del ayuntamiento en los litigios, cuando el síndico esté ausente, se niegue a hacerlo o esté impedido legalmente para ello (Oropeza, 2007: 113-115).

### *2.11.2 Los Síndicos y sus funciones municipales*

Los síndicos tendrán a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del municipio, en especial los de carácter patrimonial y la función de contraloría interna, la que, en su caso ejercerán conjuntamente con el órgano de control y evaluación que al efecto establezcan los ayuntamientos (Oropeza, 2007:115).

---

<sup>106</sup>Los presidentes municipales no pueden hacer lo siguiente: 1) Distraer los fondos y bienes municipales de los fines a que estén destinado. 2) Imponer contribuciones o sanción alguna que no esté señalada en la Ley de Ingreso u otras disposiciones legales. 3) Juzgar los asuntos relativos a la propiedad o posición de bienes muebles o inmuebles o en cualquier otro asunto de carácter civil, ni decretar sanciones o penas en lo de carácter penal. 4) Ausentarse del municipio sin licencia del ayuntamiento, excepto en aquellos casos de urgencia justificada. 5) Cobrar personalmente o por interpósita persona (*Persona que interviene en un acto jurídico por encargo y en provecho de otro, aparentando obrar por cuenta propia*), multa o arbitrio alguno, o consentir o autorizar que oficina distinta a la Tesorería municipal, conserve o tenga fondos municipales. 6) Utilizar a los empleados o policía municipales para asuntos particulares y 7) No puede residir durante su gestión fuera del territorio municipal (Oropeza, 2007:115).

Los síndicos, depende del número de habitantes con que cuenta el municipio. Por ejemplo (en el estado de México tiene más de 500, 000 habitantes y son asignados dos síndicos.<sup>107</sup> En el caso de Felipe Carrillo Puerto cuenta con 65,373 habitantes aproximadamente y se le asigna uno. El Síndico es quien representa jurídicamente al municipio y es responsable de vigilar la debida administración del erario público y patrimonio municipal. Éste realiza funciones de auxiliar del Ministerio Público en los municipios donde éste no exista, como en el caso de Oaxaca, por lo que también se le conoce como el abogado del municipio (Chávez, 2005: 25).

Los síndicos tienen como objetivo, procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente a los ayuntamientos en los litigios en que éstos fueren parte, y en la gestión de los negocios de la Hacienda municipal. A continuación se dan a conocer las *funciones de los síndicos*:

- Formar parte de la Comisión de Hacienda pública municipal, y aquellas otras que le hayan sido asignadas.
- Practicar, a falta del agente del Ministerio Público, las primeras diligencias de averiguación previa o aquéllas que sean de notoria urgencia remitiéndolas al agente del Ministerio Público del Distrito Judicial que les corresponda (Chávez, 2005: 30). Humberto Oropeza M. (2007, 115) señala que dentro de las primeras de 24 horas se debe de vigilar que los oficiales conciliadores y calificadores, observen las disposiciones legales en cuanto a las garantías que asisten a los detenidos.
- Asistir a las visitas de inspección que realice la Contaduría General de Glosa a la Tesorería, e informar de los resultados al ayuntamiento (Chávez, 2005: 30).
- Hacer que oportunamente se remitan a la Contaduría General de Glosa, de la Legislatura local, las cuentas de la Tesorería municipal y remitir copia del resumen financiero a los miembros del ayuntamiento.
- Revisar y firmar los cortes de caja de la Tesorería municipal.
- Cuidar que la aplicación de los gastos estén llenados todos los requisitos legales conforme al presupuesto respectivo.

---

<sup>107</sup> El municipio de Atizapán de Zaragoza pertenece al estado de México que cuenta con dos síndicos y con población mayor de 500,000.00

- Vigilar que las multas que impongan las autoridades municipales ingresen a la tesorería, previo comprobante respectivo.
- Intervenir en la formulación del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, haciendo que se inscriban en el libro especial, con expresiones de sus valores y de todas las características de identificación, así como el uso y destino de los mismos.
- Realizar la propiedad de los bienes inmuebles municipales.
- Inscribir los bienes inmuebles municipales en el Registro Público de la Propiedad. Para iniciar los trámites correspondientes tendrán un plazo de ciento veinte días hábiles, contando a partir de aquél en que concluyó el proceso de regularización.
- Participar en los remates públicos en los que tenga interés el municipio, para que se finquen al mejor postor, y se guarden los términos y disposiciones prevenidos en las leyes respectivas.
- Verificar que los remates públicos se realicen en los términos de las leyes respectivas.
- Verificar que los funcionarios y empleados del municipio cumplan con hacer las manifestaciones de bienes que prevé la Ley de Responsabilidades para los servicios Públicos del Estado y Municipios.
- Admitir, tramitar y resolver los recursos administrativos que sean de su competencia.
- Revisar las relaciones de rezagos para que sean liquidados.
- Las demás que les señalen las disposiciones aplicables (Oropeza, 2007:115-117).

En caso de que sean dos síndicos que se elijan, uno estará encargado de los ingresos de la hacienda municipal y el otro de los egresos. Los síndicos no pueden desistir, transigir, comprometerse en arbitrios, ni hacer cesión de bienes municipales, sin la autorización expresa del ayuntamiento. El ayuntamiento, en su caso, distribuirá entre los síndicos otras funciones, que de acuerdo con la ley les correspondan (Oropeza, 2007:115-117).

### *2.11.3 Los regidores y sus funciones municipales*

Los regidores dependen del tamaño del municipio, donde se determina el número de regidores. En el caso de Felipe Carrillo Puerto cuenta con nueve regidores. Son quienes

junto con el presidente y síndico forman el cuerpo orgánico que delibera, analiza, resuelve y vigila los actos de la administración municipal, con base en lo dispuesto por las leyes respectivas; además representa a la comunidad con la comisión de particular en los asuntos del Municipio y promover el desarrollo municipal. A continuación se señalan *las funciones de los regidores*:

- Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el ayuntamiento.
- Suplir al Presidente municipal en sus faltas temporales, en los términos establecidos por la ley.
- Vigilar y atender el sector de la administración municipal que les sea encomendado por el ayuntamiento.
- Participar responsablemente en las comisiones conferidas por el ayuntamiento y aquellas que le designe, en forma concreta, el Presidente municipal.
- Proponer al ayuntamiento, alternativas de soluciones para la debida atención de los diferentes sectores de la administración municipal.
- Promover la participación ciudadana en apoyo a los programas que formule y apruebe el ayuntamiento.
- Las demás que les otorgue esta ley y otras disposiciones aplicables (Oropeza, 2007: 117).

#### *2.11.4 Tesorería municipal<sup>108</sup>*

La tesorería municipal es el órgano superior de la Administración Pública Municipal, encargado de la recaudación de los ingresos, así como el responsable de realizar la erogación de egreso que haga el ayuntamiento (Robles, 2000: 320). El tesorero municipal, al tomar posesión de su cargo, recibirá la Hacienda pública, de acuerdo con las previsiones a que se refiere el artículo 19 de esta ley y remitirá un ejemplar de dicha documentación al ayuntamiento, a la Contaduría General de Glosa del poder Legislativo y al archivo de la Tesorería. *Las Atribuciones del tesorero municipal son las siguientes:*

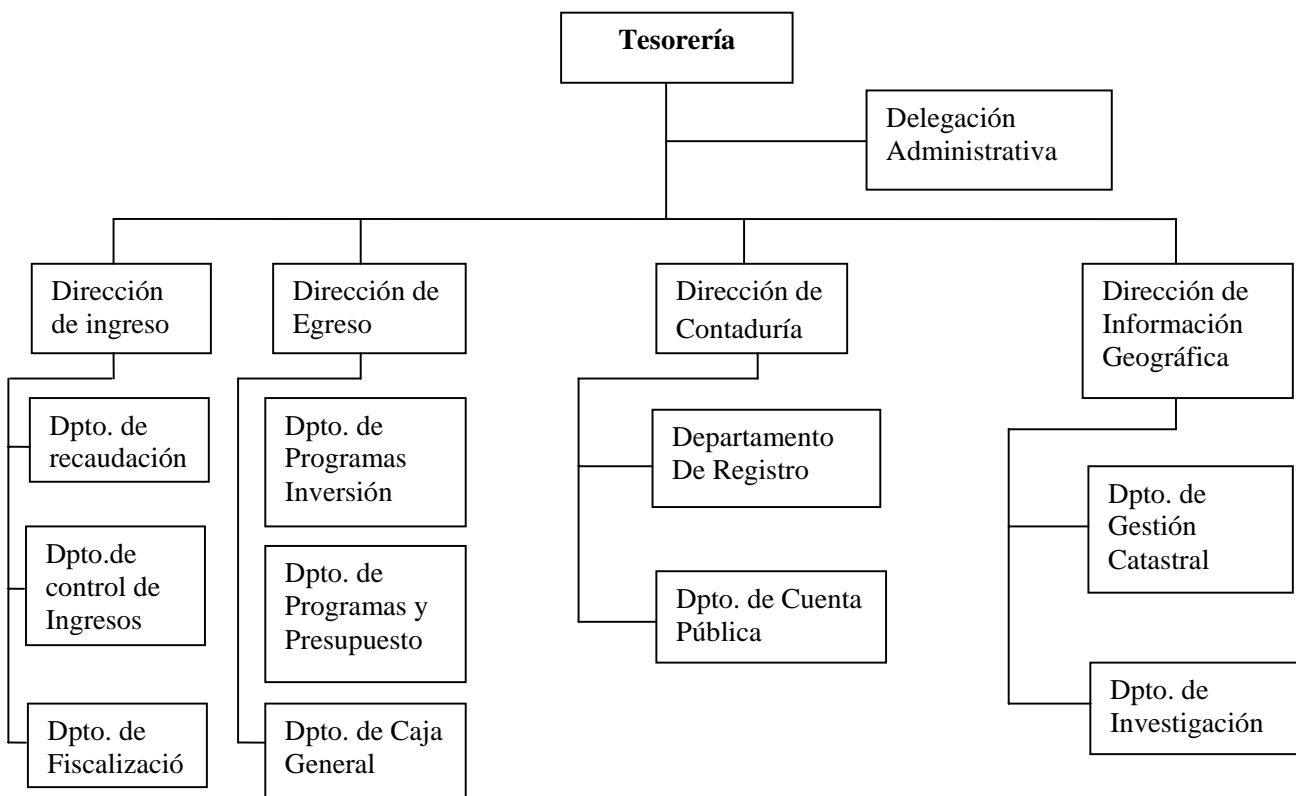
---

<sup>108</sup>Para ser tesorero municipal se requiere, además de los requisitos del artículo 32 de esta ley, tener los conocimientos suficientes para poder desempeñar el cargo, a juicio del ayuntamiento. De preferencia ser profesionista de las áreas económicas o contables-administrativas, con experiencia mínima de un año; así también caucionar el manejo de los fondos en términos de ley, no haber sido inhabilitado para desempeñar otro cargo, empleo o comisión públicos, y cumplir con otros requisitos que señalen las leyes, o acuerde el ayuntamiento (Oropeza, 2007: 127-128).



- Administrar la Hacienda Pública Municipal, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.
- Determinar, liquidar, recaudar, fiscalizar y administrar las contribuciones en los términos de los ordenamientos jurídicos aplicables y, en su caso, aplicar el Procedimiento Administrativo de Ejecutivo en términos de las disposiciones aplicables.
- Imponer las sanciones administrativas que procedan por infracciones a las disposiciones fiscales.
- Llevar los registros contables, financieros y administrativos de los ingresos e inventarios.
- Proporcionar oportunamente al ayuntamiento todos los datos o informes que sean necesarios para la formulación del presupuesto de egresos municipales, vigilando que se ajuste a las disposiciones de esta ley y otros ordenamientos aplicables.
- Presentar anualmente al Ayuntamiento un informe de la situación contable financiera de la Tesorería municipal.
- Diseñar y aprobar las formas oficiales de manifestaciones, avisos y declaraciones y demás documentos requeridos.
- Participar en la formulación de convenios fiscales y ejercer las atribuciones que le correspondan, en el ámbito de su competencia.
- Proponer al ayuntamiento la cancelación de cuentas incontables.
- Custodiar y ejercer las garantías que se otorguen a favor de la Hacienda municipal.
- Proponer la política de ingresos de la Tesorería municipal.
- Intervenir en la elaboración del programa financiero municipal.
- Elaborar y mantener actualizando el patrón de contribuyentes.
- Suministrar a su inmediato antecesor todos los datos oficiales que le solicitare, para contestar los pliegos de observaciones y alcances que formule y deduzca la Contaduría General de Glosa.
- Solicitar a las instancias competentes, la práctica de revisiones circunstanciadas, de conformidad con las normas que rigen en materia de control y evaluación gubernamental, en el ámbito municipal.
- Glosar oportunamente las cuentas del ayuntamiento.

- Contestar oportunamente los pliegos de observaciones y responsabilidad que haga la Contaduría General de Glosa de la legislatura, informando al ayuntamiento.
- Expedir copias certificadas de los documentos a su cuidado, sólo por acuerdo expreso del ayuntamiento.
- Las que le señalen las demás disposiciones legales y el ayuntamiento (Oropeza, 2007: 126-127).



Fuente tomada de Reynaldo Robles Martínez, (2000), el municipio, pag.321

### 2.11.5 La integración de la hacienda pública municipal

- Los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio.
- Los capitales y créditos a favor del municipio, así como los intereses y productos que generen los mismos.
- Las rentas y productos de todos los bienes municipales.
- Las participaciones que reciban, de acuerdo con las leyes federales y del estado.

- Las contribuciones y demás ingresos determinados en la Ley de Ingresos de los Municipios, los que decreta la legislatura y otros que por cualquier título legal reciba.
- Las servidumbres, cuando el predio dominante sea algunos de los anteriores.
- Las pinturas murales, esculturales y cualquier obra artística o de valor histórico incorporada o adherida permanente a los inmuebles propiedad del municipio o de sus organismos descentralizados (Oropeza, 2007: 128).
- Las relativas a la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejoras.
- Así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles (Robles, 2000:239)

#### *2.11.5.1 Los bienes del dominio privado municipal*

1. Los que resulten de la liquidación, extinción de organismo auxiliares municipales, en la proporción que corresponda al municipio.
2. Los inmuebles o muebles que formen parte de su patrimonio, o adquiera el municipio, no destinados al uso común o a la prestación de un servicio público.
3. Los demás inmuebles o muebles que por cualquier título adquiera el municipio (Oropeza, 2007: 128).

Por lo consiguiente podrá transmitirse oneroso o gratuitamente la propiedad de los bienes muebles del dominio privado, previo acuerdo del ayuntamiento, de conformidad al valor comercial que tengan los bienes en el mercado, según conste en el avalúo correspondiente, expidiéndose al adquirente o cesionario el documento que acredite la transmisión. Por lo tanto, los tribunales del estado serán competentes para conocer de los juicios que se relacionen con los bienes del dominio público o privado de los municipios. También, se reconoce acción popular para denunciar ante el ayuntamiento, ante la Contaduría General Glosa del Poder legislativo, o ante el Ejecutivo del estado, la malversación de fondos municipales y cualquier otro hecho, presuntamente delictivo, en contra de la Hacienda municipal (Oropeza, 2007: 128-129).

### *2.11.6 Contraloría municipal*

Las funciones de Contraloría interna estarán a cargo del órgano que establezca el ayuntamiento. Por lo que la Contraloría municipal tendrá un titular denominado contralor, quien será designado por el ayuntamiento a propuesta del Presidente municipal. Asimismo, el órgano de contraloría interna municipal tendrá a su cargo las siguientes funciones: planear, programar, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación municipal; las donaciones, herencias y legados que reciban (Oropeza, 2007: 132).

El gasto público comprende las erogaciones que por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera y cancelación de pasivo realicen los municipios. También, el presidente municipal presentará anualmente al ayuntamiento, a más tardar el quince de noviembre, el proyecto de presupuesto de egresos, para su consideración y aprobación. Tratándose del ejercicio que corresponda al inicio de la administración municipal, el ayuntamiento entrante deberá ratificar o, en su caso, proponer modificaciones al presupuesto correspondiente, a más tardar el día quince de febrero (Oropeza, 2007: 133).

El presupuesto de egresos deberá contener las previsiones de gasto público que habrán de realizar los municipios. Por lo que, a la Secretaria de la Contraloría del Gobierno del estado le corresponde vigilar, en los términos de los convenios respectivos, que los recursos federales y estatales que ejerzan directamente los municipios, se apliquen conforme a lo estipulado en los mismos. Son bienes del dominio público municipal:

- I. Los de uso común.
- II. Los destinados por el ayuntamiento a un servicio público.
- III. Los muebles municipales que por su naturaleza no sean sustituibles (Oropeza, 2007: 132).

## **2.12 Conclusión**

Haciendo una recapitulación de todo lo que se ha mencionado en este capítulo, se puede decir, que el municipio cuenta con un marco jurídico legal que regula la vida interna del ayuntamiento. Además, de acuerdo a la Constitución Federal, éste cuenta con facultades y atribuciones que le concede el artículo 115 constitucional. Sin embargo, muchas de las atribuciones y facultades atribuibles al municipio no quedan de manera explícita sino de manera implícita, por lo que se deja entre ver un claro vacío en el marco jurídico de su

competencia. Esto se debe principalmente a la poca voluntad política de las autoridades federales y estatales para otorgarle un mayor peso y solidez al marco jurídico que establece los lineamientos del municipio.

De este modo, las entidades federativas, no han hecho lo suficiente para ir más allá de lo que estipula el artículo 115 constitucional, sino únicamente transcriben los lineamientos que se estipula la Constitución federal. Por ende, es imposible que el marco jurídico que regula a los municipios a nivel estatal pueda dotar de mayores facultades y atribuciones a los municipios y que esto se traduzca en mayor autonomía política y a su vez en una mayor descentralización de los gobiernos municipales. Al no darse este paso, los municipios seguirán careciendo de una reestructuración e innovación en el plano político y económico, además seguirán funcionando con una burocracia carente de visión y de apatía, en donde la creatividad y las tomas de decisiones solamente seguirán viniendo del gobierno federal y de los estados, ya sea través de la implementación de políticas públicas o de los diversos fondos que el gobierno federal le asigna a los municipios condicionándolos en la aplicación de estos recursos públicos.

Asimismo, la reglamentación con que cuentan los ayuntamientos que representan los principios estipulados en la constitución federal, son aplicables a un caso concreto. A partir de la reforma de 1999 los gobiernos municipales obtuvieron facultades para regular la vida interna de los ayuntamientos lo que se traducía en una mayor autonomía de los municipios. Esta mayor autonomía se divide en dos rubros: una para regular la administración pública y otra para regular el ejercicio de autoridad en materia que son de competencia municipal. Aunque se puede decir, que estas competencias otorgadas a los gobiernos municipales en muchas ocasiones se encuentren limitadas por los congresos locales, lo que se traduce en obstáculos para decidir el rumbo propio de los gobiernos municipales que les permitan reglamentar de manera adecuada la forma de organizar internamente la administración de los ayuntamientos. Estas dificultades se deben de solucionar con un mayor sistema de profesionalización municipal. Hay que desarrollar un acceso a la información pública y rendición de cuentas por parte de los gobiernos locales. Así como una mayor solides en el marco jurídico dentro de la Constitución federal y estatal y así, proteger de toda arbitrariedad a los gobiernos municipales con respecto a los otros órdenes de gobiernos. No se debe de olvidar que la reglamentación municipal no solamente

afecta a los gobiernos municipales al interior de su gestión, sino también, a la sociedad que se encuentra inmerso en ella misma. Las tomas de decisiones adecuadas propician una interacción de confianza, tanto de las autoridades municipales como de la propia ciudadanía en general.

Por otro lado, podemos decir, que la administración pública municipal ha ido evolucionado a través de las décadas. A partir de la constitución de 1917, el municipio quedó subordinado a los gobiernos estatales y no tenían ninguna atribución o competencia clara y precisa con respecto a su papel en el ámbito de las políticas públicas, sino únicamente eran administradores de los propios estados. Pero a partir, de las reformas de 1983 y las de 1999 le dieron una nueva dimensión a los municipios otorgándoles de mayores atribuciones y facultades, así como reconociendo en la constitución federal al municipio como gobierno y no como un simple administrador como había sido antes de la reforma de 1999.

La reactivación del municipio con estas dos reformas fundamentales, hizo nuevamente tener un papel protagonista a los gobiernos locales en la implementación de políticas públicas (limitado), esta vez con mayores competencias jurídicas que le había otorgando la constitución federal. Aunque, en las legislaturas locales no se estaba dando este mismo paso como a nivel federal. En la mayoría de los congresos locales, únicamente se transcribieron los lineamientos que estipula el artículo 115 constitucional y no innovaron más allá el marco jurídico que le diera mayor solidez a los ayuntamientos, por lo que se quedaron limitados los municipios en sus competencias y atribuciones con la finalidad de ser más eficientes y eficaces en las prestaciones de servicios públicos, así como en las implementación de políticas públicas que aplicaran los propios gobiernos locales.

Aunque con las reformas de 1983 y 1999 el municipio se vio fortalecido frente al gobierno federal y estatal, no fue lo suficiente para que el gobierno local fuera más autónomo y descentralizado en sus funciones políticas y administrativas. Se suponía que con estas reformas el Municipio debería de impulsar el desarrollo y el crecimiento económico, así como darle mayor autonomía política al Municipio, y lograr que los ayuntamientos implementen políticas públicas con mayor eficacia y eficiencia hacia la población más vulnerable de la comunidad.

Sin embargo, el municipio se conoce como el gobierno más cercano a la población que comprende y sabe los problemas que más aqueja a la población y también, como la instancia más propicia que puede resolver diferentes problemas que afectan a una comunidad. Sigue siendo el sustento de la organización administrativa de los gobiernos locales, en tanto que muchas dificultades cotidianas se resuelven, en efecto, en esa instancia. De acuerdo con la lógica que prefiere verlos como el primer peldaño de la escalera administrativa, los municipios han resuelto incontables demandas locales, comunitarias. Pero su labor ha sido, también, insuficiente. Además, un ayuntamiento es capaz de convocar la colaboración social con mayor rapidez y eficacia que cualquier otro órgano de gobierno. En contrapartida, los municipios carecen de los recursos necesarios para atender reclamos fundamentales, de modo que su ámbito real de acción está objetivamente limitado debido a la precariedad de sus presupuestos.

En definitiva se puede decir que el municipio sigue careciendo de autonomía política y de descentralización en el ámbito político y administrativo por lo que es necesario que se hagan reformas más completas que le den una mayor libertad a los municipios en las tomas de decisiones y que les permitan obtener mayor captación de recursos para que puedan hacer frente a los distintos problemas que pueda tener cada municipio en su comunidad. Unos de los errores que se han cometido es el no reconocer la heterogeneidad de los 2440 municipios que existen en el país.<sup>109</sup> Por lo que en muchas ocasiones se legisla a nivel federal y estatal a los municipios de manera general y no de manera local o regional, ya que cada región o municipios son diferentes con respecto al uno con el otro, esto se debe a la diversidad multicultural que existe en México.

---

<sup>109</sup>Para mayor información consultar la esta página electrónica, sobre el número de municipios que existen en México. [http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC\\_Federalismo](http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Federalismo) o bien consultar la siguiente página del INEGI: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/MexicoCifras.aspx?e=23&m=0&sec=M>

### **CAPÍTULO III. Marco contextual: autonomía y descentralización del municipio de Felipe Carrillo Puerto y las relaciones intergubernamentales en los tres órdenes de gobierno**

En este tercer capítulo se pretende incorporar las diferentes variables y elementos teóricos conceptuales descritos y analizados en el primer capítulo, así como la revisión del marco jurídico del municipio en el estado de Quintana Roo, abordada en el segundo capítulo de ésta investigación. Del mismo modo, se estudiará la autonomía y la descentralización del municipio de Felipe Carrillo Puerto con respecto al gobierno federal y estatal. Se analizarán las relaciones intergubernamentales que existen entre los tres órdenes de gobierno en la actualidad y además, el funcionamiento del gobierno municipal en Felipe Carrillo Puerto, en relación a su toma de decisiones. Por medio de esto, se busca contribuir al fortalecimiento de la autonomía y la descentralización de los municipios en el estado de Quintana Roo. Por último, se presentan 21 entrevistas con diferentes personajes en las diferentes esferas de gobierno que proyectan la realidad que vive el municipio actualmente, lo cual contribuirá a dar recomendaciones con el único objetivo de fortalecer la autonomía y la descentralización de éste.

#### **3.1 Ubicación geográfica del municipio de Felipe Carrillo Puerto**

Con el decreto del Territorio Federal de Quintana Roo<sup>110</sup> a estado Libre y Soberano en 1974, se crean los siete municipios<sup>111</sup>. Es de observarse que uno de estos municipios, es el de Felipe Carrillo Puerto, que tiene una extensión territorial de 13, 806 km<sup>2</sup>, lo que representa el 27.2% del total de la superficie del estado y es el segundo más grande de los nueve municipios actuales (Dachary y Arnaiz: 1990:31).

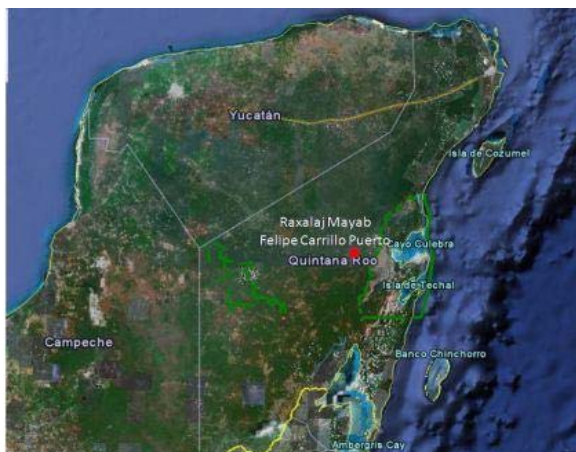
El municipio de Felipe Carrillo Puerto, con cabecera municipal del mismo nombre, tiene las siguientes colindancias: al norte con el municipio de Solidaridad, junto con los municipios de Ticul, Peto, Oxcutzcab y Valladolid pertenecientes al estado de Yucatán; al este con el Mar Caribe, al sur con el municipio de Othón P. Blanco, y al oeste con el municipio de José María Morelos.

---

<sup>110</sup>Con la creación del estado de Quintana Roo en 1902, como territorio Federal, su extensión territorial era de 50,000 km<sup>2</sup> y las poblaciones que habían en ese entonces son las siguientes: Isla Mujeres, Cozumel, Chan Santa Cruz y la naciente Payo Obispo (Dachary y Arnaiz: 1990:31).

<sup>111</sup>Con la creación del estado de Quintana Roo en 1974, aparecen los siete municipios (José María Morelos, Lázaro Cárdenas, Benito Juárez, Othón P. Blanco, Isla Mujeres, Felipe Carrillo Puerto y Cozumel) estos municipios constituidos reemplazan a las cuatro delegaciones que existían en ese entonces.





En el 2005, de acuerdo al II Censo de Población y Vivienda, el municipio contaba con un total de 65,373 habitantes de los cuales 33,288 son hombres y 32,085 mujeres. Además, tiene una población de habla indígena de 40,996 personas de 5 años en adelante, que representa el 62.7 % del total de la población del municipio. De esta población indígena el 99.2 % pertenece a la etnia maya. La mayoría de la población habla español y maya (83.9 %) y el resto (16.1 %) no habla español,<sup>112</sup> sólo la lengua maya.

### **3.2 Breve descripción del gobierno local en el municipio de Felipe Carrillo Puerto**

Felipe Carrillo Puerto es la cabecera municipal, con aproximadamente 21,530 habitantes de acuerdo al censo del 2005, y es la comunidad más poblada del municipio con mayor número de servicios públicos. Las principales actividades económicas que se llevan a cabo son: el comercio, “los servicios” (públicos) y las actividades agropecuarias.

El ayuntamiento se integra por un Presidente Municipal, un síndico, seis regidores electos, según el principio de mayoría relativa, y tres regidores electos según el principio de representación proporcional. Se elige un suplente para el síndico y uno para cada regidor.

Las Comisiones que por Ley se crean al interior del ayuntamiento son: 1) Hacienda, Patrimonio, Cuenta Pública y Asistencia Social; 2) Obras Públicas y Servicios Municipales; 3) Educación, Cultura y Recreación; 4) Seguridad Pública y Tránsito Municipal; 5) Gobernación, Espectáculos, Diversiones y Deportes; 6) Obras Públicas; 7) Industria y

<sup>112</sup>Para mayor información consultar la siguiente página electrónica del INEGI: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/MexicoCifras.aspx?e=23&m=0&sec=M>

Asuntos Agropecuarios; 8) Comercio, Turismo y Salud Pública; y 9) Desarrollo urbano y Ecología. Cada regidor es responsable de una estas comisiones.<sup>113</sup>

### *3.2.1 Organización y Estructura de la Administración Pública Municipal del municipio de Felipe Carrillo Puerto.*

La administración pública del municipio está organizada en una Presidencia Municipal y cuatro Secretarías que son: la Secretaría de Hacienda Municipal, La Secretaría General, la Secretaría de Administración y la Presidencia Municipal del D.I.F.

A la Secretaría de Hacienda Municipal le corresponde coordinar la Dirección de Catastro y la Dirección de Ingresos y Egresos. La Secretaría General coordina la Dirección de Participación Ciudadana, las Alcaldías Municipales, las Delegaciones Municipales, el Registro Civil y el Juzgado Calificador. La Secretaria de Administración coordina la Dirección de Cultura y Deporte y la Dirección de Servicios Municipales; la Presidencia del Desarrollo Integral de la Familia, en forma adicional, se coordina directamente con el Presidente Municipal, la Dirección de Desarrollo Económico, la Dirección de Comunicación Social, la Dirección de Obras Públicas y la Dirección de Seguridad Pública.

Felipe Carrillo Puerto, también cuenta con autoridades auxiliares en apoyo a la presidencia municipal, en la cual se crearon organismos representativos de la autoridad municipal: Las Alcaldías Municipales, que son organismos *colegiados descentralizados* de la organización municipal, y las Delegaciones y Subdelegaciones Municipales, que son *órganos desconcentrados* de la administración municipal que dependen del Presidente Municipal.<sup>114</sup>

### *3.2.2 Regionalización Política y sus reglamentos*

El municipio pertenece al VII Distrito Electoral Local y al II Distrito Electoral Federal. Además, cuenta con la siguiente reglamentación: Bando de Policía y Buen Gobierno; Reglamento Interno del Ayuntamiento; Reglamento de Faltas de Policía y Buen Gobierno;

---

<sup>113</sup>Ver la página Oficial del municipio de Felipe Carrillo Puerto de internet: <http://www.felipecarrillopuerto.gob.mx/> o revisar la siguiente página: <http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/qroo/Mpios/23002a.htm> o bien ver la pagina de INEGI:<http://www.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/MexicoCifras.aspx?e=23&m=0&sec=M>

<sup>114</sup>Toda esta información fue tomada de la página oficial del municipio de Felipe Carrillo Puerto. <http://www.felipecarrillopuerto.gob.mx/>

Reglamento de Administración Pública Municipal; Reglamento de Transporte Urbano; Reglamento de Catastro; y Reglamento para el uso de Auditorio.

Se puede decir que la reglamentación vigente no ha sido actualizada por parte del cuerpo colegiado. Esto se debe a que muchos de los regidores no se encuentran interesados en innovar la reglamentación de acuerdo a las necesidades actuales que vive el municipio. Esta actitud conlleva a que el municipio se vaya quedando rezagado ante el resto de los demás municipios que conforman al estado de Quintana Roo, limitando de esta forma, el crecimiento y desarrollo económico de la comunidad.

### **3.3 El funcionamiento del gobierno municipal de Felipe Carrillo Puerto en el estado de Quintana Roo**

El funcionamiento del gobierno municipal en este municipio, se ve reflejado a través de las entrevistas realizadas a personas clave en los diferentes ámbitos del gobierno federal, estatal y municipal, se puede apreciar que entre los actores políticos entrevistados, existen opiniones encontradas, con respecto a los temas que se trataron durante las entrevistas. A partir de esto, se pretende dar un análisis profundo con mira a una visión amplia y objetiva sobre la situación actual que guarda el municipio de Felipe Carrillo Puerto y en relación con el gobierno federal, estatal y municipal.

Bajo este esquema se plantea la siguiente pregunta *¿Existe una real y efectiva autonomía en el municipio de Felipe Carrillo Puerto y cómo se está llevando a cabo?* Por lo que se ha podido constatar a través de las diversas entrevistas realizadas, que no hay una real y efectiva autonomía en el municipio de Felipe Carrillo Puerto, esto se debe a que el gobierno local no cuenta con los recursos económicos suficientes para implementar sus propias políticas públicas. Sin embargo, este tipo de problema, también suele suceder en los ayuntamientos más grandes, con una economía activa y un alto ingreso en la hacienda municipal, como es el caso del municipio de Benito Juárez, en el cual, el gobierno estatal ejerce una presión política ante el ayuntamiento. Aunque, en la ley haya avance en la autonomía municipal, en la práctica no se lleva a cabo, tal como se estipula en la Constitución federal y estatal.

«En opinión del diputado William Alfonso Souza Calderón de extracción panista, señalan que no existe una división de poder en el estado (ejecutivo, legislativo y judicial), que el poder solamente se reduce al poder ejecutivo únicamente. En este sentido, los

municipios no pueden diseñar sus propias políticas públicas, ni hacer uso de sus facultades porque el estado a través del centralismo se impone ante el municipio».<sup>115</sup>

El diputado William Alfonso Souza Calderón puntualiza »que los gobiernos municipales en el estado de Quintana Roo, son jerarquizados por el estado. Esto se debe a los compromisos que contraen los gobiernos municipales con el ejecutivo estatal. Bajo esta situación, los presidentes municipales de extracción priista mantienen un perfil bajo, ante el gobierno del estado, es decir, son actores políticos pasivos. Este mismo diputado señala que esto se debe a que en el estado de Quintana Roo, no se respeta las divisiones de poderes y esto da cabida, a un gobierno estatal centralista. En palabras del diputado se sabe que cuando los presidentes municipales llegan al poder procuran en primera instancia asegurar su futuro personal, olvidándose por completo de los compromisos contraídos con la población durante la campaña».<sup>116</sup>

En la opinión de los siguientes entrevistados: el diputado William Alfonso Souza Calderón, la diputada Rosa María Serrano Rodríguez,<sup>117</sup> el Regidor David Noé Bahena Adame y el ex presidente municipal Mario Eduardo Chuc Aguilar,<sup>118</sup> consideran que algunos elementos que determinan la apatía y el sometimiento de los gobiernos municipales, principalmente en el caso del municipio de Felipe Carrillo Puerto son los siguientes: 1). La mayoría de los gobierno municipales se encuentran influenciado por el ejecutivos estatal en turno; 2) Los presidentes municipales manejan un perfil bajo ante el centralismo que maneja el gobierno del estado; 3) Los gobiernos locales esperan las ordenes de parte del gobierno del estado, para tomar algunas decisiones; 4) Los gobiernos municipales así como los legisladores del congreso local de extracción priista, son partidarios de las decisiones del gobernador en turno, por esta razón nunca proponen iniciativas en mejora de las instituciones locales, 5) Los gobiernos municipales al igual que los diputados locales se olvidan de los compromisos que en algún momento contrajeron con

---

<sup>115</sup>Esta percepción es de acuerdo a la opinión del diputado William Alfonso Souza Calderón como primer secretario de la comisión permanente de la XII Legislatura, pertenece al Partido de Acción Nacional (PAN). Ver anexos. Pág. 228.

<sup>116</sup>Esta percepción es de acuerdo a los trabajos de campo realizados a los siguientes funcionarios: diputado William Alfonso Souza Calderón, Ver anexos. Págs. 228-231.

<sup>117</sup>La diputada Rosa María Serrano Rodríguez, es de la XII Legislatura, pertenece al Partido de Acción Nacional (PAN).

<sup>118</sup>Mario Eduardo Chuc Aguilar, ex presidente municipal de Felipe Carrillo Puerto, afiliado al PRI.

la población durante sus campañas; y 6) La gran mayoría de los funcionarios son de extracción priista<sup>119</sup>.

En palabra de la diputada Rosa María Serrano opina «que los gobiernos municipales en la mayoría de los casos no están programados para gobernar bien, sino para ascender a nuevos puestos políticos de elección popular y se olvidan de que están representando a una fracción de la población. Por consecuencia, los diputados, al igual que los regidores y presidentes municipales, no tienen comunicación cercana entre ellos mismos, con el fin de discutir los diferentes problemas que pueda tener un municipio».<sup>120</sup>

De acuerdo a las entrevistas de campo realizadas a partir de la fecha (14-09-2010 al 30-10-2010) los regidores que integran el ayuntamiento de Felipe Carrillo Puerto, se pudo percibir una apatía y dependencia del gobierno local. Los regidores actúan de acuerdo a las instrucciones dadas por el presidente municipal. En este sentido los regidores no desempeñan un papel preponderante y ni actúan como contrapeso. Ante este panorama, los regidores como miembros del ayuntamiento deberían de tener un papel importante para proponer iniciativas al igual que el presidente municipal y mejorar la eficiencia y eficacia de la administración municipal y al mismo tiempo impulsar el desarrollo y crecimiento económico de la localidad.<sup>121</sup>

Las facultades de los regidores al igual que las del presidente municipal están actualmente limitadas para decidir el rumbo de un municipio, esto se pudo corroborar durante las entrevistas de campo realizadas en el municipio de Felipe Carrillo Puerto. Los que deciden el desarrollo de un municipio son las autoridades federales y estatales porque son los que poseen los recursos económicos, y a su vez ejercen una política centralizadora, en relación al gobierno municipal. El municipio se encuentra limitado en las diversas funciones que podría ejercer de manera libre, sin intervención de los otros órdenes de gobierno. Es muy difícil, que esta situación pueda cambiar en corto tiempo en el estado de Quintana Roo, al menos que se dé la alternancia en el gobierno estatal y en el poder legislativo y a su vez, haya la voluntad política de revertir el sistema político que opera en la entidad.

---

<sup>119</sup>Para mayor información ver anexos. Págs. 228, 231, 235 y 241.

<sup>120</sup>Esta idea es a partir de la diputada Rosa María Serrano Rodríguez. Ver anexos. Págs. 231.

<sup>121</sup>Para mayor información ver anexos a partir de la pág. 221-241.

De acuerdo a las entrevistas realizadas a los regidores, Rodolfo M. Buenfil Góngora, Alicia López Pérez y Miguel Antonio Balam Romero, todos ellos de extracción priista, «afirman que no pueden proponer iniciativas ante el congreso local, porque esta responsabilidad y facultad no depende de ellos, ni del presidente municipal, sino que la responsabilidad recae en el diputado local».<sup>122</sup> «En palabras de la regidora Alicia López señala, que no hay mejor iniciativa que la de un diputado local, en él recae la representativa del pueblo, ya que ellos son lo que legislan y crean leyes».<sup>123</sup> Como se podrá ver, muchos de los regidores que integran al cuerpo colegiado del ayuntamiento de Felipe Carrillo Puerto no están informados de las atribuciones y facultades que le concede la Constitución Federal y estatal al igual que la Ley Municipal del estado de Quintana Roo y los reglamentos con que cuenta y se rige el municipio en su interior. Es necesario que a los regidores se le prepare y se les informe de las atribuciones y facultades que tienen ante la federación y el estado, de lo contrario, los regidores seguirán dependiendo de los planes de desarrollo nacional y estatal como hasta ahora se ha llevado a cabo en el municipio de Felipe Carrillo Puerto.

La diputada Rosa María Serrano Rodríguez señala »que los gobiernos municipales no están acostumbrados a decidir por ellos mismos, sino que esperan instrucciones del gobernador en turno para realizar cualquier acción en su localidad. Por el contrario, si un presidente municipal actúa con autonomía de acuerdo a las facultades y atribuciones que le otorga la constitución federal y estatal puede tener repercusiones durante su gobierno tales como: que no le sea otorgado el recurso de acuerdo a la partida presupuestaria de ese año, ya sea del gobierno federal o estatal; que se le imposibilite el acceso de manera rápida a los programas o fondos que por ley le pertenecen y truncando así su carrera política. En ocasiones puede ir a la cárcel como los casos de los presidentes municipales de Benito Juárez: Juan Ignacio García Zalvidea durante su administración con mira a las elecciones para gobernador de 2006, y el de Gregorio Sánchez Martínez en las elecciones 2010».<sup>124</sup>

En este contexto, la diputada Rosa María Serrano señala «que la corrupción, la subordinación, el clientelismo y los cacicazgos regionales y locales están opuestos a la

---

<sup>122</sup>Ésta afirmación es de acuerdo a las entrevistas realizadas a los siguientes regidores: el regidor Rodolfo M. Buenfil Góngora, la regidora Alicia López Pérez y el regidor Miguel Antonio Balam Romero, todos ellos de extracción priista. Ver anexos. Págs. 236, 239 y 240.

<sup>123</sup>La regidora Alicia López Pérez, pertenece al PRI. Ver anexo. Pág.239.

<sup>124</sup>Para mayor información. Ver anexos. Págs. 231-232.

razón, la justicia, la democracia, la descentralización y la autonomía de los gobiernos municipales. De esta manera, es imposible que un país, un estado o municipio puedan avanzar al desarrollo y al crecimiento económico. En este sentido, el bienestar de la población está muy lejos de los gobernantes. Se antepone primero el interés personal del servidor público, que la buena voluntad de gobernar para la población».<sup>125</sup>

Por otro lado, el gobierno federal y estatal ha considerado a los municipios como incapaces de no poder dirigir y manejar el rumbo político, económico y administrativo, de esta forma, minimizan la capacidad de gestión propia de los ayuntamientos, obstaculizando el crecimiento y el desarrollo de la localidad. Esta forma de razonar va de acuerdo para aquellos municipios semirurales con poca capacidad en recaudación tributaria.

De acuerdo con las entrevistas de campo realizadas a los funcionarios del municipio de Felipe Carrillo Puerto «La regidora Juanita Mayo Arco, el regidor Rodolfo M. Buenfil Góngora, el Secretario General del Ayuntamiento Nazario Sánchez y el regidor Miguel Antonio Balam Romero, todos ellos de extracción priista<sup>126</sup> y el regidor David Noé Bahena Adame del PRD,<sup>127</sup> mostraron su desacuerdo con los recursos y programas que vengán etiquetados y tipificados por parte de la federación». Sin embargo, en el caso de los diputados «la diputada Geny Secundina Canto, Eduardo Manuel IC Sandy, el Diputado Álvaro Candelario Campos, el diputado Pedro Pablo Poot Ek, todos ellos de extracción priista y el diputado William Alfonso del PAN, sí se mostraron a favor que los programas y fondos vengán etiquetados para los municipios».<sup>128</sup> Esta forma de como administra y maneja los recursos la federación, se justifica con el fin de que los servidores públicos del ayuntamiento no puedan desviar los recursos a intereses personales. De no ser así, muchos de los recursos que reciben los municipios fácilmente podrían usarse con otros fines distintos al establecido originalmente. Es decir, es una forma de blindar el recurso y los programas que son asignados a los municipios.

De acuerdo a la entrevista de campo realizada al diputado William Alfonso del PAN y el regidor David Nué Bahena del PRD, señalan, que los programas asistenciales que se

---

<sup>125</sup>Entrevista realizada a la diputada Rosa María Serrano Rodríguez. Ver anexos. Pág. 231-232.

<sup>126</sup>Ver anexos de los siguientes entrevistados. Págs. 234, 236, 237 y 240.

<sup>127</sup>Ver anexo. Pág. 235.

<sup>128</sup>Ver anexos. Págs. 221, 223, 225, 227 y 228.

destinan a los municipios no aterrizan de manera oportuna.<sup>129</sup> Esto se debe a que no hay una buena difusión y comunicación de estos programas entre los tres órdenes de gobierno. En consecuencia, muchas personas no pueden alcanzar los beneficios de los programas de apoyo que vienen del gobierno federal o estatal. En este punto se puede destacar la destreza y el compromiso que tiene un gobernante con su población, principalmente el gobierno local que es el más cercano a la población.

En muchas de las ocasiones los presidentes municipales asumen una actitud de apatía con respecto a los diversos fondos o recursos que provienen de la federación y del estado. Esto se debe a que los gobiernos municipales no buscan la manera de destrabar y de bajar los recursos que son asignados para el municipio, en consecuencia los fondos y programas son devueltos a la federación. Es decir, no existe un compromiso real de parte de los gobiernos locales y de los regidores con la población. Quedando el gobierno local supeditado a las políticas públicas del gobierno estatal y de las propias dependencias que representan al gobierno federal en la entidad.<sup>130</sup>

De acuerdo, «a la regidora Juanita Mayo Arco, al regidor Rodolfo M. Buenfil Góngora, el Secretario General del Ayuntamiento Nazario Sánchez Carrillo, todos ellos de extracción priista<sup>131</sup> y el regidor David Noé Bahena Adame del PRD»<sup>132</sup> estos funcionarios coincidieron en el hecho de prolongar el periodo de gobierno municipal de tres años a cuatro años. Ésta justificación se basa en que el presidente municipal en turno no tiene el tiempo suficiente para llevar a cabo los proyectos de trabajo y muchos de ellos quedan inconclusos. Además, un gobierno local, hace uso de su ejercicio presupuestal por completo un solo año, porque cuando entra una nueva administración el presupuesto ya está siendo ejercido, por lo que tiene que esperar al siguiente año a que le aprueben el segundo año de ejercicio presupuestal, y en el tercer año de su mandato únicamente utiliza una parte de ese presupuesto, porque ya está de salida.

En este caso, los entrevistados precisan que es necesario que se prolongue el periodo de gestión de los gobiernos locales a cuatro años, por tanto, urge hacer una reforma

---

<sup>129</sup>Ver anexos en las págs. 228 y 235.

<sup>130</sup>Para mayor información consultar los anexos de las siguientes personas entrevistadas: el regidor David Noé Bahena Adame del PRD, el regidor Rodolfo M. Buenfil Góngora y Miguel Antonio Balam Romero. Ver anexos. Págs. 235, 236 y 240.

<sup>131</sup>Ver anexos. Págs. 234, 236 y 237.

<sup>132</sup>Ver anexo. Pág. 235.



al marco jurídico a nivel federal, estatal y municipal. Sin embargo, aunque la mayoría de los funcionarios políticos entrevistados coincidan en prolongar el periodo de gobierno municipal, actualmente no existe ninguna iniciativa que proponga ampliar este periodo ante el congreso. El congreso local espera que la iniciativa provenga del ejecutivo a petición de los gobiernos municipales. Este tema de gran relevancia seguirá esperando todavía un buen tiempo para que se lleve a cabo, se legisle y se apruebe.

Durante el proceso de entrevista, la mayoría de los actores políticos (diputados, regidores, presidentes municipales y autoridades federales) consideraron que no hay necesidad de reformar y de revisar las competencias que tienen los municipios, con respecto al marco jurídico, creen que el municipio está blindado contra cualquier arbitrariedad o abuso de poder que pueda vulnerar su autonomía. Empero, esta visión que tienen los diferentes funcionarios políticos es muy optimista. Muchos de ellos tienen un conocimiento limitado sobre el marco jurídico que regula la vida interna de los municipios.

En este sentido, se pudo constatar que la mayoría de los servidores públicos entrevistados no tienen la necesidad de revisar el marco jurídico del municipio, esto se debe “tal vez”, a que históricamente la mayoría de los presidentes municipales junto con los diputados en el estado de Quintana Roo, han sido de extracción priista, por lo que se puede considerar que no ha habido la necesidad de hacer una revisión exhaustiva al marco jurídico del municipio durante los sexenios anteriores.<sup>133</sup> Actualmente este pensamiento podría cambiar, porque la mayoría de los municipios están en manos de la oposición y a solicitud de los gobiernos municipales (la oposición) podrían hacer una petición de revisar el marco jurídico que regula la vida interna del municipio. Esto dependerá en buena medida de las relaciones intermunicipales que se vayan a dar para el 2012 entre los gobiernos locales, principalmente en los gobiernos que están de oposición al gobierno estatal.<sup>134</sup>

---

<sup>133</sup>Ver anexos. Págs. 228. La observación, es de acuerdo a la entrevista realizada al diputado William Alfonso Souza Calderón de afiliación panista.

<sup>134</sup>Nueve son los municipios que integran al estado de Quintana Roo. En las elecciones del 4 de julio de 2010, cinco municipios pasaron a manos de la oposición que son los siguientes: José Domingo Flota Castillo de extracción PRD es presidente municipal electo en el municipio de José María Morelos, Sebastián Uc Yam Sofía por la mega alianza es presidente municipal electo en el municipio de Felipe Carrillo Puerto, Julián Javier Ricalde Magaña por la mega alianza es presidente municipal electo en el municipio de Benito Juárez, Hugo Iván Sánchez Montalvo del PAN es presidente municipal electo del municipio de Isla Mujeres y María Trinidad García Arguelles por la mega alianza es presidenta municipal electa en el municipio de Lázaro Cárdenas. Para mayor información consultar la siguiente página oficial del IEQROO:

Es necesario fortalecer el marco jurídico de los municipios, sin embargo se necesita que haya servidores públicos con buena intención de cambiar las cosas que no están funcionando bien para el gobierno municipal y para la población en general, aunque existan leyes y reglamentos, en muchas ocasiones, no están a la altura de las circunstancias actuales. Dentro de este panorama, se necesita que el gobernador en turno tenga la voluntad política de poder cambiar las deficiencias que tenga cada uno de los municipios, y permitir a los municipios que crezcan en el ejercicio de su autonomía política y económica.<sup>135</sup>

Algunas de las deficiencias que se pueden mencionar en el ayuntamiento de Felipe Carrillo Puerto son: 1) no poder hacer empréstitos o créditos o que tenga la facultad de aprobar afectaciones al patrimonio municipal; 2) carecen de facultad de hacer referéndum o plebiscito; y 3) los regidores no tienen la autoridad de dar licencias al presidente municipal para ausentarse por más de 15 días. Estas son algunas de los problemas que tiene el marco jurídico en el estado y de hecho en la Ley Municipal. Para que esto pueda empezar a revertirse es necesario que los presidentes municipales mantengan una comunicación muy estrecha con los diputados locales, con el fin de proponer iniciativas que busquen darle un nuevo impulso a la autonomía y a la descentralización a los municipios y de esta manera fortalecer el marco jurídico y del mismo modo la ley municipal.

Un fenómeno importante que no deja avanzar a los municipios de manera constante es la *corrupción*, generado por el sistema político mexicano. En primera instancia no existe como tal la división de poderes, el poder legislativo y Judicial son instituciones muy débiles ante el poder ejecutivo. Se privilegia de ante mano las relaciones personales, ya sea público o privado, que la necesidad del pueblo.<sup>136</sup>

En palabras propias del diputado William Alfonso Souza Calderón del partido PAN señala »que una de las cosas que obstaculizan el crecimiento y el desarrollo de los municipios se debe a que la mayoría de los presidentes municipales llegan al poder cuidando su imagen personal, además, utilizando recursos de los ayuntamientos en exceso para hacer crecer su popularidad. Aparte, los gobiernos municipales en su mayoría tienen

---

[http://www.ieqroo.org.mx/v2009/descargas/partidospol/2010/Candidatos\\_Electos.pdf](http://www.ieqroo.org.mx/v2009/descargas/partidospol/2010/Candidatos_Electos.pdf) página consultada el 22-12-2010.

<sup>135</sup>La observación, es de acuerdo a la entrevista realizada al diputado William Alfonso Souza Calderón y a la Diputada Rosa María Serrano ambos de afiliación panista. Ver anexos. Págs. 228-231

<sup>136</sup>Esta afirmación es de acuerdo a las entrevistas realizadas al diputado William Alfonso Souza Calderón del partido PAN. Ver anexo. Pág. 228.

aviadores, compadres y amigos que se están beneficiando del erario público y asimismo, buscan contratistas que son amigos para que se vean favorecidos, y por ende, hay derroche de recursos económicos. Los gobiernos municipales no ahorran porque todo el recurso que reciben lo gastan en lujos como en carros muy caros, remodelación de oficinas y renovación de equipos sofisticados que en muchas ocasiones no son tan urgentes. En este caso, la gestión de un gobierno municipal no se refleja en la comunidad, porque el derroche de recursos se desvía a otro lado, dejando a la población sin ningún beneficio comunitario».

Este mismo diputado afirma «que los recursos que reciben los gobiernos municipales son suficientes para que pueda trabajar en su comunidad. Sin embargo, el despilfarro o derroche de dinero en lujos que tienen los gobiernos municipales nunca se castigan, porque aunque haya órganos o dependencias que vigilen la corrupción como es la contraloría, instituto de transparencia, órgano superior de fiscalización, de nada sirve, porque todos estos órganos están sujetos gobierno estatal».<sup>137</sup>

Desde esta perspectiva, es necesario cambiar el marco jurídico constitucional federal, estatal y la ley municipal, acorde a la realidad del siglo veintiuno. Existe la necesidad de practicar el nuevo federalismo en los diferentes órdenes de gobierno, aunado a la voluntad política de cada uno de los gobernantes para ser efectivo el ejercicio de autonomía y una mayor descentralización principalmente en los gobiernos municipales, incluyendo una activa participación ciudadana en los municipios con el fin de impulsar la democracia desde abajo hacia arriba respectivamente y de este modo ir contrarrestando el mal de la corrupción.

Para que un municipio pueda tener desarrollo y crecimiento económico se debe de ir descentralizando y tener mayor ejercicio de autonomía, de lo contrario se limita el progreso de un ayuntamiento. Es decir, a mayor descentralización y autonomía, mayor será el avance de un municipio, esto es de acuerdo a los postulados del nuevo federalismo en México. Asimismo, se deben de crear instituciones autónomas y descentralizadas que vigilen la aplicación de los recursos económicos en la administración de los municipios, con el único fin de que los gobierno locales, no hagan mal uso de ellos.

---

<sup>137</sup>Para mayor información consultar la entrevista realizadas al diputado William Alfonso Souza Calderón y a la diputada Rosa María Serrano Rodríguez. Ver anexos. Págs. 228 y 232.

### **3.4 La autonomía del municipio de Felipe Carrillo Puerto en el estado de Quintana Roo.**

De acuerdo como lo señala la Constitución Federal y Estatal y la Ley Municipal, el Municipio de Felipe Carrillo Puerto es parte integrante de la división territorial, de la organización política y administrativa del Estado de Quintana Roo; es una entidad pública investida de personalidad jurídica y capacidad política y administrativa para la consecución de sus fines. Así mismo goza de autonomía en lo concerniente a su régimen interior; cuenta con territorio, población y gobierno propios; y está gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, no existiendo autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado. Esto es de acuerdo, a los preceptos normativos de las leyes federales, estatales y municipales. Sin embargo, estas disposiciones normativas no se están aplicando tal como se contempla en los diferentes preceptos constitucionales.

De acuerdo a las entrevistas realizadas a los diputados y regidores, señalan a pesar de las facultades que tienen los municipios en la Constitución Federal, es necesario que los municipios propongan iniciativas ante el congreso local, con el fin de ir disminuyendo la dependencia política y económica con respecto al estado.<sup>138</sup> Actualmente los municipios viven una autonomía limitada y una total dependencia económica principalmente en los municipios rurales, por lo que es necesario ampliar las facultades y atribuciones a través de reformas que estén a la altura de las circunstancias del momento.

Bajo esta circunstancia se pudo corroborar a través de las diversas entrevistas realizadas, que en el gobierno de Felipe Carrillo Puerto no se ejerce una autonomía municipal, tal como lo estipulan las leyes federales, estatales y municipales. También, se pudo dejar entrever que existe una coordinación entre el gobierno estatal y municipal de manera condicionada y a su vez limitada. El gobierno local no puede desarrollar ni implementar políticas públicas, paralelas al Plan de Desarrollo Estatal. Su acción de gobierno depende en buena medida de las buenas relaciones políticas que mantenga con el

---

<sup>138</sup>Los diputados (as) que afirman que es necesario hacer reformas al marco jurídico son: el diputado Froylan Sosa Flota, el diputado Eduardo Manuel Ic Sandy, el diputado Pedro Pablo Poot Ek, todos ellos de extracción priistas y el diputado William Alfonso Souza Calderón y la diputada Rosa María Serrano Rodríguez, ambos afiliados al PAN. En cuanto a los regidores se encuentran: la regidora Juanita Mayo Arco, el regidor Rodolfo M. Buenfil Góngora, el regidor Miguel Antonio Balam Romero, el Secretario General del Ayuntamiento Nazario Sánchez, todos ellos de extracción priista y el regidor David Noé Bahena Adame, proviene de las filas del PRD. Ver anexos. Págs. 221-241.

gobierno del estado y con el Congreso local, de lo contrario su ejercicio de gobierno podría tornarse crítico e inestable en el ámbito político y económico.<sup>139</sup>

En este sentido, se puede señalar las causas que determinan la inoperancia y la pasividad del gobierno municipal de Felipe Carrillo Puerto, similar a otros municipios ante el gobierno estatal de acuerdo a las entrevistas realizadas:

- a) El municipio de Felipe Carrillo Puerto, es considerado como rural, por las diferentes autoridades (federales y estatales). Aunque en la ley federal y estatal se considere como ciudad.
- b) El municipio de Felipe Carrillo Puerto, tiene una población predominantemente maya, el 80% de su población se encuentra en las comunidades aledañas de la cabecera municipal.<sup>140</sup>
- c) La prestación de servicios básicos son deficientes con una cobertura limitada.
- d) La economía del municipio se basa en el sector primario.
- e) El ingreso anual que tiene este municipio viene de reparto presupuestario fiscal del gobierno federal y estatal hasta de un 97% de sus ingresos.
- f) Mantiene una escasa recaudación tributaria de apenas del 3%.
- g) La mayoría de los funcionarios de este municipio tienen una educación de secundaria y bachillerato. Pocos son los profesionistas.<sup>141</sup>
- h) La pasividad de los gobiernos locales se debe también a la afiliación partidista.<sup>142</sup>

Todo esto indica que el ejercicio de autonomía de un municipio se vulnera, cuando el ejecutivo de una entidad federativa, posee exceso de poder ante el resto de los poderes (legislativo y judicial). Es decir, aunque existe la autonomía política en los municipios y se

---

<sup>139</sup>Para mayor información consultar a los siguientes entrevistados: el diputado William Alfonso Souza Calderón y la Diputada Rosa María Serrano Rodríguez ambos del PAN, el regidor David Noé Bahena Adame del PRD y el ex presidente municipal Mario Eduardo Chuc Aguilar del PRI. Ver Anexos. Págs. 228, 231 y 235 y 241.

<sup>140</sup>Es decir, los 21,530 habitantes se encuentran en la cabecera municipal, y los 43,843 se encuentran repartidas en las 86 comunidades, de acuerdo al censo poblacional del 2005.

<sup>141</sup>En el caso del cuerpo colegiado que lo integra, son doce personas, tres de ellos tienen carrera profesional y el resto no cuenta con educación media superior o superior. Esto es un claro ejemplo de cómo el Ayuntamiento carece de personas preparadas que tengan una carrera profesional. También, no hay que olvidar que el presidente municipal, Valfre Geovani Cetz Cen, cuenta con estudio medio superior (bachillerato).

<sup>142</sup>Las causas que se señalan en el párrafo son tomadas de las diversas entrevistas realizadas a los siguientes servidores públicos: el diputado Froylan Sosa Flota, el diputado Pedro Pablo Poot Ek perteneciente al (PRI), el diputado William Alfonso Souza Calderón afiliado al (PAN), la regidora Juanita Mayo Arco del (PRI) David Noé Bahena Adame del (PRD). el Secretario General del Ayuntamiento Nazario Sánchez pertenecen al (PRI) Ver anexos. Págs. 222, 227, 228, 234, 235 y 237.

encuentre plasmado en la Constitución federal y estatal, en la práctica simplemente no se lleva a cabo. El centralismo es el factor dominante entre gobierno estatal y municipal, es decir, la relación se da de manera jerárquica.

Un municipio con estas características, como es el caso del municipio de Felipe Carrillo Puerto, es imposible que pueda ejercer una autonomía de acuerdo a los principios constitucionales. Todo esto da pie a que un presidente municipal esté atado de manos, dejándolo sin maniobrabilidad política y económica, durante el ejercicio de su mandato, quedando supeditado a las decisiones de las autoridades federales y estatales.

Los presidentes municipales no pueden trazar un plan de desarrollo municipal diferente al del estado. De tal manera, que los gobiernos municipales deben alinearse a las políticas contempladas al Plan Estatal de Desarrollo, de lo contrario, dejarían de recibir los recursos de parte del gobierno estatal.

Como señala el séptimo Regidor David Noé Bahena<sup>143</sup> de la actual administración del municipio de Felipe Carrillo Puerto, sobre el anterior presidente municipal Wilbert Eliseo Bahena Adame del PRD en el periodo de gobierno (2005-2008), los recursos económicos fueron limitados, de manera que hubo poco apoyo de parte de los dos órdenes de gobierno, el regidor señala que esta acción política se debió prácticamente a que era un gobierno de oposición, tanto del gobierno federal como estatal. En este mismo sentido señala el regidor, que cuando existen tres gobierno diferentes de afiliación partidista, el municipio es el que sale menos favorecido, tanto el gobierno federal como estatal asfixian al municipio en el aspecto político y económico. En este caso se opone el peso de los partidos políticos y no el de gobernar de manera democrática.

En el caso del diputado Eduardo Manuel Ic Sandy señala «que los recursos que son asignados a los municipios por parte de la federación se distribuye por la afiliación partidista y no por las necesidades que tenga cada municipio. Lo mismo sucede en muchas ocasiones con los fondos o programas que no se distribuyen de manera equitativa e imparcial, lo que ocasiona una desventaja para los gobiernos municipales de oposición».<sup>144</sup>

El caso del diputado Pedro Pablo Poot Ek, de extracción priista, señala que las relaciones intergubernamentales entre los tres órdenes de gobierno están influidas con una

---

<sup>143</sup>David Noé Bahena Adame del PRD, es el séptimo regidor de la administración actual del presidente municipal Valfre Geovani Cetz Cen que viene de las filas del PRI.

<sup>144</sup>Ver anexos. Págs. 223-225.

cierta dosis de ideología partidista, dependiendo del nivel de relación que exista entre las esferas de gobierno. Son estas las formas en las que se atienden en mayor o menor medida a la población.<sup>145</sup>

En el caso del diputado William Alfonso Souza Calderón de extracción panista «afirma que el gobierno debe de promover la descentralización entre los municipios y se debe de actuar como tal, sin afiliación partidista, dejando a los gobiernos municipales que se administren libremente, reconociendo que son capaces de promover el desarrollo y el crecimiento de la comunidad». <sup>146</sup> Esto sencillamente nos aclara que si un gobierno local es de oposición o trata de mantener una política diferente al del gobierno estatal, simplemente, no fluyen los recursos ni los apoyos económicos al gobierno municipal. Si ya de por sí, un presidente municipal únicamente tiene un año y medio para ejercer un presupuesto completo y terminar su proyecto de trabajo que se planteó, es imposible, cuando no existe una buena relación entre estos dos órdenes de gobierno, pueda concretarse programas u obras públicas programadas con anticipación. Un ejemplo claro de esta relación, fue el caso de los presidentes municipales de Benito Juárez durante la administración de Juan Ignacio Salvidea y Gregorio Sánchez, ambos de extracción perredista, opinaban que el gobierno (federal y estatal) lo limitaba en la asignación de recursos económicos. Esto aclara que cuando las preferencias se dan por afiliación partidista, por parte de la federación y del estado, es muy difícil que los gobiernos municipales puedan terminar de buena manera su gestión de gobierno y su plan de gobierno.

### **3.5 La descentralización del municipio de Felipe Carrillo Puerto en el estado de Quintana Roo**

México tiene como sistema de gobierno al federalismo. Sin embargo, esta forma de gobierno se empezó a poner en práctica hasta finales del siglo XX. Por muchas décadas, el centralismo se impuso ante el federalismo en los diferentes órdenes de gobierno. Es decir, el ejecutivo federal imponía su autoridad ante el gobierno estatal y éste, al presidente municipal y por último, el presidente municipal se imponía a las alcaldías y delegaciones, por lo que era una jerarquización de mandos.

---

<sup>145</sup>Ver anexos. Págs. 227-228.

<sup>146</sup>Ver la entrevista realizada al diputado William Alfonso Souza Calderón de afiliación panista. Ver anexos. Págs. 228-231.

Actualmente la centralización, como una forma de gobernar, ha ido disminuyendo a nivel federal otorgando mayores competencias a las entidades federativas, sin embargo, este proceso no se ha podido ver reflejado del mismo modo en los gobiernos municipales, por eso es necesario que a los municipios se le transfieran mayores facultades y atribuciones, mediante reformas constitucionales, que conduzca al proceso de descentralización para que se vea reflejado el nuevo federalismo, impulsado a partir de década de los ochenta.

Hay que admitir, que la centralización fue, por mucho tiempo, una forma de gobernar de manera jerarquizada y no paralela, además, era necesaria para el sistema político mexicano. Actualmente, el sistema exige nuevas formas de gobernar, como en el caso de los gobiernos municipales, que requieren mayor descentralización en el interior de sus funciones administrativas y mayor participación en los programas federales y estatales, así como los recursos que provienen del presupuesto fiscal anual.

El federalismo, como un sistema de gobierno en México, busca la distribución de competencias, el cual no se ve reflejado en los gobiernos municipales. Esto se debe a que el gobierno federal y estatal no quiere delegar responsabilidades a los municipios. De acuerdo a las entrevistas realizadas al Coordinador de Atención Ciudadana de la delegación de la SEDESOL en Chetumal Q, Roo, René Hernández Ocotz y al Jefe del Programa de Desarrollo Pecuario, perteneciente a la delegación de la SAGARPA en Chetumal Quintana Roo, Israel Martínez Andrés, argumentan lo siguiente:<sup>147</sup> «dan por hecho que la descentralización se está dando a través de las delegaciones federales y dependencias estatales por medio de los programas que se implementan para los municipios». No obstante, este tipo de señalamiento no va acorde a la realidad, porque, el proceso de descentralización se basa en la transferencia de facultades y atribuciones que se le otorga a un ente autónomo como es el caso del municipio, en el cual, no debe de haber intermediario alguno entre los tres órdenes de gobierno.

---

<sup>147</sup>Ver las entrevistas con el Lic. René Hernández Ocotz Coordinador de Atención Ciudadana de la delegación de la SEDESOL en Chetumal Quintana Roo y con el médico veterinario Israel Martínez Andrés Jefe del Programa de Desarrollo Pecuario, perteneciente a la delegación de la SAGARPA en Chetumal Quintana Roo. Ver anexos. Págs. 232-233.



En la actualidad los gobiernos municipales tienen una participación limitada en los programas y en los recursos que provienen de la federación, un claro ejemplo de esto, es el municipio de Felipe Carrillo Puerto, en donde el gobierno local está supeditado a los recursos que provienen de la federación y del estado. En este sentido, el federalismo se debe de traducir en una auténtica descentralización en donde se refleja la transferencia de facultades y atribuciones hacia los gobiernos locales, en donde ellos mismos sean los ejecutores de los programas y no que sean simplemente cumplidores de políticas públicas del gobierno federal y estatal.

En este sentido la descentralización ha tenido una clara intención de reducir la burocracia federal y estatal, además de democratizar los procesos de toma de decisiones en los municipios. Sin embargo, estos beneficios no siempre han resultado evidentes en la práctica. La transferencia de responsabilidades a los gobiernos locales ha producido resultados ambiguos y hasta contrapuestos en las políticas públicas. Es decir, los gobiernos municipales dependen de que la descentralización se lleve a cabo en buena manera y empiece a dar los resultados esperados por la sociedad y que no queden sujetos a los vaivenes del gobierno federal y estatal (Pacheco, 2002, 27 y 2002<sup>a</sup>, 1-3).

Por eso, algunos investigadores especialistas en el tópico, afirman que México aún siendo una Republica Federal Representativa, de acuerdo a la Constitución Federal y Estatal, en la práctica ha operado el centralismo durante todo el siglo XX y parte del siglo XXI.<sup>148</sup> Esto ha sido durante muchos años, pues se da en la concentración de poder político, económico-administrativo y militar, el cual determina la sumisión de las autoridades locales al gobierno federal y estatal, porque inhibe las potencialidades regionales, locales y municipales y se traduce en un costo de oportunidad para el desarrollo de los municipios y de los estados (López, 2001: 45).

Para este mismo autor, la descentralización es una forma administrativa que se da al interior de los ayuntamientos, sin embargo, la parte jurídica y política, no ha contribuido

---

<sup>148</sup>Estos son algunos de los investigadores especialistas en el tema del Municipio. Oscar Alfredo López Chan en su libro (2001) *El ayuntamiento como agente del desarrollo local en un municipio semiurbano*; Mauricio Merino (2005), *Gobierno local poder nacional: la contienda por la formación del Estado mexicano*; Rodríguez, Victoria E. (1999), *La descentralización en México: Democracia municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*; Moisés Ochoa Campos, (1968), *La reforma municipal*; Reynaldo Robles Martínez, (2000), *El municipio*. Estos cinco autores de cierta manera coinciden que México siendo un país con un sistema de gobierno federal, en la práctica sigue manteniendo la centralización del poder en los diferentes ámbitos. Aún cuando se hayan hechos reformas importantes, el ejecutivo federal sigue teniendo un peso excesivo ante los otros órdenes de gobierno, principalmente en la parte económica.

mucho a otorgar mayores recursos y atribuciones a los ayuntamientos. Cuando los municipios reciben el 90% de los recursos por medio de las partidas presupuestarias que se realiza cada año, de parte del gobierno federal y del estatal, se convierte en la única fuente de financiamiento y no hacen más que acentuar la dependencia en todas sus políticas, programas y acciones con respecto a la federación y al estado (López, 2001: 45). Esta afirmación que hace este autor, no está muy lejos de la realidad en la que vive el municipio de Felipe Carrillo Puerto, ya que el 97% de sus ingresos provienen del gobierno federal y estatal.

Para que un municipio sea libre en su acción política añadiendo los aspectos económicos y administrativos, es necesario que cuente con un alto grado de autonomía con respecto al gobierno federal y estatal. En este sentido, el ejercicio de autonomía depende de las decisiones importantes que tome un gobierno municipal y además, de contar con capacidad financiera para implementar políticas públicas y tomar en cuenta la participación ciudadana en el desarrollo del municipio.

La mayoría de los programas y recursos que se destinan a los municipios, está centralizado por el estado. Los municipios tienen una acción política limitada, y en ocasiones actúan como ejecutores de políticas públicas y no como creadores y diseñadores de las mismas, tal como sucede en el municipio de Felipe Carrillo Puerto.<sup>149</sup>

Los tipos de impuestos que cobran en el municipio de Felipe Carrillo Puerto, son mínimos y es poco la recaudación que se obtiene, entre los impuestos que se cobran están: el pago de tenencia, pago predial, mercados, expedición de licencia de manejo y panteón.

La regidora Juanita Mayo Arco del PRI «menciona los servicios que presta el ayuntamiento y que no pueden cobrarse, debido a la pobreza que existe entre los habitantes de éste municipio, entre estos están: la limpia de calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, rastro y alumbrado público. En este sentido señala la regidora que el municipio de Felipe Carrillo Puerto, con la escasa recaudación tributaria del 2% al 3% anual, mantiene una dependencia económica ante el gobierno federal y estatal; por lo tanto,

---

<sup>149</sup>Para mayor información consultar a los siguientes entrevistados: el diputado Froylan Sosa Flota, el diputado Pedro Pablo Poot Ek, el diputado William Alfonso Souza Calderón del PAN y el regidor David Noé Bahena Adame del PRD. Ver anexos. Págs. 222, 227, 228 y 235.

no le es posible llevar una administración descentralizada y política en el gobierno local». <sup>150</sup>

El caso del servicio de agua potable, lo provee el gobierno estatal a través de un organismo desconcentrado que es la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado (CAPA), éste servicio está muy lejos que el gobierno del estado lo descentralice y pueda formar parte del gobierno local, tal como lo establece la constitución federal y la ley municipal. Es muy difícil que éste servicio pase al control de los ayuntamientos como es el caso del municipio de Felipe Carrillo Puerto, por la simple razón de que no tiene la capacidad económica y ni el personal capacitado para hacerse cargo de la prestación del servicio y mucho menos del mantenimiento de la infraestructura. Existen municipios que tiene condiciones económicas favorables y el capital suficiente para realizar el mantenimiento de la infraestructura, entre ellos están los municipios de Benito Juárez, Cozumel y Solidaridad, sin embargo, es imposible que este servicio pueda pasarse a manos de estos ayuntamientos, debido a que este organismo descentralizado está bajo el control y dirección del gobierno estatal, el cual representa un importante ingreso para las arcas del estado.

En definitiva, el propósito tanto del gobierno federal y estatal, es actuar como catalizador que permita promover la autonomía y la descentralización en los municipios, sin tomar inclinaciones partidistas y dejar a los presidentes municipales que se gobiernen y se administren por sí mismos, además de respetar las atribuciones y facultades que le concede las leyes federales, estatales y municipales. Del mismo modo, reconocer que los gobiernos locales son capaces de promover el desarrollo y el crecimiento económico de su localidad. Actualmente, en el estado de Quintana Roo, aún falta mucho por asimilar sobre la manera de cómo debe de estar distribuida las responsabilidades de cada gobierno para que tomen un papel más activo en el diseño de sus políticas públicas locales.

### **3.6 La relación intergubernamental del municipio de Felipe Carrillo Puerto con el gobierno federal**

Como ya se señaló en el primer capítulo, por relaciones intergubernamentales se entiende la interrelación que hay entre los tres órdenes de gobierno, basado en vínculos de coordinación, cooperación, apoyo mutuo e intercambio de acciones que se dan entre dos o

---

<sup>150</sup>Ver anexos. Págs. 234-235.

más instancias de gobierno. En el caso de Deil Wrigth (1988) lo define como el conjunto de relaciones funcionales, financieras y administrativas, que no son estrictamente materia de arreglos formales, institucionales, jurídicos o legales, sino más bien, se refieren a las relaciones informales de trabajo que se desarrollan en un contexto institucional entre los funcionarios.<sup>151</sup>

Hay que señalar, que las relaciones intergubernamentales que mantenía el municipio con el gobierno federal y estatal eran pasivas. Es decir, el gobierno local no formaba parte de la implementación de políticas públicas emprendidas por el gobierno federal y estatal. La única función que tenía el ayuntamiento era de administrar los bienes y servicios que le delegaba el gobierno estatal y se podía considerar al municipio como parte complementaria e inherente de la administración del estado y no como un gobierno paralelo.

En opinión de René Hernández Ocotz de SEDESOL y de Israel Martínez Andrés de SAGARPA señalan que la mayoría de los programas que bajan a los municipios son principalmente federales que se dan a través de sus delegaciones y un porcentaje mínimo de estos programas lo manejan los ayuntamientos, siendo los municipios los ejecutores de los programas o de obras públicas.<sup>152</sup> Esto se debe a que los municipios realmente no cuentan con ingresos propios que ayuden a propiciar el desarrollo y el crecimiento económico de la misma.

Esta misma situación de los programas y fondos, se da también en los municipios que cuentan con una alta recaudación de impuestos como el municipio de Benito Juárez, es decir, la mayoría de los programas federales y estatales son aplicados por las autoridades que representan al gobierno federal y estatal, por la falta de reformas al marco jurídico, en donde especifique con claridad las atribuciones y facultades de los gobiernos locales, respaldando la legalidad de la autonomía política, económica y administrativa de los ayuntamientos. Tomar en cuenta estos aspectos, sería una forma de dar un mayor impulso al crecimiento y al desarrollo de los municipios y reconociendo al gobierno local como capaz de implementar políticas públicas en beneficio de la sociedad.

---

<sup>151</sup>Deil Wrigth, (1988) *Understanding Intergovernmental Relations*; Third Edition; Brooks/Cole; California.

<sup>152</sup>Ver las siguientes entrevistas con el Lic. René Hernández Ocotz Coordinador de Atención Ciudadana de la delegación de la SEDESOL en Chetumal Quintana Roo y con el médico veterinario Israel Martínez Andrés Jefe del Programa de Desarrollo Pecuario, perteneciente a la delegación de la SAGARPA en Chetumal Quintana Roo. Ver anexos Págs. 232-233.

Que sean los propios municipios actores y creadores de su desarrollo y de su destino. Actualmente las políticas públicas que se aplican en los municipios se diseñan y se planean desde el gobierno federal a través del Plan Nacional de Desarrollo, que cuando aterrizan éstos no dan el resultado esperado; propiciando el mal diseño de las políticas públicas que se aplican en los municipios desde el gobierno federal y estatal, sin tomar en cuenta la opinión de los gobiernos locales, este tipo de problema se reflejó en las entrevistas realizadas en el municipio de Felipe Carrillo Puerto.<sup>153</sup>

De acuerdo, al ex presidente municipal Mario Eduardo Chuc Aguilar, los actores políticos se han olvidado de que el municipio es el laboratorio de un país, donde se realizan experimentos, para posteriormente llevarlo a escala estatal y nacional, ejemplo de esto es la democracia.<sup>154</sup> Sin embargo, este experimento debe ser guiado por las mismas autoridades municipales y no por el gobierno federal y estatal, como hasta ahora se ha estado haciendo, a través de los diversos programas que aterrizan a los municipios. No hay que olvidar, que el gobierno local es la autoridad más cercana al pueblo y es el que comprende y sabe cuáles son los problemas y necesidades prioritarias que necesita la comunidad.

En el caso del Municipio de Felipe Carrillo Puerto, los programas y los recursos de apoyo que se aplican, depende si el programa es municipalizado, es decir, si el municipio es el ejecutor de estos programas y las delegaciones federales actúan únicamente como órgano fiscalizador o en caso contrario, si el programa depende directamente del gobierno federal y actúa como ejecutor y supervisor del mismo. Según el regidor David Noé Bahena Adame del PRD, actualmente, la mayoría de los programas que se están aplicando en este municipio son federales, y los estatales son muy escasos y mínimos.<sup>155</sup>

---

<sup>153</sup>Para mayor información, consultar anexos. Págs. 221-241.

<sup>154</sup>Para mayor información, consultar anexos. Págs. 241-242.

<sup>155</sup> Los programas que maneja la SEDESOL son: Programas 3x1 para Migrantes, 70 y más, Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, Atención a Jornaleros Agrícolas, Programa de Empleo Temporales (PET), Hábitat, Rescate de Espacios Públicos, Programas para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP), Tu Casa, Vivienda Rural y Apoyo para Regularizar Asentamientos Humanos. En el caso de la SAGARPA divide en cinco sectores sus programas. Aquí señalamos tres de los de los 5 sectores que maneja la secretaria. El primero es el Programa ganadero: Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria; Programa Ganadero (PROGAN); y el Programa de Apoyo Emergente para la Adquisición de Granos Forrajeros de Producción Nacional 2008.

El segundo el Programas Agricultura: Programa para la Adquisición de Activos Productivos (Agrícola); el Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria (Reconversión Productiva); el Programa de Atención a Problemas Estructurales (Diesel Agropecuario, Marino y Gasolina Ribereña); el Programa Especial de Energía para el Campo en Materia de Energía de Uso Agrícola; el Programa de Fortalecimiento a la Organización Rural (Sistema Producto); el Programa Soporte (Investigación y

En este sentido, las relaciones intergubernamentales entre los tres órdenes de gobierno no se están aplicando de la manera más correcta, ya que no existe un trabajo conjunto y de coordinación entre los mismos. La única forma como trabaja el gobierno federal y estatal con el municipal, es a través de la jerarquización, considerando a los ayuntamientos que no tienen el personal capacitado ni la experiencia necesaria para que se hagan cargo de los diversos programas que maneja el gobierno federal, por medio de sus delegaciones federales.

De acuerdo con las entrevistas realizadas ante los funcionarios que laboran en las delegaciones federales,<sup>156</sup> actualmente no existe ningún tipo de iniciativa ni la intención en descentralizar los programas que manejan las Secretarías federales y pasarla directamente a los municipios. Esta opinión se debe, a que los municipios no cuentan con un órgano fiscalizador que supervise y revise los recursos disponibles de los municipios, lo que hace menos apropiado descentralizar los recursos que emanan de los diversos programas que manejan las delegaciones federales. Se señala que descentralizar los programas actualmente significaría incrementar las dificultades de la vigilancia de los recursos económicos en los municipios, este tipo de riesgo podría traducirse en mayor corrupción y uso indebido del dinero por parte de los servidores públicos municipales.

Cabe señalar, que las relaciones entre el municipio de Felipe Carrillo Puerto y la federación, básicamente se concentran en relaciones burocráticas federales (delegaciones) con el titular del gobierno municipal y sus funcionarios de primer nivel.<sup>157</sup> Estas relaciones

---

Transferencia de Tecnología); y el Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria (Recursos Biogenéticos y Biodiversidad).

El tercero es el Programa de Desarrollo Rural: el Programa de Uso Sustentable de los Recursos Naturales para la Producción Primaria; el Proyecto Regional de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural (PATMIR); el Programa de Atención a Contingencias Climatológicas (PACC) y el Evaluaciones externas de los Programas de Desarrollo Rural.

<sup>156</sup>Para mayor información consultar los anexos de las siguientes personas entrevistadas: el médico veterinario Israel Martínez Andrés Jefe del Programa de Desarrollo Pecuario, perteneciente a la delegación de la SAGARPA en Chetumal Q, Roo y Entrevista con el Lic. René Hernández Cotz Coordinador de Atención Ciudadana de la delegación de la SEDESOL, en Chetumal Quintana Roo. Págs. 232-233.

<sup>157</sup>Las representaciones federales como la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en los estados son el enlace entre la Secretaría y las autoridades locales y municipales, así como la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) cuenta con una estructura conformada a nivel nacional y cuenta con 33 Delegaciones (una delegación por entidad federativa, más las delegaciones del Distrito Federal y de la Región Lagunera), 192 Distritos de Desarrollo Rural y 713 Centros de Apoyo al Desarrollo Rural, lo que le permite instrumentar mecanismos de coordinación y concertación entre los productores, los gobiernos estatales y municipales, y las diferentes áreas de la Secretaría; así como otorgar información y orientación de manera oportuna, referente a los programas y servicios que ofrece a los productores del sector agropecuario y pesquero.

se basan en primera instancia en la coordinación de programas federales a través de las delegaciones que representan al gobierno federal, con el fin de determinar los tipos de programas y recursos de apoyo que se van a aplicar en cada uno de los municipios.

De esta manera, las relaciones intergubernamentales que se llevan a cabo actualmente entre el municipio de Felipe Carrillo Puerto y la Federación, es con base en la coordinación, y en menor grado, jerarquizada. Esto se debe a la clara dependencia económica de este municipio. Es decir, las partidas presupuestarias que se destinan a éste municipio pueden llegar hasta un 97% de sus ingresos, de parte del gobierno federal y estatal y el 3% restante, es ingreso que tiene el propio municipio.

Saúl Moisés Ríos (2006, 80-81), señala que para los municipios que se encuentran en la capital del estado, tienen una mayor ventaja ante los demás municipios, pues ahí se encuentran las delegaciones federales y los tres poderes del estado, espacio donde principalmente se dan las relaciones intergubernamentales (Ríos, 2006: 80-81). Sin embargo, la ventaja que tienen los municipios que se encuentren dentro de la capital de un estado, no precisamente es determinante tal como lo señala Saúl M. Ríos, ya que depende de otros factores que establecen las oportunidades para que un municipio pueda ser detonante del crecimiento y del desarrollo económico a nivel nacional y estatal. Algunos de estos factores en mi consideración son los siguientes:

- 1) El gobierno municipal debe tener una estrecha relación con el gobierno federal y estatal basado en la buena coordinación intergubernamental;
- 2) El gobierno municipal en turno, deberá tener una estrecha comunicación con las autoridades que representan al gobierno federal (delegaciones federales);
- 3) El municipio debe de tener un alto desarrollo en infraestructura, aunado a la importancia de la ciudad para los gobernantes;
- 4) El presupuesto asignado anualmente, asociado a los programas, depende de qué tan grande e importante es la ciudad (ciudades industrializadas) para el gobierno federal y estatal;
- 5) Un municipio urbano y con ingresos propios tiene mayor capacidad de negociar ante los otros órdenes de gobierno, y los municipios que dependen hasta en un 90% de sus ingresos, tienen menos capacidad de negociar; y
- 6) La afiliación partidista determina las buenas o

---

En cada cabecera municipal, también existen los llamados distritos que representan a las delegaciones federales cuando los programas son convenidos entre los tres órdenes de gobierno.

malas relaciones de un gobierno local con respecto al gobierno federal y más aún con el gobierno estatal.

Como ya se ha señalado en los anteriores apartados, las relaciones intergubernamentales deben darse a través de la coordinación conjunta entre los tres órdenes de gobierno. Sin embargo, en la práctica estas relaciones se dan de acuerdo a los intereses personales de cada orden de gobierno. Para revertir esta situación es necesario que los tres órdenes de gobierno trabajen de manera conjunta e incluyente, con una visión verdaderamente integradora, que busquen el crecimiento y el desarrollo de los municipios, principalmente, en aquellos que no han podido, todavía tener un desarrollo en su economía y que siguen dependiendo del sector primario.

Se ha podido constatar, a través de las diversas entrevistas de campo realizadas con autoridades (federales, estatales y municipales) que la relación del municipio con el gobierno federal tiende a hacer más de tipo administrativo que político, esto sin duda alguna, se aplica en el municipio de Felipe Carrillo Puerto.<sup>158</sup>

El municipio de Felipe Carrillo Puerto, puede considerarse que tiene la capacidad política y administrativa para actuar como tal. Actualmente, más del 90% de los programas son diseñados por la federación mediante las delegaciones federales. Estas delegaciones diseñan y definen los contenidos de cada programa, así como la forma de cómo operan los diferentes programas en los municipios, dejando en ocasiones la participación del gobierno local como receptor y ejecutor de estos programas, de acuerdo a los intereses federales y no locales.<sup>159</sup>

En definitiva las relaciones entre los órdenes de gobierno se debe empezar desde abajo, con una obligatoriedad por parte de todas las esferas de gobierno y de acatar cada

---

<sup>158</sup>Esta afirmación fueron expuestas en su momento por los siguientes funcionarios »Israel Martínez Andrés de SAGARPA y René Hernández Cotz de SEDESOL (Pág. 232-233), el diputado Froylan Sosa Flota, el diputado Pedro Pablo Poot Ek, la regidora Juanita Mayo Arco y el Secretario General del Ayuntamiento Nazario Sánchez, todos ellos del PRI (Págs. 222, 227, 234 y 237) y el regidor David Noé Bahena Adame del PRD (Pág. 235).

<sup>159</sup>Para ampliar la información consultar los anexos de las siguientes autoridades que fueron entrevistados: el diputado Froylan Sosa Flota, El diputado Álvaro Candelario Campos Maldonado, el diputado William Alfonso Souza Calderón, la diputada Rosa María Serrano Rodríguez, el Lic. René Hernández Ocotz Coordinador de Atención Ciudadana de la delegación de la SEDESOL en Chetumal Quintana Roo y el médico veterinario Israel Martínez Andrés Jefe del Programa de Desarrollo Pecuario, perteneciente a la delegación de la SAGARPA en Chetumal Q, Roo, la regidora Juanita Mayo Arco y el regidor David Noé Bahena Adame. Págs. 222, 225, 228, 231 232-233, 234 y 235.



una de las normas en el que cada uno de ellos esté obligado a respetar. Hay que admitir, pero de manera reservada, que actualmente existe una participación mínima de los gobiernos locales en la implementación de las políticas públicas en coordinación con el gobierno federal y estatal. Sin embargo, no es suficiente para que los gobiernos municipales puedan diseñar políticas públicas por cuentas propias. Desde luego, los municipios deben seguir trabajando y exigir mayor apertura en la toma de decisiones en el plano político, económico y administrativo, ya sea a nivel federal o estatal, que como consecuencia traerá una mejor eficiencia y eficacia en los municipios.

### **3.7 Las relaciones intergubernamentales del municipio de Felipe Carrillo Puerto con el estado de Quintana Roo**

El ayuntamiento es un órgano colegiado con pleno carácter democrático, puesto que todos y cada uno de sus miembros son electos por el pueblo para ejercer las funciones inherentes al gobierno municipal. El ayuntamiento es, por tanto, el órgano máximo y principal de dicho gobierno. En cuanto al órgano de gobierno, es la autoridad más inmediata y cercana al pueblo que representa, y de quien emana el mandato. Por tanto, el presidente municipal, es el encargado de aplicar una política activa a través de las relaciones intergubernamentales en relación con el resto de los órdenes de gobierno (federal y estatal).

Como señala Oscar Alfredo López de Chan, más allá de lo formal, las relaciones intergubernamentales, también operan como hacedoras de política, pues al interactuar los distintos órdenes de gobierno definen o reconfiguran programas y políticas, la influencia de cada uno en el proceso, estará en función del poder de que dispone. En un grupo local con poderes escasos sus interrelaciones son las demás esferas de gobierno, que por lo regular se reduce a lo establecido por éstos<sup>160</sup> (López, 2001, 105-106).

El mismo autor, afirma que el lado más visible y formal de las relaciones entre estado y municipio se da entre los responsables políticos, el ejecutivo estatal y el presidente municipal. Esta parte de las relaciones resulta crítica para aquellos ayuntamientos que tienen una dependencia financiera y política respecto al gobierno estatal. Sin embargo, esta desventaja que tienen los ayuntamientos ante el gobernador puede nivelarse cuando se

---

<sup>160</sup>Muchas de las relaciones intergubernamentales se dan de manera informal mayormente entre los altos funcionarios que son los que determinan el diseño y definen la implementación de políticas públicas para los municipios.

establecen relaciones entre el ayuntamiento y dependencias estatales en la capital del estado o territorializadas en el municipio. Ahí es vital la relación pues abre las posibilidades para que el ayuntamiento aproveche los recursos que las dependencias estatales han de invertir en su municipio (López, 2001, 106, 107-107).

No obstante, en muchas ocasiones el gobierno estatal, gira instrucciones precisas sobre los programas y los recursos que se van a invertir en un municipio, dejando con una mínima participación al gobierno local. Estas decisiones centralizadoras se dan con más frecuencia en aquellos municipios rurales con extrema dependencia económica y financiera. En el caso de Quintana Roo, los municipios que están a la deriva y a los vaivenes políticos son: Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos y Lázaro Cárdenas.<sup>161</sup>

De acuerdo a la opinión del diputado William Alfonso Souza Calderón del PAN y el regidor David Noé Bahena Adame del PRD, en el estado de Quintana Roo, los municipios funcionan como satélite girando alrededor del gobierno estatal y no de manera paralela. Sin embargo, en contraposición a esta afirmación, los diputados y los regidores<sup>162</sup> ambos grupos ligados al PRI, señalan que las relaciones entre el gobierno local del municipio de Felipe Carrillo Puerto y el gobierno del estado, se dan con base en una coordinación de trabajo en conjunto, en donde el respeto mutuo queda bien marcado entre las dos esferas de gobierno; sin embargo, tales declaraciones de los funcionarios son poco creíbles, porque la verdad se deja entrever a través del sistema político que opera en el estado – que en este caso, existe un fuerte centralismo en la entidad-.

Pese a todas las opiniones de los diputados y regidores del partido oficial que ostente el poder, se puede ver una distinción clara, cuando estos funcionarios expresan una opinión referente al gobernador. Es decir, cualquier pregunta que se le haga con relación al ejecutivo estatal, tratan de no dar una opinión negativa sobre el desempeño del gobierno. »Un ejemplo, claro de esta subordinación y obediencia fue el caso del (diputado Eduardo Manuel Ic Sandy),<sup>163</sup> comentando que todos los diputados del congreso local son

---

<sup>161</sup>Para mayor información ver los anexos del diputado William Alfonso Souza Calderón, la diputada Rosa María Serrano ambos del PAN y el regidor David Noé Bahena Adame del PRD. Págs. 228, 231 y 235.

<sup>162</sup>La diputada Fany Fabiola Cahum, La diputada Geny Secundina Canto, la regidora Juanita Mayo Arco, el regidor Rodolfo M. Buenfil Góngora, Secretario General del Ayuntamiento Nazario Sánchez, todos ellos afirmaron en su momento que las relaciones intergubernamentales se da en coordinación y respeto mutuo entre ambos gobierno. Ver anexos. Págs. 221, 221-222, 234, 236 y 237.

<sup>163</sup>Este comentario es de acuerdo al diputado Eduardo Manuel Ic Sandy de extracción priista. Ver anexos. Págs. 223-225.

trabajadores del ejecutivo estatal, por lo que se olvidan que el poder legislativo es uno de los tres poderes que se encuentran estipulados en la Constitución del estado». Esta forma de ver al sistema político, por parte de los funcionarios, se debe a que en el estado no ha habido una alternancia política tanto en poder ejecutivo como legislativo.

“En este sentido, para aquellos funcionarios que tienen altas aspiraciones de ocupar un nuevo puesto de elección popular, es necesario que muestren una total disponibilidad de lealtad ante el gobernador en turno. Él es la única persona que puede promover a un político para un cargo de elección popular de su partido. De lo contrario, el funcionario puede quedar “banqueado”, con sus aspiraciones y carrera política truncadas. La obediencia que muestran las clases políticas en el estado de Quintana Roo, ante el ejecutivo estatal, se debe a la centralización del poder que se ha ido generando en el estado.<sup>164</sup> La figura del gobernador tiene un peso político muy importante ante los gobiernos locales y sobre las instituciones estatales descentralizadas como es el Instituto Electoral de Quintana Roo (IEQROO), que hasta cierto punto, él decide los próximos candidatos que serán contendientes para gobernador y quiénes van a hacer los presidentes municipales, diputados y hasta regidores.<sup>165</sup> En este sentido, la pérdida de poder por parte del gobierno federal, se está centralizando en los estados, convirtiendo a los gobernadores de los estados -junto con un pequeño grupo de empresarios- en cacicazgos regionales o en pequeños virreyes, en donde todo el poder recae en el gobernador.<sup>166</sup>

Por tanto, los gobiernos municipales en el estado de Quintana Roo, no buscan la manera de ir adquiriendo nuevas facultades y atribuciones con respecto al gobierno estatal, ya que cualquier tipo de iniciativa que se pueda promover, depende del ejecutivo estatal para darle el visto bueno y el permiso. Si algún presidente municipal decidiera tomar una

---

<sup>164</sup>Durante setenta años el Partido Revolucionario Institucional (PRI) mantuvo la Presidencia de la República, sin embargo para el año dos mil el Partido de Acción Nacional (PAN) llega al poder, por primera vez en la historia de México, un partido diferente al oficial iba a gobernar. Actualmente el PAN lleva dos sexenios gobernando al país. Aún todavía es impredecible que un partido de izquierda llegará al poder, a esto se le podría llamar por primera vez en México gobierno de alternancia en el poder.

<sup>165</sup>Esto se puede ver muy claro con las elecciones pasadas del 4 Julio del 2010 en el estado de Quintana Roo. En donde el gobernador impone su candidato de manera autoritaria, sin importarle las instituciones que son las encargadas de elegir a los candidatos para gobernador, en este caso sería el PRI, que se rigen bajo las reglas del Instituto Federal Electoral y el Instituto Electoral de Quintana Roo. En este sentido, los estados cada día más están concentrando el poder convirtiéndose en pequeños cacicazgos regionales. En este caso el estado de Quintana Roo, no es la excepción.

<sup>166</sup>Esta percepción es según a los diputados, William Alfonso Souza Calderón y la diputada Rosa María Serrano Rodríguez, ambos afiliados al PAN; y el regidor David Noé Bahena Adame, proviene de las filas del PRD. Ver anexos. Págs. 228, 231 y 235.

política diferente al del ejecutivo, esto podría ocasionarle un costo político y económico, más aún, de aquellos gobiernos locales que son completamente dependientes de los recursos económicos del estado.

Coincidiendo totalmente con Saúl Moisés Ríos Luviano, quien señala que desde la creación del estado en 1974 se ha mantenido una práctica política partidista, vigente hasta la fecha, que implica la obediencia a todos los que la administración estatal determine, y es el mismo que centraliza todas las decisiones y acciones a tomar<sup>167</sup> (Ríos, 2006: 82).

En el caso del gobierno local de Felipe Carrillo Puerto únicamente se limita a reproducir e integrar su Plan de Desarrollo Municipal, de acuerdo a lo señalado en el Plan Estatal de Desarrollo y a su vez tiene una participación mínima en los programas estatales. Se puede afirmar, que la actual relación entre los órdenes de gobierno no representa un potencial para aumentar las propias capacidades del gobierno municipal con relación a la autonomía y descentralización.

Por lo tanto, la libertad municipal que tanto se presume en la constitución federal y estatal queda inhabilitada por estas actitudes centralistas unipersonales del estado. Se puede decir, que las relaciones intergubernamentales entre el municipio y el estado, no se llevan a cabo como tal.

Le es difícil a los municipios tener una relación coordinada y conjunta con el gobierno estatal, más cuando se tiene la dependencia económica y política como es el caso del municipio de Felipe Carrillo Puerto. Aunque en la Ley Municipal planteo que los tres órdenes de gobierno deben de coordinarse para trabajar de manera conjunta, en la práctica se da de manera muy diferente, en donde el gobierno estatal impone sus prácticas centralistas ante los gobiernos locales. No obstante, en la mayoría de los municipios se está empezando a dar la alternancia en el poder, sin duda alguna, es buena noticia para la democracia en el país y al mismo tiempo para las entidades federativas.

Con las elecciones pasadas del 4 de julio de 2010 en el estado de Quintana Roo, de los nueve municipios que lo integran, cinco pasaron a manos de la oposición, estos cinco municipios deben de decidir qué rumbo van escoger con respecto al fortalecimiento de las

---

<sup>167</sup>Saúl Moisés Ríos, señala que un empresario (anónimo), ex regidor número 2 del municipio de Othón P. Blanco, dice que el gobernador tiene tanto poder, que influye determinadamente en quien será el candidato del partido para después impulsarlo y ocupar la presidencia municipal, así que al estar en el puesto no se hace más que obedecer al ejecutivo federal (Ríos, 2006: 82).

instituciones locales; para alcanzar éste objetivo, deben de apoyarse bajo el marco de las relaciones intergubernamentales, con el fin de ir consolidando la autonomía y la descentralización de los municipios y, por ende, la democracia en el estado. Caso contrario, de seguir el mismo camino de la jerarquización política ante el gobernador en turno, habría un debilitamiento de las propias instituciones y de la misma democracia.

En definitiva las relaciones intergubernamentales se ven opacadas por la jerarquización del sistema de gobierno que se tiene actualmente en el país y en el estado. Esto se puede ir disminuyendo a través de reformas que se hagan en la constitución federal, estatal y en la propia ley municipal. Aunque, también debe de ir acompañado de una voluntad política de parte de los tres órdenes de gobierno, principalmente ver el compromiso que tengan los gobiernos municipales con la población en cada uno de los municipios.

### **3.8 El municipio de Felipe Carrillo Puerto y las relaciones intermunicipales**

Coincidiendo con Saúl Moisés Ríos, las relaciones intermunicipales en el estado de Quintana Roo, se puede decir que son nulas. El municipio de Felipe Carrillo Puerto no tiene ninguna coordinación conjunta con otros municipios, a pesar de que éste municipio tiene colindancia con tres municipios que pertenecen al estado de Quintana Roo (José María Morelos, Othón P. Blanco y Lázaro Cárdenas), poseen las mismas características culturales y tienen los mismos problemas políticos, económicos y sociales (Ríos, 2006: 82). Aunque, en la Constitución federal, estatal y en la Ley municipal les permiten hacer asociaciones y convenios con otros municipios, no se llevan a cabo; porque “conviene más” a los gobiernos locales mantener una relación directa con el gobierno estatal que con los propios ayuntamientos. En este sentido, se pudo constatar, durante el proceso de investigación, que no había ningún tipo de registro que hablara sobre alguna asociación o convenio con otros municipios de la región.

Por lo consiguiente, el gobierno municipal no tiene ningún tipo de relación con los otros gobiernos municipales del mismo estado o de otro estado. La única relación que existe es de tipo institucional, o formal, cuando el gobernador solicita una reunión con todos los presidentes municipales; pero esta relación, sólo queda hasta allí. Cuestiones de trascendencia que impliquen a más de dos municipios, no se discuten o dirimen

directamente entre los ayuntamientos, siempre terminan resolviéndose por vía competencia del estado –que puede ser el gobernador o en el caso del poder legislativo-, éste termina reconociendo la competencia e influencia que tiene cada municipio dentro del ámbito estatal e inclusive federal (Ríos, 2006: 82). Esto se pudo constatar en las entrevistas realizadas con los diputados del congreso local y con los diversos regidores del municipio de Felipe Carrillo Puerto.

Cada municipio responde a su propia capacidad de negociar aunado a su peso político y a las relaciones que tenga con el gobernador en turno, con el fin de obtener recursos y posición dentro del ámbito estatal, el cual depende de la importancia económica del municipio dentro del estado y de su peso demográfico. También, se pudo ver en las entrevistas realizadas que cada gobierno municipal depende de la afiliación partidista y de las buenas relaciones que mantenga con el ejecutivo (estatal) y con las propias dependencias federales y estatales.

Se puede afirmar que en el estado de Quintana Roo las relaciones entre los municipios se dan de manera vertical y no de manera horizontal (estado-municipio). Entonces, se asevera que la “coordinación intermunicipal no se ha dado en México, sobre todo porque las relaciones políticas se construyen en dirección vertical”. Es decir, le conviene más a un funcionario municipal desarrollar sus relaciones con el gobernador del estado que con su contraparte en un municipio vecino (Rowland, 1999: 09).

Esto se puede entender, bajo diferentes instancias: en primera instancia los gobiernos municipales que tienen aspiraciones políticas a nuevos cargos de elección popular esperan ser apadrinados por el gobernador en turno y por consecuencia, alcanzar nuevos puestos políticos, dejando a un lado la coordinación intermunicipal conjunta; la segunda, se refiere a la dependencia económica que tienen la mayoría de los municipios en el estado de Quintana Roo; y la tercera, podría decirse, que los presidentes municipales no pueden competir contra un gobierno que tiene mucho peso en el escenario político, por tanto, el poder de un gobernador no puede ser cuestionado por un gobierno municipal, de lo contrario tendría un costo político. Esto se debe a que muchos de los presidentes municipales que llegan al poder por el gobernador, tienen que dar a cambio lealtad y obediencia al ejecutivo estatal en turno.

En definitiva, a los municipios no les interesa hacer convenios entre ellos mismos y compartir las responsabilidades de los servicios que tienen a su cargo, mucho menos trabajar con proyectos compartidos para el desarrollo y crecimiento económico de las localidades. En el caso del municipio de Felipe Carrillo Puerto aunque compartan sus límites territoriales con otros municipios de la zona, no están dispuestos trabajar de manera conjunta, mejor optan por buscar sus recursos económicos de manera individual, y dejar el contrapeso que se pudiera dar entre los municipios a un lado, en contra del estado. Cada municipio atiende sus necesidades de acuerdo a la capacidad de relación que pueda tener con el gobierno estatal y con el congreso local.

### **3.9 La relación de la comunidad maya con el gobierno federal, estatal y municipal**

Los mayas gozaron de una autonomía política y económica durante la guerra de castas; durante este tiempo se establecieron relaciones cordiales, principalmente de tipo comercial, con Honduras Británicas, siendo este país su fuente principal de abastecimiento. Sin embargo, a partir de la firma del Tratado Mariscal y Spenser en 1893 en el gobierno de Porfirio Díaz, esta autonomía fue disminuyendo en gran medida. Este tratado fijaba las fronteras entre Belice y México, en el que ambos gobiernos se comprometían a respetar los límites territoriales y esto también implicaba que el gobierno del Reino Unido estaba limitado a proveer de armas a los mayas Cruzoob, señalándose como el inicio del declive de Chan Santa Cruz,<sup>168</sup> actualmente conocido como el municipio de Felipe Carrillo Puerto.

A partir de 1899 se inició una campaña militar con el nuevo jefe de la zona militar, el general Ignacio A. Bravo, quien tenía la comisión de tomar por la fuerza a Chan Santa Cruz e incorporarlo al territorio federal de Quintana Roo. A raíz de esto, se puede considerar que el último enfrentamiento entre los mayas Cruzoob y el gobierno federal fue el 23 de marzo de 1901. Finalmente, el 5 de mayo del mismo año, se toma a Chan Santa Cruz, que ya había sido abandonado por los mayas y se encontraba completamente desierta. Para 1904, el gobierno federal dio por terminado oficialmente la Guerra de Castas.

---

<sup>168</sup>Chan Santa Cruz se fundada como capital de los insurgentes, a partir de los años de 1850-1851, es decir, después de haber estallado la guerra de Castas el 30 de julio de 1847 en Yucatán. Éste cacicazgo se extendía hasta el Río Hondo que servía como frontera al norte de Honduras Británicas hasta la antigua ciudad de Tulum en la costa oriental. Se estipula que pudo haber albergado unos 4,000 habitantes (D. Jone, 1971: 419).

Por mucho tiempo los mayas rebeldes aún seguían fuera del sistema político mexicano, fue hasta a mediados del siglo XX cuando los mayas empezaron a incorporarse al sistema político. Actualmente la comunidad maya en el estado de Quintana Roo, se encuentra insertado en el sistema político mexicano. A partir de 1974 el Territorio Federal de Quintana Roo se decreta como estado libre y soberano y al mismo tiempo Felipe Carrillo Puerto se convierte en un municipio del estado, teniendo como primer presidente municipal a Sebastián Estrella Pool.<sup>169</sup>

A partir de ese momento se empiezan dar una serie de programas dirigidos insertar por completo a los mayas al nuevo estado de Quintana Roo.<sup>170</sup> Estos programas no tuvieron el éxito esperado por las autoridades estatales. No obstante, los pobladores mayas se empezaron a insertar de manera oficial a través de los partidos políticos como único instrumento y mecanismo de hacerse sentir ante las autoridades federales y estatales.<sup>171</sup>

Actualmente los mayas en el estado de Quintana Roo tienen diversas carencias. Son muy pocos los apoyos económicos y programas que llegan a las diferentes comunidades que pertenecen al municipio de Felipe Carrillo Puerto,<sup>172</sup> sin dejar a un lado a los otros dos municipios (José María Morelos y Lázaro Cárdenas). De acuerdo a la entrevista con el dignatario José Isabel Sulub, señala que muchas de las comunidades mayas se encuentran olvidadas y marginadas por el gobierno federal y estatal, que hasta ahora no se han cumplido las promesas que les han hecho los diversos candidatos a los pobladores mayas.

---

<sup>169</sup>Para mayor información, ver las entrevistas realizadas a los siguientes personajes en los anexos: diputado Pedro Pablo Poot Ek, la regidora Juanita Mayo Arco, el Secretario General del Ayuntamiento Nazario Sánchez y el dignatario José Isabel Sulub Cimá del santuario de Chan Santa Cruz. Págs. 227, 234, 237 y 242.

<sup>170</sup>Entre los proyectos que estaban, era el de industrialización que había fracasado y se perdieron cuantiosas sumas de dinero en pérdidas de equipo y de infraestructura que permanecieron abandonadas en medio de la selva. Provocando, un costo ecológico, también porque se destruyeron grandes extensiones de selvas para el cultivo que jamás tuvieron resultados, ya sea porque el terreno no era apto o porque nunca llegaron los créditos; o bien, porque se abrieron grandes pastizales para ganado que nunca llegó (Villalobos, 1998:74).

<sup>171</sup>Los programas dirigidos a la población maya era a través de la educación y la cultura maya, además se implementó una política dirigida poblar la zona, lo que era antes Chan Santa Cruz, aunque la mayoría de las personas que se asentaron en Felipe Carrillo Puerto, provenían de Mérida Yucatán.

<sup>172</sup>Las personas que viven en comunidades apartadas de las cabeceras municipales y más aún de la capital del estado, tienen menos oportunidades de recibir algún tipo de ayuda a partir de los programas federales y estatales. Por lo tanto, la ayuda que reciben los pobladores de la zona maya, es muy escasa y las veces que suelen llegar los apoyos son incompletas, como es el caso de las despensas.



Aunque se puede afirmar, que los cinco santuarios<sup>173</sup> que se encuentran en el estado de Quintana Roo, mantienen una comunicación distanciada con el gobierno federal, estatal y municipal, no obstante, cuentan con la aprobación de los tres órdenes de gobierno. En cada santuario se encuentra una placa de las tres esferas de gobierno. En el caso del santuario de Chan Santa Cruz, tienen un presupuesto asignado de 300 mil pesos anualmente, a través del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta), sin embargo, este recurso hasta el momento no ha llegado al santuario. Igualmente el dignatario señala que ha habido muchas irregularidades con el recurso que destina, tanto el gobierno federal como el estatal; por estas razones los mayas se encuentran decepcionados con las autoridades federales, estatales y municipales, ya no creen en sus promesas políticas.<sup>174</sup>

Actualmente, la población maya de esta región se encuentra un tanto olvidada y marginada, en comparación de otras regiones del mismo estado; si se hace una comparación económica del nivel de vida de los habitantes de cada municipio, se podrá observar que existe una gran disparidad entre estos. Como señala Guillermo Bonfil Batalla en su libro *México Profundo*, en algunos municipios existe un estereotipo occidentalizado, en donde se muestra un tipo de organización ideal para cualquier pueblo o sociedad, en cuanto a sus formas de vida, sus costumbres, sus formas de producción y consumo eficaces para la subsistencia del grupo social, y la civilización occidental siendo un modelo de sociedad a la que se aspira como prototipo de un avance en todos los sentidos. Bajo este esquema, no hay cabida para una población pobre carente de oportunidad de los diferentes grupos étnicos que se encuentran en México, como es el caso de los mayas que viven en pobreza, y en muchas ocasiones, sin apoyo de los tres órdenes de gobierno. Las únicas promesas que reciben y llegan a las comunidades mayas son de los candidatos cada seis años o cada tres años, dependiendo de las elecciones en su momento.

De acuerdo a la entrevista realizada al dignatario José Isabel Sulub Cimá, donde señala que las comunidades marginadas y pobres con carencias de oportunidades, sin que

---

<sup>173</sup>Los cinco santuarios que se encuentran en el estado de Quintana Roo son: Chan Kah, Tix -Cacal Guardia y la Cruz Parlante que pertenecen al municipio de Felipe Carrillo Puerto; y Chumpon y Tulúm Kah que pertenecen al municipio de Tulúm.

<sup>174</sup>Para mayor información, ver los anexos de las entrevistas realizada con el dignatario José Isabel Sulub Cimá del santuario de Chan Santa Cruz. Págs. 242-243.

puedan llevar una vida más decorosa, son utilizadas por el sistema político mexicano únicamente por su voto. Cuando consiguen el apoyo de la población y obtienen los votos, el candidato ganador nunca más vuelve a aparecer por esos lugares, por lo tanto, pasan al olvido inmediatamente. Solamente, son recordados cuando hay elecciones federales, estatales y locales.

De aquí entonces que se puede señalar que en el estado de Quintana Roo, existe una disparidad en la economía y en el nivel de vida entre los habitantes de cada municipio y se puede dividir en dos bloques. El primero estaría compuesto por Benito Juárez, Tulúm, Solidaridad, Cozumel e Isla Mujeres, los cuales son los más importantes que generan divisas para la federación y al estado, y para los propios municipios. Además, cuentan con amplias redes de infraestructura y de servicios básicos que presta el Ayuntamiento a la población; sus economías se basan en el sector terciario, servicios que prestan al turismo extranjero y nacional, y se puede decir que son ciudades con economías de servicios. Caso contrario ocurre con el segundo bloque, conformado por los municipios de Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos y Lázaro Cárdenas, (a excepción, en cierta forma, de Othón P. Blanco), que son municipios simerurales, cuya economía está basada en el sector primario.

De acuerdo al estudio realizado por Víctor Manuel Duran Ponte (en su libro *Marginación y desarrollo político municipal en México*), se puede constatar que, en efecto, la mayoría de la población se encuentra en “alta marginación de pobreza” (Duran, 2008: 39)

Con base en esto, se puede visualizar el contraste que existe entre los pobladores de los municipios ricos y pobres. Los primeros tienen una economía desarrollada con ingresos propios muy altos, y los otros municipios pobres tienen un ingreso muy escaso, totalmente dependientes de los recursos presupuestarios anuales que reciben del gobierno federal y estatal. Se puede entonces afirmar que los municipios a pesar de que sean autónomos en su toma de decisiones, no pueden ejercer dicha autonomía concedida por las leyes federales y estatales, sin antes hacer algún tipo de consulta previa al ejecutivo estatal.

## Conclusiones

Después de haber revisado diversos conceptos y definiciones en el trabajo presentado, se puede decir, que aún no se ha terminado la búsqueda y la conformación de un marco teórico consolidado sobre el federalismo, con la finalidad de respaldar el trabajo de investigación: *-autonomía y descentralización en el municipio en México: caso de estudio, el municipio de Felipe Carrillo Puerto Quintana Roo-*, a pesar de haber encontrado una gran variedad de enfoques teóricos referentes al federalismo.

Fue necesario hacer uso de los elementos teóricos existentes que proponen diversos autores para ver hasta qué punto nos ayudan a explicar la realidad específica que actualmente está viviendo el municipio en México. Por lo tanto, no se trata de hacer una jerarquización de categorías de conceptos y de modelos teóricos sobre el federalismo, sino se busca tener una mejor visión de los asuntos locales y llevarlo a la práctica. Es necesario avanzar en la comprensión de los diversos problemas que aquejan a la mayoría de la población en los municipios de México y proponer soluciones que puedan ayudar a mejorar el desarrollo y el crecimiento económico de los municipios, todo esto en pro del mejoramiento de la eficiencia y eficacia de los ayuntamientos.

En este sentido, el objetivo de fortalecer el federalismo mexicano impulsado desde el gobierno federal, a través de organismos desconcentrados (INAFED) y con la orientación de organizaciones internacionales (ONU), así como organizaciones no gubernamentales (IGLOM), tienden a realizar políticas innovadoras que buscan el desarrollo regional y local, con la finalidad de implementar políticas públicas y mejorar los servicios públicos que presta el municipio a la población y además reducir los costos administrativos que tienen los ayuntamientos. Estas organizaciones también buscan políticas eficientes que ayuden a trabajar de manera conjunta entre los gobiernos locales y los ciudadanos en la toma de decisiones. La participación ciudadana es fundamental para que los gobiernos locales puedan implementar políticas más coherentes a la realidad de una comunidad.

El federalismo busca delegar responsabilidades a los municipios a través de la descentralización, así como darle mayores recursos y programas a los gobiernos locales y

que sean ellos mismos los ejecutores de estos programas y recursos que bajan de la federación hacia los municipios. En este sentido, el federalismo se debe ver como el incremento del poder administrativo y político de los municipios, así mismo, como un fortalecimiento de sus capacidades de gestión con el fin de ir consolidando la autonomía y la descentralización municipal en la toma de decisiones, a través de la administración de recursos propios y la aplicación de políticas públicas de manera eficaz y eficiente con el único objetivo de afrontar las demandas más apremiantes de la comunidad.

El proceso de descentralización que se inició en México a principio de los ochentas, no ha podido aterrizar de manera concreta al municipio. Esto se debe, a que el gobierno federal y estatal no están proponiendo reformas de fondos, que implique una aplicación verdadera de la descentralización a los municipios, dotándolos de mayores facultades y atribuciones, es decir, darle a los gobiernos locales mayores responsabilidades y que tengan la capacidad de implementar políticas públicas propias, sin la intermediación del gobierno federal y estatal.

A pesar de las diversas reformas que se han realizado hasta este momento, no han sido suficientes para que se pueda hablar de una verdadera descentralización en los municipios. Los gobiernos locales, no pueden implementar políticas públicas paralelas al gobierno federal y estatal, siempre deben de adaptarse a los programas de desarrollo manejados por la federación y el estado; -el Plan Nacional de Desarrollo o el Plan Estatal de Desarrollo-, los gobiernos locales carecen de una descentralización política y económica.

No se puede negar el avance que ha tenido el municipio en la Constitución Federal en las últimas tres décadas, en primera instancia se le define los servicios básicos que debe de prestar el municipio a la comunidad, también se le reconoce como gobierno y en menor grado se le da un soporte jurídico en donde tienen personalidad jurídica para que manejen su patrimonio conforme a la ley. Asimismo, se le garantiza que no habrá autoridad intermedia alguna entre el municipio y el Gobierno del Estado. Sin embargo, todas estas prerrogativas no han sido del todo respetadas por la federación ni mucho menos por las entidades federativas. En este sentido, aunque en las leyes federales se entienda que el municipio goza de una autonomía política, en la práctica no es así. Esta autonomía se ve diluida por la dependencia económica que ejerce el gobierno federal y estatal sobre los

municipios, y por las presiones que ejercen los gobernadores hacia los gobiernos municipales, a través de los recursos que maneja el estado. De esta forma, los gobiernos municipales siempre se ven en la necesidad de acatar las órdenes centralizadoras del ejecutivo estatal vulnerando la autonomía del municipio.

Otras de las necesidades pendientes que tiene el municipio es la parte de los recursos económicos, en la que se debe definir de manera clara en la Constitución Federal y estatal. Sin embargo, este aspecto no ha podido resolverse hasta hoy en día. Esto se debe a que el gobierno federal y estatal no tienen la voluntad política de dotar de mayores instrumentos y herramientas a los municipios para que puedan incrementar sus ingresos en su hacienda municipal. Esto conlleva a que los gobiernos locales no puedan impulsar el crecimiento y el desarrollo económico coherente a las necesidades de su población.

Se puede decir, que tanto la descentralización como la autonomía son percibidas como elementos necesarios para promover y mejorar el desarrollo económico de los municipios, haciendo más eficiente la política y la administración en los gobiernos municipales.

Reconocer la autonomía y la descentralización de los gobiernos municipales, no implica que el gobierno federal y estatal quede desmantelado o aislado de acciones legales que obliguen a los municipios a trabajar de manera independiente. La verdadera razón que se busca es que se trabaje de manera conjunta entre los tres órdenes de gobierno. Para alcanzar tales fines, es necesario basarse en las relaciones intergubernamentales, en donde se garantice el respeto mutuo. Es decir, en México, se requiere que haya una verdadera descentralización que promueva la coordinación intergubernamental entre los tres órdenes de gobierno y se deje a un lado la jerarquización y sometimiento de los presidentes municipales. También, que se establezcan las bases y reglas claras con respecto a la participación ciudadana en la toma de decisiones municipales con la finalidad de tener mayor legitimidad de la población en los programas que se implementen.

No hay que olvidar, que el gobierno federal y estatal siempre ha menospreciado la capacidad de gestión y la de implementar políticas públicas que provienen de los gobiernos municipales. A tal grado que han considerado a las autoridades municipales como inexpertos para que tomen de manera independiente sus propias decisiones, ya sea en el ámbito político, económico, administrativo y social dentro de su demarcación territorial que

determine la ley municipal. Por lo tanto, a los gobiernos locales se les debe considerar como detonadores de desarrollo económico y que puedan manejar de manera eficiente y eficaz las políticas públicas con mayor responsabilidad y compromiso con la comunidad.

Por otro lado, se puede decir que el municipio cuenta con un marco jurídico legal que regula la vida interna del ayuntamiento, dotándolo de facultades y atribuciones que le concede la Constitución Federal y estatal. Sin embargo, las competencias legales que le son concedidas al Municipio no son del todo claras y explícitas sino, son de manera implícitas.

De esta forma, se puede dejar entrever un vacío en el marco jurídico de los municipios. Por lo tanto, el Municipio carece de una solidez que establezca los lineamientos en el marco jurídico federal y estatal.

El gran problema que enfrenta el municipio actualmente es que las legislaturas estatales transcriben los lineamientos tal como se estipula en el artículo 115 constitucional y no innovan el marco jurídico que pudieran fortalecer la descentralización y autonomía de los municipios. Este tipo de comportamiento también se da en el congreso local del estado de Quintana Roo y se debe a varios factores tales como: 1) los diputados del congreso local siempre han sido en su mayoría priista, desde el decreto del estado libre y soberano en 1974; 2) los diputados están subordinados al gobierno estatal; 3) no se ha experimentado alternancia alguna en la gubernatura estatal; 4) no hay voluntad política de parte del ejecutivo estatal y del congreso local de fortalecer el marco jurídico de los municipios; 5) no hay una real democracia efectiva en el estado; y 6) los gobiernos locales, están subordinados al gobierno estatal por la dependencia económica que mantienen los municipios.

Entonces, se puede afirmar, *que el municipio sigue careciendo de autonomía política y de descentralización en el ámbito político, administrativo y económico por lo que es necesario que se hagan reformas más completas que le den una mayor libertad a los municipios en las tomas de decisiones y que les permitan obtener mayor captación de recursos para que puedan hacer frente a los distintos problemas que tengan cada municipio en su comunidad.* Unos de los errores que se han cometido es el no reconocer la heterogeneidad de los 2440 municipios existentes en el país. En muchas ocasiones se legisla a nivel federal y estatal a los municipios de manera general y no de manera local o

regional, ya que cada región o municipio tiene diferentes características, con una diversidad multicultural que existe en México.

Con respecto a las políticas federales y estatales hacia los municipios no hay mucha diferencia entre estos dos órdenes de gobierno, ambos gobiernos tienen sujeto al municipio en la parte de los recursos económicos, en los programas federales y estatales y en la implementación de políticas públicas, lo que se traduce en una subordinación y jerarquización de autoridad quedando el municipio a los vaivenes de las decisiones políticas, económicas y administrativas del gobierno federal y estatal.

Para ser más preciso, sobre la relación del municipio y el estado (gobernador), se pudo apreciar durante todo el proceso de investigación, que el gobierno estatal mantiene una política centralista hacia los gobiernos municipales, en donde los municipios giran como satélite alrededor del ejecutivo estatal al igual que el congreso local, lo que no permite que los municipios puedan plantear políticas de desarrollo de manera autónoma. Es decir, que los propios presidentes municipales puedan ejercer libremente la autonomía política que le confiere la Constitución Federal y Estatal. Además, que los gobiernos municipales propongan iniciativas acordes a la realidad y a las necesidades de cada municipio, impulsando de esta manera la descentralización política y económica y que se vea reflejado en la toma de decisiones de los gobiernos municipales en conjunto con la participación ciudadana.

El gobierno federal y estatal, siguen implementando políticas públicas y programas y fondos que son centralizados, negando de esta forma la participación directa de los municipios. En este sentido el proceso de descentralización en el municipio de Felipe Carrillo Puerto, no se está llevando a cabo, porque la mayoría de los programas y políticas públicas son ejecutados por el gobierno federal o estatal y únicamente existe una mínima participación del municipio. Aún se sigue viendo al municipio (semirural), como autoridades incapaces de promover el desarrollo económico y de aplicar políticas públicas de manera eficaz y eficiente.

Por otro parte, el municipio de Felipe Carrillo Puerto, tiene carencia de recursos propios, mantienen una total dependencia económica tanto del gobierno federal como estatal. En este municipio, se pudo constatar que no existe una real autonomía política y

mucho menos económica. El 98% de los ingresos del municipio provienen de la federación y del estado.

Bajo este esquema se puede responder a la hipótesis planteada al comienzo del trabajo de investigación. *Esta consistía en demostrar que en el municipio de Felipe Carrillo Puerto, no se está dando una real y efectiva autonomía política de parte del gobierno local, del mismo modo, no se está aplicando una política de descentralización en el ámbito político, económico y administrativo en el gobierno municipal.*

Bajo esta visión y dando respuesta a lo hipotético planteado, se puede afirmar que, efectivamente, en el municipio de Felipe Carrillo Puerto, no existe una real y efectiva autonomía de parte del gobierno local. Es decir, el municipio no es libre ni autónomo en la práctica, solo en teoría, tal como se señala en la Constitución Federal y Estatal. En este sentido el gobierno local, no puede aplicar sus lineamientos políticos de manera autónoma, sin antes haber consultado previamente con el ejecutivo estatal y el legislativo.

También se pudo percibir en el municipio de Felipe Carrillo Puerto, que no se está aplicando la descentralización de manera clara y efectiva, tal como lo plantea el gobierno federal a través de diferentes organismos federales, así como las organizaciones internacionales y Organizaciones No Gubernamentales. Al municipio de Felipe Carrillo Puerto, no se le ha transferido o delegado responsabilidades que recaiga directamente al gobierno local. La mayoría de los programas y políticas públicas son ejecutados por el gobierno federal y dependencias estatales. Lo que implica que no se ha transferido atribuciones y facultades al gobierno local, que sea el mismo municipio el catalizador del desarrollo local y no que sea el gobierno federal y estatal promotor del desarrollo del municipio.

Dentro de estas afirmaciones anteriores, se puede señalar la apatía que se ha mostrado en el municipio de Felipe Carrillo Puerto, y se debe a varios aspectos, que a continuación se señalan:

- 1) La falta de reformas políticas de fondos. Esto ha sido una de las limitantes para que el municipio pueda ser autónomo y descentralizado.
- 2) La falta de voluntad política y de compromisos de parte de los tres órdenes de gobierno para mejorar el sistema administrativo.



- 3) La falta de profesionalización de los funcionarios municipales, es decir, la mayoría de los funcionarios llegan a ocupar un cargo sin tener experiencia alguna y sin una preparación adecuada previa, sin los conocimientos técnicos necesarios, y sin el espíritu y ética de servicio público deseable. La improvisación en la función municipal y la falta de un compromiso mayor al periodo trianual son parte de la realidad nacional.
- 4) La fragilidad del marco normativo, esto se refiere a que la vida de una administración municipal transcurre en un escenario de insuficiencia y obsolescencia de las leyes y reglamentos que rigen el municipios; además existe la imposibilidad de este nivel de gobierno para crear su propio marco normativo, el cual depende de agentes externos al ámbito municipal (congreso estatal y congreso federal).
- 5) La persistencia de sistemas administrativos obsoletos, en muchos de los casos altamente improvisados y casi siempre inadecuados a la amplia agenda de asuntos municipales; esto genera ineficiencia y derroche de los escasos recursos disponibles.
- 6) La precariedad de sistemas de gestión de servicios públicos municipales, los cuales no están técnicamente actualizados y suficientemente extendidos para atender de forma adecuada -en cobertura y calidad- a la totalidad de usuarios.
- 7) La ausencia de sistemas de planeación municipal que den una visión de mediano y largo plazo al desarrollo urbano y ambiental de cada municipio. La visión de corto plazo sin evaluar las consecuencias de cada decisión, sin involucrar agentes no gubernamentales y sin tener clara una concepción integral de las acciones, es parte del escenario común de los municipios del país.
- 8) La ausencia de instrumentos de gestión para incorporar una visión integral del desarrollo local que permita concebir al municipio como un agente promotor del desarrollo y parte de un proyecto regional, con actores diversos y recursos a la vez complementarios y en competencia, entre regiones del país. La visión del municipio como un ente aislado, que debe ser autosuficiente y único, ha generado ineficacia en sus políticas y debilidad en sus proyectos.

Estas faltas de eficiencia, no solamente existe en el municipio de Felipe Carrillo Puerto, sino en la mayoría de los municipios que forman parte del estado de Quintana Roo. Por eso, es necesario que los gobiernos municipales propicien el cambio en los municipios, de lo contrario se seguirá atado a las decisiones que tome el gobierno estatal. Es tiempo que

levanten la voz - no sólo ante el poder Ejecutivo del estado, sino también en el poder Legislativo Local y poder Judicial- exigiendo que respeten su autonomía y que se descentralice los recursos económicos y los diversos programas que llegan a los ayuntamientos.

Los gobiernos municipales deben de ser verdaderos gestores de la administración pública con capacidad de promover el desarrollo y el crecimiento económico; que no sean simplemente ejecutores de programas y de recursos que vienen diseñados desde las otras esferas de gobierno –federal y estatal-, sino, que sean los municipios que diseñen sus propias políticas públicas que más se adecue a las necesidades y a la realidad de la población y que verdaderamente sean los gobiernos locales los verdaderos impulsores del progreso de la comunidad.

## **Listado de siglas**

FMI: El Fondo Monetario Internacional.

RIGs: Las relaciones intergubernamentales.

COPLADE: El Comité para la Planeación del Desarrollo.

COPLADEMUN: La Planeación del Desarrollo de los municipios.

CEDEMUN: El Centro Nacional de Desarrollo Municipal.

AMMAC: La Asociación del Municipio de México, A.C.

PRD: El Partido Revolucionario Democrático.

D.F.: Distrito Federal.

FENAMM: La Federación Nacional de Municipios de México.

ONU: Organización de las Naciones Unidas.

UNESCO: La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

OMC: La Organización Mundial del Comercio.

OMS: La Organización Mundial de la Salud.

BM: El Banco MUNDIAL.

SEDESOL: La Secretaría de Desarrollo Social.

PET: El Programas de Empleo Temporales.

PDZP: Programas para el desarrollo de zonas prioritarias.

SAGARPA: La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

INAP: El Instituto Nacional de Administración Pública.

PROGAN: Programa Ganadero.

PACC)Programa de Atención a Contingencias Climatológicas.

PATMIR: Proyecto Regional de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural.

IEQROO: Instituto Electoral de Quintana Roo.

PRI: Partido Revolucionario Institucional.

PAN: Partido de Acción Nacional.

CONACULTA: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

INAFED: El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.

CAPA: La Comisión de Agua Potable y Alcantarillado.

SEDARI: La Secretaría de Desarrollo Agropecuario Rural e Indígena.

PROCAMPO: Programa de Apoyos Directos al Campo.

FOFAQROO: Fondo de Fomento Agropecuario del Estado de Quintana Roo.

CEDEMUN: el Centro Nacional de Desarrollo Municipal.

AMMAC: La Asociación del Municipio de México, A.C.

AALMAC: La Asociación de Autoridades Locales de México, A.C.

## Fuentes consultadas

Aziz Nassif, Alberto

- 1994 "Municipio y Transición Política: Una Pareja" en *En Busca de la Democracia Municipal*, Libro coordinado por Mauricio Merino, México, Colegio de México, 1994, pp. 207-221.

Arredondo, Armando

- 2003 "Federalismo y Salud: estudio de caso sobre el sistema de salud en México", en: Federalismo y políticas de Salud "descentralización y relaciones intergubernamentales desde una perspectiva comparada, editorial Foro de Federación "una red internacional sobre el federalismo", SEGOB, México D.F.

Bobbio Norberto, Matteucci Nicola y Pasquino Gianfranco

- 2000 Diccionario de Política, Editorial Siglo Veintiuno. Duodécima edición en español 2000. Redactado en español por Josa Arisco y Jorge Tula, México, D.F.

Bonilla, Arroyo Ignacio

- 2002 "artículo Retos del municipio rural en México" En: Rodolfo Vega Hernández (coordinador). Municipio: Aspecto político, jurídico y administrativo, Fundación universitaria de Derecho, Administrativo y Política, S.C.

Burgo, García, Enrique

- 2002 Prólogo En: Adolfo Vega Hernández (coordinador). Municipio: Aspecto político, jurídico y administrativo, Fundación Universitaria de Derecho, Administrativo y Política, S.C. (FUNDAp) 2002. Pág. XIII. Querétaro, México.

Cabrero Mendoza, Enrique

- 2000 La municipalización, un proceso necesario ante un federalismo que se renueva, en: Gobierno del estado de Guanajuato (Coordinador General de Codereg), Municipalización en Guanajuato "una estrategia para el fortalecimiento municipal, México, UAM y GEG.

Chávez Jiménez, Pedro

- 2005 Cómo administrar un municipio: guía básica para gobernar mejor, Editorial Trilla. Editado 2005.

Carpizo, Jorge

- 1983 Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México.

Dachary, Alfredo César, López y Arnaiz, Burne Stella Maris

- 1990 Quintana Roo: sociedad, económica, política y cultura, UNAM, México D.F.

- Díez, Manuel maría  
 1965 Derecho administrativo, t.I, Omeba, Buenos Aires.
- D. Jones, Grant  
 1971 De Chan Santa Cruz el papel del respaldo inglés, en: América Indígena del Instituto Indigenista Interamericana, 2<sup>do</sup> trimestre 1971, México, D.F. Vol. XXXI, No. 2.
- Duran Ruíz, Ramón y Acuña Ocejo Gerardo  
 2002 “Presentación”, En: Rodolfo Vega Hernández (coordinador). Municipio: Aspecto político, jurídico y administrativo, Fundación universitaria de Derecho, Administrativo y Política, S.C.
- Espasa Calpe  
 1991 Diccionario Jurídico Espasa, Fundación Tomás Moro, Espasa Calpe, Madrid España.
- Gabino Fraga  
 1969 Derecho administrativo, 13<sup>a</sup> ed., México, Porrúa.
- Faya, Biseca Jacinto  
 2002 “Visión Histórica del municipio como institución política”, En: Vega Hernández Rodolfo (coordinador) Municipio: Aspectos políticos y administrativos, Fundación Universitaria de Derechos, Administración y política, S.C.
- Ferrel, Heady  
 1979 Public Administration: A Comparative Perspective. Dekker Inc. New York.
- Gadsden Carrasco, Carlos H.  
 2003 “Federalismo y descentralización: Retos y aprendizajes en México”, en: Federalismo y políticas de Salud “descentralización y relaciones intergubernamentales desde una perspectiva comparada, editorial Foro de Federación “una red internacional sobre el federalismo”, SEGOB, México D.F.
- Gámez Torruco, José  
 1985 Fortalecimiento municipal. Trabajo publicado en Estudios Municipales, No. 4 julio-agosto Federalismo y municipalismo. Trabajo publicado en “Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal”, Nums. 8 y 9, marzo de 1983, ediciones del I.N.A.P.
- García Del Castillo, Rodolfo,  
 1999 Los municipios en México: los retos ante el futuro, México, Centro de Investigación y docencia Económica; Miguel Ángel Porrúa
- Garrido Falla, Fernando  
 1985 "La descentralización Administrativa", en *Revista de Administración*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, Núms. 63-64, Julio-Diciembre, 1985, pp. 157-207.

- Greenwood, Royston  
 1980 “Relations between Central and Local Government in Sweden: the Control of Local Government”; in Jones, George; in *New Approaches to the Study of Central-Local Government Relationships*; England; Gower
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo  
 1996 *Administración Pública: concepto y disciplina*, en María del Carmen Pardo (coordinadora), *Teoría y práctica de la administración pública en México*, Editorial Instituto Nacional de Administración Pública, editado 1992 y 2ª reimpresión en 1996.
- Guadarrama Rico, Luis Alfonso y Martínez Vilchis, José  
 2000 El concept de la municipalización en Guanajuato En: Cabrero Mendoza Enrique Coord), *Municipalización en Guanajuato “una estrategia para el fortalecimiento municipal “*, México, UAM y GEG.
- Guevara, Sanginés Alejandro  
 2003 “La descentralización de la gestión ambiental: fundamentos estrategias y prácticas en México”, En: Rodrigo, Solórzano Claudia (copiladora), *La descentralización en México. Experiencias y reflexiones para orientar la política ambiental*, Instituto Nacional de Ecología SEMARNAT, México.
- Guillén, Tonatiuh y Ziccardi, Alicia (coords.)  
 2004 “Introducción: Parámetros de la reforma municipal en México”, en *Innovación y continuidad del municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal de 13 estados de la República*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Alicia Hernández Chávez, (Coordinadora)  
 1997 *¿Hacia un nuevo federalismo?*, México, Colegio de México, Fondo de Cultura y Económico y Fideicomiso Historia de las Américas,
- Tonatiuh Guillén y Alicia Ziccardi  
 Huerta, Barrera Teresita Rendón  
 2002 “las funciones municipales”, En: Rodolfo Vega Hernández (coordinador). *Municipio: Aspecto político, jurídico y administrativo*, Fundación universitaria de Derecho, Administrativo y Política, S.C.
- Huerta, Barrera Teresita Rendón  
 1998 *Derecho Municipal*, Editorial Porrúa, México D.F. Segunda Edición.
- Larson, Anne M.  
 2003 *Mejores prácticas para la gestión descentralizada de los recursos forestales en Centroamérica* (documento Borrador, Próximo en publicarse).
- López, Chan Oscar Alfredo  
 2001 *El Ayuntamiento como agente del desarrollo local en un municipio semiurbano. El caso de Escárcega Campeche 1995-2000*, Colegio Nacional de Licenciatura en Administración.

Nacif, Benito

- 1996 Gobiernos locales y descentralización, en María del Carmen Pardo (coordinadora), Teoría y práctica de la administración pública en México, Editorial Instituto Nacional de Administración Pública, editado 1992 y 2ª reimpresión en 1996.

Nohlen, Dieter

- 1991 Descentralización política y consolidación democrática, “Europa-América del Sur”; Editorial Nueva Sociedad, Madrid España.

Núñez Ramos, María de la Luz

- 2000 “Federalismo y experiencias federalista”, en: Cordera Rolando y Alicia Ziccardi (Coordinadores). Las políticas sociales en México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión. Coordinación de Humanidades, Facultad de Economía, Instituto de Investigación Sociales UNAN-Miguel Ángel, Porrúa, México.

Mac Gregor C, José Antonio

- 2002 “Federalismo, municipio y cultura”, En: Vega Hernández Rodolfo (coordinación) Municipio: Aspecto político, jurídicos y administrativos, Fundación Universitaria de Derecho, Administración Política, S.C.

Martínez, Carlos Assad

- 2000 “Límites y posibilidades para la descentralización de las políticas sociales” En: Cordera Rolando y Ziccardi, Alicia (coordinadores) Las políticas sociales de México al fin del milenio: descentralización, diseño y gestión. Coordinación de Humanidades, Facultades de Economía, Instituto de investigación Sociales UNAN-Miguel Ángel Porrúa México.

Martínez Martínez, Pedro

- 2008 “Transición y democracia: la nueva dinámica intergubernamental”, en Grechen González Parodi (coordinador). Gobierno Municipales en México, Universidad Autónoma Metropolitana y Casa abierta al tiempo Azcapotzalco, México D.F.

Martínez, Carlos Assad y Ziccardi Alicia

- 1988 Política y gestión municipal en México, Instituto de Investigación Sociales-UNAN, México D.F.

Martínez Cabaña, G.

- 1984 Administración estatal y municipal en México. Instituto Nacional de Administración Pública, México.

Merino, Mauricio

- 2005 Gobierno local poder nacional “la contienda por la formación del Estado mexicano”, México D.F., el Colegio de México.

Merino, Mauricio (coordinador)



- 1994 En busca de la democracia municipal “la participación ciudadana en el gobierno local mexicano”, México D.F., Colegio de México.
- Merino, Mauricio
- 1992 Fuera del centro, Estudios Jurídicos y Políticos Universidad Veracruzana, Jalapa Veracruz México
- Merino, Mauricio
- 2006 “La profesionalización municipal en México”, en la gestión profesional de los municipios de México, México, CIDE.
- Merino, Mauricio
- 2007 Para entender el régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Nostra,
- Merino, Mauricio
- 2000 Los municipios de México: más allá de la democracia, en José Luis Méndez (compilador), lecturas básicas de administración y políticas públicas, Editorial Colegio de México, México D.F.
- Molina, Ignacio y Delgado, Santiago
- 1998 Conceptos fundamentales de ciencia política, Madrid, Edit. Alianza Editorial.
- Ochoa Campos Moisés
- 1968 La reforma municipal, México M.D., Editorial Porrúa, tercera edición 1979.
- Olmedo, Carranza Raúl
- 2008 La administración pública municipal, En Gretchen González Parodi, (coordinadora) Gobiernos municipales en México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, México D.F.
- Oropeza Martínez, Humberto
- 2007 Administración Pública Municipal “Estudio preliminar del municipio libre”, Editorial Trilla, México D.F.
- Ortiz, Arana Fernando
- 2002 “Políticas de desarrollo municipal en el estado de Querétaro”, En: Vega Hernández Rodolfo (coordinación) Municipio: Aspecto político, jurídicos y administrativos, Fundación Universitaria de Derecho, Administración Política, S.C.
- Pacheco, Pablo
- 2002<sup>a</sup> Avances y desafíos en la descentralización de la gestión de los recursos forestales en Bolivia, Bolivia, Centro, para la Investigación Forestales Internacional, BOLFOP, Junio.
- Pratt, Fairchild Henry (Editor)
- 1987 Diccionario de sociología, Fondo de Cultura Económica, Decimotercera reimpresión en 1992, Editorial Fondo de Cultura Económica. México D.F.
- Peña, Ahumada José Antonio y Monroy, Luna Rubén

- 2008 Manual de Transferencias Federales para Municipios, editado por la Secretaría de Gobernación y INAFED, México D.F.
- Guy Peter  
1984 The politics of Bureaucracy, Longman, New York & London.
- Quintana Roldán Carlos F.  
1994 Derecho municipal, México, Porrúa.
- Reyes Ponce, Agustín.  
1994 primera parte, Administración personal, Limusa, México, 1994 y segunda parte Administración de empresas, teoría y práctica, Limusa, México.
- Retortillo, Baquer y Sebastián, Martín  
1985 "Descentralización Administrativa y Organización Política", en *Revista de Administración Pública, Descentralización*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, núms. 63-64 Julio-Diciembre, 1985, pp. 139-156.
- Ribot, Jesse C.  
2004 La descentralización democrática de los recursos naturales: la institucionalización de la Participación popular, World Resources Institute.
- Río, Luviano Saúl Moisés  
2006 "Descentralización y coordinación intergubernamental para una gestión forestal en el municipio de Othón P. Blanco-Quintana Roo", Universidad de Quintana Roo por la "División de Ciencias Políticas y Humanidades". Editado en Chetumal Quintana Roo.
- Rodríguez, Victoria E.  
1999 La descentralización en México "Democracia municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo", fondo de Cultura Económica, México.
- Reynaldo, Robles Martínez  
2000 El municipio, México, 4ª edición, Editorial Porrúa.
- Romero, Jorge Javier  
2000 *Elementos teóricos del federalismo: la perspectiva de Estados Unidos*, En: Márquez- Padilla, Paz Consuelo y Castro Rea y Julián (coordinadores), El Nuevo federalismo en América del Norte, UNAM, CISAN, México DF.
- Rowland M, Allison  
1999 Los municipios y la coordinación intergubernamental, México, División de Administración Pública (CIDE), (Borrador: 5 de noviembre).
- Schechter, Stephen L.  
2000 *Elementos teóricos del federalismo: la perspectiva de Estados Unidos*, En: Márquez- Padilla, Paz Consuelo y Castro Rea y Julián (coordinadores), El Nuevo federalismo en América del Norte, UNAM, CISAN, México DF.
- Ugarte Cortés Juan

- 1985 La reforma municipal “elementos para una teoría constitucional del municipio”, México D.F., editorial Porrúa.
- Urdanivia, Fernández Xavier Diez  
 2003 El sistema Federal Mexicano “antecedentes, evolución y perspectivas”, editorial Fundación universitaria de Derecho Administración y política, S.C.
- Uvalle, Berrones Ricardo  
 2004 Descentralización Política y Federalismo: Consideraciones sobre el caso de México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal.
- Feldstein, Martín y Cavallo, domingo  
 1987 Cambios estructurales en México y en el mundo, Fondo de Cultura Económica y secretaria de Programación y Presupuesto.
- Starr, Paul,  
 1988 Privatización and the Welfare State, Princenton University Press, New Jersey.  
 1988 The Economic Borders of the State. Oxford University Press.
- Vega, Hernandez José Rodolfo  
 2002 “Políticas públicas para el municipio mexicano”, En: Rodolfo Vega Hernández (coordinador). Municipio: Aspecto político, jurídico y administrativo, Fundación universitaria de Derecho, Administrativo y Política, S.C.
- Velasco, Gómez Ambrosio  
 2004 Bieber, León E. (coordinador) Regionalismo y federalismo “aspectos históricos y desafíos actuales en México, Alemania y otros países europeos”, editorial Colegio de México, Servicio Alemán de intercambio académico, Universidad Nacional Autónoma de México y Facultad de Filosofía y letras.
- Vergara, Cabrera José Manuel y Díaz, Herrera Patricia  
 2000 La municipalización, un proceso necesario ante un federalismo que se renueva, en: Gobierno del estado de Guanajuato (Coordinador General de Codereg), Municipalización en Guanajuato “una estrategia para el fortalecimiento municipal, México, UAM y GEG.
- Villalobos, González Martha H.  
 1998 Chan Santa Cruz: de ciudad sagrada a cabecera municipal, en: Víctor Gabriel Muro Coordinador, ciudad provincias de México, Historia, modernización y cambio cultural en México, El Colegio de Michoacán.
- Wright, Deil  
 1988 Understanding Intergovernmental Relations; Third Edition; Brooks/Cole; California
- Ziccardi, Alicia

- 2004 El federalismo, En: Baca Olamendi, Laura, Castañeda, Fernando, Cisnero H. Isidro (compiladores), Léxico de la política, México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica de México; Consejo Nacional. De Ciencia y Tecnología, Fundación Heinrich Böll; Ciencia y Tecnología, Fundación Heinrich Böll y Fondo de Cultura Económica.

### **Revistas especializadas por Internet**

Carrera Hernández, Ady, P.

- 2004 (IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 - 5 Nov. 2004), Evolución de las relaciones intergubernamentales en México: la búsqueda de un nuevo arreglo institucional ante una nueva geografía del poder político (1980-2000)  
<http://www.iiij.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20IX/documentos/carrera.pdf>

Guerrero, Omar

- 2007 "El servicio profesional de carrera en México y sus problemas de formación académica", en: revista Buen Gobierno, núm. 2, pp. 44-60, UNAM:  
<http://www.omarguerrero.org/articulos/SerProfCar.pdf>

Pedro Martínez Martínez

- 2002 Edición Internet (gestión y estrategia (departamento de administración),  
<http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/>

Ochoa Campos Moisés

- 1985 Evolución del municipio mexicano, en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Número 16-17 de octubre y marzo de 1985  
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=gac&n=16>

Uvalle, Berrones Ricardo

- 1995 Descentralización política y federalismo: consideraciones sobre el caso de México: en Rebeca Pérez Calderón (Jefa del Departamento de Administración), La nueva Administración y Aspectos Problemáticos de la micro-gestión No.7, enero-junio de 1995:  
<http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num7/indice.html>

Ziccardi, Alicia

- 2003 El federalismo y las regiones: Una perspectiva municipal Gestión y Pública (en línea) México II semestre, vol. 12, núm.2, (fecha de consulta el 04-08-09) Centro de Investigación y Docencias Económicas,(CIDE),  
<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=13312205&iCveNum=460>. ISSN: 1405-1079

### **Portal de las dependencias de gobierno en Internet**

El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED)

<http://www.inafed.gob.mx/>

Desde lo Local

<http://www.e-local.gob.mx/wb2/>

Instituto Nacional de la Administración Pública

<http://www.inap.org.mx/portal/index.php>

Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo

<http://coplade.qroo.gob.mx/coplademun/coplademun.php>

Desde lo Local (INAFED)

[http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC\\_Federalismo](http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Federalismo)

Información por Entidades Federativas (INEGI)

[http://www.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/MexicoCifras.aspx?e=23&m=0&se  
c=M](http://www.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/MexicoCifras.aspx?e=23&m=0&se<br/>c=M)

Congreso de la Unión (Cámara de diputados de la LXI Legislatura, 2010):

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_art.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm)

Asociación de Autoridades Locales de México A.c.

<http://www.aalmac.org.mx/>

Asociación de municipios de México, A.C.

<http://www.ammac.org.mx/>

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, “Ley Orgánica Municipal del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo”, Título segundo del gobierno municipal, capítulo primero de la elección del Ayuntamiento:

[http://www.inafed.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC\\_Ley\\_Organica\\_Municipal\\_del\\_Est  
ado\\_Libre\\_y\\_Sob](http://www.inafed.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_Ley_Organica_Municipal_del_Est<br/>ado_Libre_y_Sob)

Instituto Electoral de Quintana Roo

[http://www.ieqroo.org.mx/v2009/descargas/partidospol/2010/Candidatos\\_Electos.pdf](http://www.ieqroo.org.mx/v2009/descargas/partidospol/2010/Candidatos_Electos.pdf), página consultada (22-12-2010).

## **Páginas oficiales de artículo en internet**

Aragón Salcido, María Inés

2002 Autonomía política: la función legislativa del ayuntamiento en México (<http://www.bibliojuridica.org/libros/1/348/24.pdf>).

Gutiérrez, Sergio Elías y Pumarejo, Claudia

2005 La defensa de la autonomía: la autonomía municipal y su garantía constitucional directa de protección. Estudio comparado de los supuestos español y mexicano. México: UNAM: <http://confines.mty.itesm.mx/articulos4/SGutierrez.pdf>

Martínez, M. Pedro

2003 El municipio: descentralización y democracia “elemento para la (re)construcción del federalismo en México Gestión y Estrategia departamento de administración, UAM-A <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num5/doc11.htm>

Martínez Endía, Raúl Alejandro, Sánchez Rivas, Alejandro de Jesús y Robles Rodríguez, Juan Carlos Alejandro

2004 La Autonomía municipal y la Soberanía estatal,  
<http://www.iglom.iteso.mx/PDF/alejandros.PDF>

Pontifes Martínez, Arturo

2002 Relaciones Intergubernamentales, en: Gustavo Martínez Cabaña (director) Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, El gobierno y la gestión municipal en México. Segunda parte Número 65, México D.F., Año 2002 <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/65/pr/pr4.pdf>

Congreso de la Unión: Constitución de los Estados Unidos de Mexicanos

2009 Reformas Constitucionales por Artículo,  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_art.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm)

Constitución Política del Estado de Quintana Roo (2010)

<http://www.congresoqroo.gob.mx/leyes/constitucion/L1220100309001.pdf>

Ley Orgánica municipal del estado de Quintana Roo, con la siguiente Dirección.

[http://www.inafed.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC\\_Ley\\_Organica\\_del\\_Poder\\_qr](http://www.inafed.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Ley_Organica_del_Poder_qr)

Diagnósticos de las finanzas públicas estatales y municipales.

200

<http://www.aregional.com/mexico/docs/publicaciones/diagonstico.pdf?lang=es&PHPSESSID=>

Ley de los municipios del Estado de Quintana Roo (2004)

<http://www.felipecarrillopuerto.gob.mx/leyesReglamentos/Ley%20De%20Los%20Municipios%20Del%20Estado%20de%20Q.%20Roo.pdf>

Programas de convenios de transferencia de recursos

<http://www.anefac.org.mx/Docs/TrabajosInformacion/ConvNalHacendaria/TrabPrep/4/ColabCoord/Indice.pdf>

Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM)

2004 Base para una reforma constitucional en materia municipal: en Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos:  
<http://www.iglom.org.mx/publicaciones/BASESPARAUNAREFORMA.pdf>

Organigrama del Ayuntamiento de Felipe Carrillo Puerto.

<http://www.inegi.org.mx/sistemas/bise/mexicocifras/MexicoCifras.aspx?e=23&m=0&sec=M&ind=1002000001&ent=23&enn=Quintana%20Roo&ani=2005>

Organigrama del ayuntamiento de Felipe Carrillo Puerto

[http://www.felipecarrillopuerto.gob.mx/index2.php?option=com\\_content&view=article&id=1298&Itemid=113](http://www.felipecarrillopuerto.gob.mx/index2.php?option=com_content&view=article&id=1298&Itemid=113)

Portal del municipio de Felipe Carrillo Puerto:

<http://www.felipecarrillopuerto.gob.mx/>  
<http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/qroo/Mpios/23002a.htm> y  
<http://www.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/MexicoCifras.aspx?e=23&m=0&sec=M>

## **Anexos**

### **Entrevistas a diputados de la XII Legislatura del estado de Quintana Roo 2008-2011**

**Se realizaron ocho entrevistas a diputados de esta legislatura.**

#### **1) Entrevista con la diputada suplente Fany Fabiola Cahum Fernández del VII distrito del municipio de Felipe Carrillo Puerto, afiliada al PRI. 14/septiembre/2010.**

Desde la visión de la diputada Fany Fabiola Cahum, afirma que los municipios que integran al estado de Quintana Roo, tienen autonomía propia y en ningún momento el gobierno local vulnera la autonomía de los gobiernos municipales.

En relación a la dependencia que tienen los municipios, la diputada señala que existe una relativa dependencia política principalmente en los municipios más endeble y precarios en su economía. Ahora en el caso del aspecto económico, señala que sí existe en este rubro una dependencia muy clara, principalmente, en los municipios que no cuentan con una economía diversificada, como es el caso del municipio de Felipe Carrillo Puerto, ya que sus ingresos dependen mayormente del gobierno federal y del gobierno estatal.

La diputada señala que existe una buena relación entre el gobierno local de Felipe Carrillo Puerto y el gobierno estatal bajo el esquema de las relaciones intergubernamentales. Esta relación se da a través de convenios para implementar políticas públicas, donde se ve reflejado en el caso de la infraestructura en carreteras o de comunicación y de servicios públicos como el agua y seguridad pública. Sin embargo, señala que *al gobierno local le falta esforzarse más para llevar el apoyo económico al sector campesino ya que se encuentra marginado y no existe un programa eficiente destinado a erradicar la marginación y pobreza de los mayas por parte del gobierno federal y estatal.*

Con respecto, a los servicios públicos que prestan los municipios, la diputada señaló que no pueden estar todos los servicios públicos bajo el dominio del gobierno local, ya que se tiene que revisar y evaluar la situación económica de cada municipio, por lo tanto, se debe de tener la certeza, de que el municipio tenga la capacidad de brindar todos los servicios públicos que está estipulado en la Constitución federal y estatal por su cuenta, de lo contrario seguirán operando bajo la dirección del gobierno estatal. Por ahora, señala la diputada, que no hay ninguna iniciativa por parte de los gobiernos municipales o del gobierno del estado, para que legislen y amplíen las facultades y atribuciones del municipio y que puedan impulsar la descentralización y la autonomía de los gobiernos municipales.

Señala, que los gobiernos municipales están gobernando y administrando los municipios de la manera correcta y por lo tanto, *existe capacidad de gestión a nivel local.*

Por otra parte, la diputada señala que el congreso local no maneja ningún programa en coordinación con el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), con el fin de fortalecer la autonomía y la descentralización de los municipios. El INAFED trabaja con el gobierno estatal y gobierno local directamente, con el fin de evaluar la capacidad administrativa de cada municipio.

Por lo consiguiente, el Congreso solamente espera las iniciativas de los presidentes municipales y del gobierno local y de otras instancias no gubernamentales como son asociaciones civiles.

Por último, opina que el nuevo federalismo se está reflejando entre los tres órdenes de gobierno, basándose en las relaciones intergubernamentales que se está dando y reflejado en la implementación de políticas públicas.

#### **2) Entrevista con la diputada suplente Geny Secundina Canto del VIII distrito del municipio de Cozumel del PRI. 14/septiembre/2010.**

En la opinión de la diputada Geny Secundina Canto, con respecto al tema de la autonomía de los municipios en Quintana Roo, señala que en el aspecto político existe una autonomía política, sin embargo, se encuentra limitada por la dependencia económica que tienen los municipios ante el gobierno federal y estatal, lo que implica una cierta subordinación en el manejo político de las autoridades locales. Señaló que para disminuir

la dependencia económica de los municipios, es necesario que los presidentes municipales y regidores propongan iniciativas acorde a las necesidades de los municipios en general.

Con respecto al proceso de descentralización que se inició a partir de los años ochenta, señaló, que en el estado de Quintana Roo, éste proceso se ha venido dando de manera paulatina en los municipios, a través del nuevo federalismo; pero que todavía, no se ve reflejado del todo a la hora de compartir responsabilidades en cuanto a la implementación de políticas públicas, en muchas ocasiones no existe de manera clara una cooperación a través de las relaciones intergubernamentales entre los órdenes de gobierno, esto se debe a la dependencia económica de los municipios, lo que en cierta forma, se ve limitada las competencias y atribuciones que le otorga la propia Constitución federal y estatal a los gobiernos municipales.

También, señala la diputada, que está de acuerdo que los fondos o programas vengan etiquetados ya sea del gobierno federal o estatal, con el fin de que no se haga mal uso de los recursos o sean desviados para intereses particulares de los propios gobernantes.

Por último, da por hecho que si existe un marco jurídico consolidado y señala, que ya no es necesario fortalecerlo, en este sentido afirma que los gobiernos municipales están blindados contra arbitrariedades que pudieran vulnerar la autonomía de los municipios.

### **3) Entrevista con el diputado Froylan Sosa Flota del VI distrito del municipio de José María Morelos del PRI. 14/septiembre/2010.**

El diputado Froylan Sosa Flota, señala que sí existe un marco jurídico que le da un respaldo a los municipios con el objetivo de que no vulneren su competencia que le otorga la Constitución Federal y Estatal por parte de los otros órdenes de gobierno.

Sin embargo, aclara que los municipios son autónomos hasta cierto punto al tomar decisiones al interior, como es el caso de la cesión del cuerpo colegiado de los ayuntamientos. Para reforzar la autonomía de los municipios es necesario que se realicen reformas o iniciativas que provengan de los tres órdenes de gobierno, para ampliar sus competencias de gobernar.

En cuanto a la administración de los recursos de cada municipio, señala que algunos ayuntamientos se encuentran en desventaja como los municipios de José María Morelos y de Felipe Carrillo Puerto. El primer municipio no cuenta con litorales y al no tener litoral, no puede tener ingresos propios lo que implica depender de los recursos provenientes del gobierno federal y estatal, ya que el ingreso que tiene es tan solo del 2% y el 98% proviene de los recursos federales. En el caso del municipio de Felipe Carrillo Puerto viene siendo similar, la mayoría de los ingresos también dependen del gobierno federal y estatal.

La mayoría de los municipios del estado tienen a su cargo los servicios públicos, pero en varios de ellos, estos servicios lo tiene la iniciativa privada, como es el caso del Municipio de Benito Juárez que tiene concesionada la basura. Pero algunos municipios comparten los servicios públicos con el gobierno del estado a través de convenios; mayormente el gobierno del estado provee equipos para mantenimiento de infraestructura de agua potable, así como camiones para la recolección de basuras entre otros equipos. El personal que se encarga del mantenimiento de los servicios públicos que se brinda, está bajo la dirección del municipio y es el que se encarga de pagar los salarios de todo el personal que se encuentra trabajando bajo la dirección del ayuntamiento.

En cuanto al servicio de agua potable, para que los municipios puedan hacerse cargo de este servicio, señala el diputado, que en gran parte de los municipios no tienen la capacidad para abastecer éste servicio, por lo que existe poca operatividad. Los ayuntamientos no cuentan con los recursos suficientes para hacerse cargo de tal servicio, lo que sería una carga adicional al gasto presupuestario de los ayuntamientos. Por lo consiguiente, los ingresos que se obtienen de este servicio son muy limitados en la mayoría de los casos de los municipios. De tal manera, que el servicio de agua al igual que otros servicios deben de estar aún a cargo del gobierno estatal.

Los municipios rurales son lo que se encuentran en desventaja por la dependencia económica, por lo que no generan ingresos propios, en consecuencia la autonomía de estos municipios se encuentra limitada.

En los municipios rurales mayormente no se cobran los servicios públicos que brindan los municipios, como en el casos de la luz, el alumbrado público, el predial, la recolección de basura etc. El motivo de no cobrar estos servicios públicos que brindan los municipios, principalmente rurales, se debe a que los gobernantes de cada administración no quieren tener algún costos políticos al tratar de imponer nuevos impuestos, por lo que mejor se sujetan a los fondos que provienen del gobierno federal y estatal y de esta manera evitan trincar su carrera política y no tener el castigo de la población a través del voto.

El nuevo federalismo que se inició a partir de los ochenta, señala el diputado que se está reflejando actualmente en los municipios, como es el caso de los programas que bajan directamente del gobierno federal



hacia los municipios y no como antes, que todos los programas se manejaban desde el centro del país o desde las entidades federativas. Actualmente existen trabajos de coordinación con dependencias desconcentradas que representan al gobierno federal como es La SAGARPA, esto es un ejemplo en donde se ve reflejado el nuevo federalismo, ya que se respeta la competencia de cada orden de gobierno y ya no se da de manera tajante la intromisión, la jerarquización y la subordinación de los gobiernos municipales ante los otros órdenes de gobiernos en las imposiciones de los programas que provenían del gobierno federal o estatal, según el diputado.

Sin embargo, existen muchos programas actualmente federales ya descentralizados que se dan a través de dependencias federales, pero estas dependencias le ponen trabas a los municipios para que no puedan acceder de manera rápida a estos programas y puedan llegar con mayor facilidad a la población. Esto se debe mayormente por las condiciones económicas de la población; Es necesario legislar a nivel federal para que estos programas puedan agilizarse de manera rápidas y llegue a la población que más lo necesita. Ya que muchos de los programas federales o estatales nunca llegan a la población, sino únicamente acceden a ellos las personas que cuentan con mayor información y recursos.

El diputado opina que es necesario agilizar los programas federales para que la población pueda acceder a los programas con mayor facilidad, sobre todo, se le debe de dar seguimiento a los programas para que no haya mala uso de los recursos, porque puede haber derrame económico pero no se refleja en la práctica, lo que se traduce como *corrupción* de parte de las autoridades locales. Con respecto a los programas etiquetados que proviene del gobierno federal y estatal, comenta el diputado que es necesario que estén tipificados y controlados para evitar malos manejos o dado el caso desviar estos recursos hacia otros sectores no prioritarios, por lo que cada programa está etiquetado para no desviar el recurso.

Con respeto a las relaciones intergubernamentales el diputado señala que cada gobierno sabe de su competencia y que existe un respeto mutuo entre los órdenes de gobierno. Sin embargo, se necesita leyes de reforma a nivel federal y estatal para que los municipios puedan obtener mayores beneficios de los programas que provienen del gobierno federal y estatal, en algunos casos los programas no llegan directamente a los municipios y se desvían para otros rubros o simplemente se quedan en el gobierno estatal.

Por otra parte, señala el diputado que el Congreso local no tiene ninguna injerencia directa con los gobiernos locales, lo único que hace el congreso es sugerir o dar ciertas recomendaciones a los gobiernos municipales junto con su colegiado como viene siendo el caso de la aprobación de la ley de ingreso, que en algunas ocasiones el congreso puede sugerir en el cobro de algún servicio público con la finalidad de incrementar los ingresos de los ayuntamientos.

La mayoría de los gobiernos municipales principalmente en los municipios rurales, se limitan las autoridades locales a proponer al congreso local alza en los impuestos que se están cobrando en ese momento o solicitar la aprobación de algún nuevo impuesto para incrementar los ingresos propios de los ayuntamientos. Este pensamiento que manejan algunos gobernantes locales se debe principalmente al costo político que le pudiera costar para la aspiración de otro puesto público de elección popular; por lo que se sienten más cómodos estos gobernantes depender económicamente del gobierno federal y estatal a través de los diversos fondos que le asignan a los municipios y así, asegurar un nuevo puesto público que no involucre el costo político.

#### **4) Entrevista con el diputado Eduardo Manuel Ic Sandy<sup>175</sup> V distrito del municipio Othón p. Blanco del PRI. 14/septiembre/2010.**

El diputado Eduardo Manuel Ic Sandy señala que las atribuciones y facultades concedidas por la Constitución federal y estatal que tiene los gobiernos municipales se están respetando. Existen municipios como: Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos, Lázaro Cárdenas, Othón P. Blanco, que en muchas ocasiones se encuentran atados en recursos y no pueden cobrar impuestos como es el caso del predial, el cual no se paga por la situación económica que vive la población. Para resolver esta situación, es necesario legislar a favor de los municipios para darle mayores capacidades e instrumentos de imponer nuevos impuestos o incrementar los que ya se están cobrando, aunque en último, no sería justo para las personas que pagan dicho impuesto.

Sin embargo, existen condiciones favorables para que los municipios puedan recaudar más ingresos, mas no tienen facultades para reglamentar nuevos impuestos. Uno de los problemas que tienen los municipios es la carga de cartera vencida o muchas morosidades en cuanto a los pagos de sus usuarios, si esta situación se

---

<sup>175</sup> El diputado Eduardo Manuel Ic Sandy V distrito del municipio Othón P. Blanco, también fue regidor del municipio ya señalado, actualmente está integrado en la Comisión de Asuntos Municipales.

revirtiera, los ayuntamientos tendrían una mayor capacidad de recaudación de ingresos y podrían reaccionar de manera más rápida para resolver los diversos problemas que aqueja a la población.

Para que haya una real y efectiva autonomía de los municipios, es necesario que se legisle a favor de los municipios, sin embargo las iniciativas deben de venir de los presidentes municipales. En este sentido la autonomía se debe llevar a la práctica y no en forma ficticia.

El municipio es el que debe proveer los servicios básicos a la población y no el estado. Además, el municipio no debe de estar condicionado a partir de los recursos que provienen de los otros órdenes de gobierno; cuando se tiene atribuciones compartidas no se puede trabajar de manera eficaz y eficiente en los programas o en la implementación de políticas públicas en general, porque siempre va haber un orden de gobierno que trate de imponer sus decisiones ante el más débil.

El diputado Eduardo Manuel Ic Sandy señala que el proceso de descentralización se está llevando a la práctica en los municipios del estado de Quintana Roo. Admite que hay municipios que no tienen las mismas capacidades de recaudación tributaria como son: Felipe Carrillo puerto, José María Morelos, Lázaro Cárdenas, Othón P. Blanco y Tulúm, como municipio incipiente, pero con un gran potencial a corto plazo que va a generar sus propios ingresos; estos municipios viven mayormente de las participaciones federales y estatales. En este mismo sentido, señala que existen municipios que tienen capacidad de generar sus propios ingresos y no dependen totalmente de las partidas presupuestarias que realiza el gobierno federal y estatal, (Solidaridad, Benito Juárez, Cozumel, Isla Mujeres).

En los municipios de pocos ingresos, sus gastos se reflejan en las finanzas de los ayuntamientos, siempre hay un déficit, que en muchas ocasiones el gobierno estatal se hace cargo de la generación de empleo; tal es el caso de los habitantes del municipio de Othón P. Blanco, en el que gobierno estatal emplea a una gran parte de la población de éste municipio en las dependencias estatales, ya que el propio municipio no tiene la capacidad de generar los empleos necesarios que demanda la población.

El diputado señala que el gobierno municipal se encuentra limitado con respecto a la participación presupuestaria, haciendo que los programas y fondos no cubran todas las necesidades que tiene la población. Por lo tanto, los recursos no se reparten de manera equitativa y en ocasiones los recursos se entregan por la afiliación partidista, lo que ocasiona una desventaja para los gobiernos municipales que no pertenecen al partido que está gobernando a nivel federal o estatal.

En el estado de Quintana Roo, existe mucha migración que vienen de diferentes puntos de la república, ocasionando pobreza y marginación, por lo que las partidas presupuestarias dejan de ser suficientes para atender las demandas con respecto a los servicios públicos que pueda brindar un municipio; en la mayoría de las ocasiones el municipio queda rebasado de la realidad presupuestaria que se da a través de los fondos previamente etiquetados de parte del gobierno federal y estatal.

Para fortalecer el nuevo federalismo es necesario que la descentralización esté presente en las partidas presupuestarias, ya que no se da de manera equitativa ante el gobierno estatal y municipal. Además los fondos y programas que vienen del gobierno federal hacia el gobierno municipal son insuficientes y en muchas ocasiones existen programas que no puede acceder de manera rápida y oportuna a los gobiernos municipales, debido a las trabas que ponen las autoridades de las dependencias de gobierno federal; también hay decisiones que no se toman, de acuerdo a la normatividad, sino se da de manera partidista a la hora de repartir los recursos que se transfieren hacia los municipios, en la mayoría de los casos son limitados, por lo que es necesario fortalecer el nuevo federalismo y la descentralización hacia los municipios en el rubro del sector económico.

Para revertir esta dependencia económica en los municipios, es necesario que se legisle a favor de estos, para que puedan incrementar sus ingresos, principalmente en los municipios rurales o semirurales. Éstos municipios (zonas rurales) tienen una alta concentración de pobreza, es muy difícil que se cobre algún tipo de impuesto, la población no cuenta con algún tipo de ingreso propio, y no pueden aportar ningún tipo de impuesto al ayuntamiento, en muchas ocasiones las comunidades rurales están esperanzados de los programas sociales (70 y más), que lleguen para el sustento de la familia, en lugar de que éste recurso sea una aportación que venga a complementar la economía familiar, lo ven como el sustento familiar y como un derecho que tienen ante los tres órdenes de gobierno. De esta manera, es imposible que un municipio pueda incrementar su capacidad recaudatoria, por lo que estará esperanzado a los recursos subvencionados de la federación y del estado de acuerdo a lo señalado por el diputado.

Para revertir esta dependencia económica de las comunidades rurales, es necesario que los programas o proyectos que van enfocados a combatir la pobreza estén muy bien planeados. En muchas ocasiones estos programas no están muy aterrizados como en los casos del chile jalapeño, empresas madereras, empresas

lecheras, entre otros, que no tuvieron el éxito esperado por las autoridades estatales y locales. Además, se presta para fomentar la corrupción entre las autoridades encargadas de los programas y los beneficiarios.

En este mismo sentido, señala el diputado que los programas que estén enfocados a erradicar la pobreza como los invernaderos (rústicos) que se encuentran en José María Morelos y en Othón P. Blanco busca aliviar la economía de las familias rurales haciéndolos más independientes en su economía familiar.

El diputado señala que sí existe un marco jurídico consolidado en las leyes estatales a favor de los municipios; considera, que el gobierno estatal no puede vulnerar la autonomía de los gobiernos municipales, como lo hacía en épocas anteriores.

Actualmente, existen varias iniciativas para darle más facultades a los municipios, una de las iniciativas es sobre los lotes baldíos, en donde a nivel estatal muchas personas no pagan el impuesto predial y que si pasan más de dos años el terreno sin ser pagado, pasaría a propiedad del municipio. Esta iniciativa se está haciendo entre los diputados y los gobiernos municipales.

Las relaciones intergubernamentales se están llevando a cabo bajo el respeto mutuo entre las dos esferas (estatal y municipal). Además, las relación entre ambas esferas se da bajo la coordinación y convenios para trabajar en conjunto en los programas de implementación de políticas públicas o de programas sociales, por lo que se da un respeto mutuo de las competencias y atribuciones que tienen ambos gobiernos, en muchas ocasiones estas relaciones se pueden dar de manera tripartitas (federal, estatal y municipal). Los fondos compartidos van dirigidos principalmente a los sectores de infraestructura en lo que respecta a carretera, salud, educación medio ambiente etc. Pero es necesario que al municipio se le dé más autonomía con reglas claras con respecto a su competencia, ya que la regla de operación no es muy clara entre federación-entidades-municipios a la hora de crear infraestructura.

Con respecto a los servicios públicos, señala el diputado, que existen municipios que son solventes para hacerse cargo del servicio de agua potable, entre los municipios que tienen la capacidad para brindar este servicio público, estaría Benito Juárez, Solidaridad, Cozumel, isla Mujeres, pero en el caso contrario estarían los municipios que no pueden ser solventes para mantener ellos mismos los servicios públicos, que serían Othón P. Blanco, Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos y Lázaro Cárdenas, los cuales tienen poca recaudación por la prestación del servicio de agua potable y entre otros servicios como es la basura; en el caso del agua potable las comunidades de estos municipios no pagan este servicio, por lo que la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado (CAPA) absorbe el gasto que genera el servicio de agua potable en todas las comunidades. Así mismo absorbe el consumo de electricidad para el mantenimiento de su infraestructura de servicio, en las diversas comunidades y el resto que se derive de la misma. Afirma que no es viable que el servicio de agua potable esté a cargo de los municipios, ya que no existe una recaudación equitativa en este servicio, principalmente en los municipios rurales, y éstos son los que entrarían en una crisis de mantener el servicio para la población, por lo tanto, no puede ser operante delegar esta responsabilidad a la mayoría de los municipios que integran el estado de Quintana Roo.

Con respecto al tema de ampliar el periodo del gobierno municipal de tres a cuatro años el diputado menciona que sí está de acuerdo a favor de legislar con respecto a este tema. Sin embargo, señala, que por ahora no existe una iniciativa para legislar a favor de esta materia y que es necesario que se proponga una iniciativa para no quedar relegado en el marco jurídico que regula la vida interna del municipio. También, señala que es necesario que los municipios debieran participar en el proceso de reforma a la constitución del estado y no sean únicamente cumplidores de las leyes que se aprueben del congreso estatal.

##### **5) Entrevista con el diputado Álvaro Candelario Campos Maldonado del I distrito del municipio de Othón P. Blanco del PRI. 22/septiembre/2010.**

Desde el punto de vista del diputado Álvaro Candelario Campo Maldonado, señala que la descentralización se está llevando a cabo en el estado de Quintana Roo, sin embargo, existe una inconformidad de parte de los presidentes municipales, en el sentido de que se quiere hacer una sola policía a nivel nacional, y se eliminaría la policía municipal y estatal, pero muchos municipios no están de acuerdo porque, solamente quedaría una sola corporación policiaca. Esto perjudicaría la autonomía y la descentralización en los municipios, ya que se le estarían quitando facultades y atribuciones a los municipios. Actualmente no existe ninguna iniciativa de parte del gobierno estatal o de los presidentes municipales ante el congreso local, para su análisis y dada la circunstancia ser votada; hasta ahora, no existe la preocupación por estudiar y analizar las atribuciones y facultades de los municipios en el estado de Quintana Roo.

Con respecto al marco jurídico de los municipios, señala que existe un marco jurídico sólido que salvaguarda la integridad jurídica de los municipios y que evita que se vulnere el ejercicio de autonomía de los gobiernos municipales, así como un respeto mutuo que se lleva a cabo a través del dialogo tomando como

base vertebral las relaciones intergubernamentales, entre los dos órdenes de gobierno. No existe ninguna desventaja con respecto al gobierno estatal, ya que cada gobierno local trabaja de manera autónoma, a través de sus ingresos propios o de los fondos que proviene del gobierno federal o estatal. Tampoco existe alguna intervención directa de parte de los otros órdenes de gobierno, que pueda trastornar el ejercicio de gobierno autónomo de los presidentes municipales. Sin embargo, señala que sí existe una relativa dependencia de recursos económicos de los gobiernos municipales ante el gobierno federal y estatal, pero esto no limita ni vulnera la autonomía y la descentralización de los municipios al momento de aplicar los recursos presupuestales a los diferentes sectores que van enfocados a mejorar el nivel de vida de los habitantes.

Con respecto al reparto presupuestario, admite, que debería de ser más equitativo y destinarse a las regiones o las localidades que más lo necesitan; ya que actualmente el reparto presupuestario fiscal se efectúa por el número de habitantes y no por las necesidades propias de los municipios. Asimismo señala que a los municipios se le ha dado los suficientes instrumentos y mecanismos que se traducen en mayores facultades para que ejerzan su presupuesto de manera autónoma, incluso los municipios pueden crear nuevos impuestos ya que tienen la facultad de subir o bajar los impuestos como ellos consideren necesario.

No existe preferencia partidista en los recursos que provienen del gobierno federal, ya que son manejados por el mismo gobierno federal a través de sus delegaciones. Estas delegaciones federales son los responsables de entregar los recursos y que lleguen a sus destinos; obviamente debe de haber un trabajo bien organizado y planeado con el estado y con el municipio para que los recursos lleguen al sector que ha sido destinado y no se desvíe a otro rubro o sea mal utilizado; por lo tanto, los recursos sí están llegando a los estados y a los propios municipios. Sin embargo, en muchas ocasiones los recursos federales para desastres naturales no llegan a tiempo como fue en el caso del huracán Dean, de tal manera, que los afectados no ven la ayuda rápida de parte del gobierno estatal y municipal, pero antes de entregarse los recursos debe de haber un estudio y una evaluación de los daños causados por un evento natural como este.

Con respecto a la autonomía señala que está más consolidada que la descentralización en los municipios. Por eso existe un marco jurídico que protege la autonomía de los municipios y no existan intromisiones externas de cualquier otro orden de gobierno, ya sea federal o estatal.

Por ahora no existe ninguna iniciativa para revisar el marco jurídico que regula las atribuciones y competencias de los municipios, para promover el desarrollo y el crecimiento de cada gobierno local. Sin embargo, reconoce, que hay municipios que pueden generar sus propios ingresos (Benito Juárez, Isla Mujeres y Cozumel), y otros municipios que no pueden generar ingresos propios tales como Felipe Carrillo Puerto, Lázaro Cárdenas y José María Morelos, que viven solamente de los subsidios que provienen del gobierno federal y estatal, son municipios dependientes de recursos económicos. Por lo tanto, el ejercicio de autonomía de estos municipios se ve debilitada por las cuestiones económicas.

Los programas que provienen del gobierno federal o estatal no llegan al sector que va dirigido, esto se debe a la mala difusión de los programas por parte de las autoridades que representan al gobierno federal y estatal, de tal manera, que estos programas en muchas ocasiones no son bien canalizados al sector o bien, son mal aplicados por la mala información que se obtiene y en ocasiones los fondos se desvían por corrupción por parte de los funcionarios encargados de repartir y aplicar los recursos hacia una comunidad.

Con respecto al periodo de gestión de un gobierno municipal que dura tres años el diputado señala que sí estaría a favor de que el periodo de gobierno se ampliara a cuatro años, con esto se llevaría con más eficiencia la gestión. Actualmente la gestión de tres años de un gobierno local es insuficiente y poco efectiva para propiciar un desarrollo más rápido en la comunidad y además los planes de trabajo, en muchas ocasiones se dejan a la mitad de su gestión por la falta de tiempo.

En el caso del nuevo federalismo, menciona que sí se está llevando a cabo a nivel nacional y en particular en el estado de Quintana Roo, y se ve reflejado en la forma de trabajar a través del marco de las relaciones intergubernamentales, ya que existe una coordinación entre los órdenes de gobierno y no como en décadas anteriores que esta relación se daba bajo el esquema de la centralización y jerarquización.

Por otro lado, el Congreso local no trabaja en coordinación con ninguna dependencia, ya sean federales o estatales, para crear iniciativas que puedan impulsar el nuevo federalismo en la entidad federativa que se traduzca este proceso en una mayor descentralización y autonomía en los aspectos políticos y económicos en los municipios; lo único que hace el congreso es estudiar y legislar las iniciativas que llegan a la cámara local de diputados.

El Congreso de la Unión está facultado para estudiar el paquete fiscal, ya que ellos son los que distribuyen los egresos e ingresos cada año, por lo que los diputados federales deberían de tener mayor responsabilidad al aprobar el presupuesto federal; ya que en la mayoría de las ocasiones ellos aprueban el presupuesto de manera *fact track*, lo que se debería hacer mejor, es legislar desde agosto y no desde octubre,

eso daría mayor tiempo para analizar el presupuesto fiscal y ser distribuido de manera más equitativa entre las entidades federativas y los municipios.

#### **6) Entrevista con el diputado Pedro Pablo Poot Ek del VII distrito del municipio de Felipe Carrillo Puerto del PRI. 22/septiembre/2010.**

Pedro Pablo Poot Ek, señala que la autonomía y el proceso de descentralización en los municipios están contemplados legalmente en la Constitución federal del artículo 115. Sin embargo, en el caso de Felipe Carrillo Puerto no se ejerce la autonomía en su totalidad, no cuenta con una economía sólida para poder atender las necesidades de la población de manera eficaz y eficiente.

México por ser una *República representativa, democrática, Federal compuesto de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; y unida por una federación*; este sistema político se utiliza para tener un dominio en las otras esferas de gobierno, como en el caso de los municipios. Aunque exista un marco jurídico que protege al municipio en diversas ocasiones se vulnera su autonomía principalmente en aquellos municipios que son dependientes económicamente del reparto presupuestario y de los subsidios que se dan a nivel federal y estatal.

La autonomía en el municipio de Felipe Carrillo Puerto en lugar de fortalecerse cada vez más, se está debilitando, ya que históricamente éste municipio que se originó a consecuencia del estallido de la Guerra de Castas en 1847 en contra del gobierno de Yucatán, y que posteriormente los mayas rebeldes se trasladaron a Chan Santa Cruz teniendo como símbolo religioso a la Cruz Parlante. Por lo que en ese entonces tenían una autonomía propia y una forma de gobierno teocrático militar independiente del resto del país; pero cuando Chan Santa Cruz se convierte en la capital del territorio federal en 1902, se empieza a vulnerar la autonomía política y de gobierno de los mayas rebeldes y de ahí en adelante se empieza a disminuir el ejercicio de poder político y económico de los mayas conocido como los Cruzoob. Ya para 1932 a Chan Santa Cruz se le cambió el nombre de Felipe Carrillo Puerto y además se elevó a la categoría de cabecera municipal. Por lo que hasta ahora éste municipio cada vez sigue siendo más dependiente políticamente y económicamente ante el gobierno federal y estatal. El tiempo trasforma las formas y las costumbres y tradiciones y por ende se vulnera la autonomía cultural y política de los pueblos y se convierte dependiente del gobierno federal y estatal.

Con respecto al horario de verano, señala que se ha vuelto un mito porque no trascendió más allá de lo local, actualmente el horario en el que se rige el municipio de Felipe Carrillo Puerto es con la del centro del país. El movimiento del horario de verano no progresó porque las dependencias gubernamentales (federales y estatales y municipales) acataron el nuevo horario de verano. Así que nunca se pudo poner realmente en práctica ya que no tuvo la suficiente fuerza para imponerse. Otras de las cosas que señala el diputado que para que se hiciera valer la no aceptación del horario de verano en Felipe Carrillo Puerto debió de haber un decreto por parte del Ayuntamiento y por el gobierno estatal, en ese caso no lo hubo.

Las relaciones entre tres los órdenes de gobierno se dan bajo la obligatoriedad y respeto de acatar cada una de las normas en el que se está obligado, como el caso de la federación, está obligado de darle presupuesto a los estados y a los municipios y del mismo modo el estado está obligado también a darle presupuesto a los municipios y, por consecuencia, los municipios deben de coparticipar en conjunto con los otros órdenes de gobierno, sin embargo, en muchas de las veces vienen con una dosis de ideología partidista dependiendo del nivel en que corresponda en los gobiernos, son estas las formas en la que se atienden en mayor y menor medida a la población, donde se ve la afiliación partidista a la hora de repartir el presupuesto fiscal.

Por lo tanto, señala que es difícil que el gobierno federal o estatal se desprendan de ser partidistas a la hora de beneficiar a un gobierno municipal, es lamentable que en estos tiempos se actúe de la manera partidista a la hora de implementar políticas públicas que se llevan a cabo a través de los diversos fondos que se dan a nivel federal o estatal hacia los municipios.

Con respecto a los suministros de servicios públicos que tiene a su cargo el estado, señala el diputado que está normado por ley que establece la prestación de servicio público como es el caso del agua potable en el municipio de Felipe Carrillo Puerto. Sin embargo, si el municipio decide proveer el servicio público como es el caso de agua potable es necesario que se presente una iniciativa al Congreso local, pero en muchas de las

ocasiones existen municipios que no tiene capacidad de sostener este servicio por lo que mejor deciden que el estado se haga cargo de cualquier servicio que no pueda prestar un municipio.

Con respecto al marco jurídico señala que se encuentra obsoleto, existen muchas cuestiones que estos momentos no están adecuadas a la realidad del municipio, se necesita un marco jurídico a fondo que esté innovado de acuerdo a las exigencias de los tiempos actuales, como es la ley desarrollo urbano que también está obsoleto, así como la ley de equilibrio ecológico municipal, en el que no existen las deducciones acordes al marco jurídico, tanto federal como estatal para que se instale una oficina que atienda el cuidado ecológico en la localidades.

Con relación al nuevo federalismo que se está llevando a cabo en el país y en particular en el estado de Quintana Roo, este proceso se está reflejando en los municipios, pero de manera limitada, ya que no se traduce en una verdadera descentralización de los gobiernos municipales principalmente por la dependencia económica que actualmente tienen los municipios.

Para fortalecer las finanzas de los municipios y dejar de ser plenamente dependientes de los programas y de los fondos presupuestarios de la federación, es necesario que los municipios se les otorgue los instrumentos y herramientas necesarias con el fin de obtener una buena recaudación tributaria de los impuestos con una visión de equidad en la población, sin lastimar a la economía de los que menos tienen. Sin embargo, la iniciativa debe de venir de los ayuntamientos y no principalmente de los diputados, en muchas de las ocasiones los presidentes municipales no tratan de promover algún tipo de iniciativa por la simple razón de no querer asumir algún tipo de costo político que esto pudiera generar.

Con respecto al ejercicio de gobierno que actualmente son de tres años, él considera que es necesario que se deba legislar en un periodo de cuatro años, con el fin de que los presidentes municipales puedan llevar a cabo los proyectos de trabajos cabalmente en tiempo y forma, ya que los planes de trabajo de los presidentes municipales quedan a la mitad durante la gestión a causa del corto periodo de su administración de gobierno que tienen establecido en la constitución local. De ahí que resulte relevante ampliar el periodo de gobierno municipal de tres a cuatro años.

#### **7) Entrevista con el diputado William Alfonso Souza Calderón “plurinominal del congreso local” del PAN. 29/septiembre/2010.**

El diputado William Alfonso Souza Calderón, opina con respecto a la autonomía de los municipios en el estado de Quintana Roo, que no hay una real y efectiva autonomía en los municipios, porque el gobierno estatal trata de ejercer un control hacia los ayuntamientos a través de los recursos económicos y esto es considerado como uno de los grandes problemas que existe en el gobierno estatal, de ahí que no puedan ejercer la autonomía. Como el caso del ayuntamiento de Benito Juárez que es el municipio más grande económicamente y que tiene una recaudación tributaria elevada, está subordinado al gobierno federal y estatal.

Aunque en la ley haya avance en cuestión de la autonomía municipal, en los hechos no se aplica, porque están sujetos a lo que el gobernante en turno le diga y a los caprichos del mismo ejecutivo; y a toda costa busca incrustar gente del gobernador en los ayuntamientos para vigilarlo y se le facilite manejar a los gobiernos municipales. Se ha visto que durante los gobernadores que ha tenido el estado de Quintana Roo, ninguno ha tenido la voluntad ni el interés de gobernar, y hacer efectiva la autonomía de los municipios.

Por otro lado, los gobernadores siempre buscan su beneficio propio y por lo tanto, no buscan que la autonomía municipal sea efectiva, aunque esté plasmada en la ley constitucional federal, estatal y municipal; en los hechos no se lleva a la práctica, por ende, limita el crecimiento de cualquier ayuntamiento ya sea metropolitano, urbano o rural, porque antes de hacer cualquier acción política un presidente municipal tiene que consultar primero al gobernador, por lo tanto no hay ejercicio de autonomía lo que se traduce en una subordinación del gobierno local, limitando el crecimiento y el desarrollo del municipio.

Actualmente se ve con el presidente municipal de Othón p. Blanco; en donde el presidente municipal le interesa más estar al lado del gobernador y cumpliendo los caprichos, que, efectivamente, gobernar para su comunidad; ante esta situación de sumisión y de abuso de poder de parte del gobernador, no se puede dar de manera efectiva la autonomía y la descentralización en los municipios.

Actualmente no existe ninguna iniciativa con el fin de dotar de más atribuciones y facultades a los municipios. También, los servicios públicos que tienen a su cargo los municipios como recolección de basura, agua potable, el predial entre otros, en este sentido los presidentes municipales no entienden su papel y ni cumplen el papel que les corresponde ya que prometen cosas que no pueden cumplir, ahí hay una gran distracción. El municipio está obligado a prestar los servicios públicos municipales a la comunidad, por este motivo se debe de descentralizar los servicios públicos que actualmente tiene el estado a su cargo como el

agua potable. Por ningún motivo, los servicios públicos se deben de concesionar a empresas privadas porque finalmente si se concesiona, las empresas siempre van a buscar generar utilidad, de tal manera que ya no se estarían cumpliendo con las funciones de prestar los servicios públicos como ayuntamiento, el municipio está obligado a proveer los servicios públicos para poder generar sus propios ingresos a través de los impuestos.

Ahora bien, lo que no debe hacerse, es considerar a los funcionarios que forman parte de los ayuntamientos como incapaces de no poder manejar la administración de un municipio, ya que por mucho tiempo el gobierno federal y estatal han minimizado la capacidad y la gestión propia de los ayuntamientos, por ende obstaculizan el crecimiento y el desarrollo de una localidad. Por esta razón, los diversos programas al igual que las partidas presupuestarias que están destinadas a los municipios siempre vienen etiquetadas, con el fin de que no se hagan mal uso de los recursos por parte de las autoridades municipales y cuando se aplican estos recursos, siempre deben de tener la aprobación y la supervisión de las autoridades federales o estatales, limitando de esta forma la libertad de implementar políticas públicas y disminuir la autonomía de los municipios.

Otra de las cosas que señala el diputado es que la policía de tránsito se debería pasar a mano de los municipios, en lo que no está de acuerdo es que haya una policía preventiva a cargo del municipio, lo que debería haber es una policía única para unificar mandos y se pueda atender mejor a los elementos de seguridad pública en cuanto a armamento, equipamiento y capacitación, entonces no se debe de minimizar la capacidad de los ayuntamientos pequeños por lo que hay que ir delegando responsabilidades y atribuciones a los gobiernos municipales, sin embargo, esto no puede llevarse a cabo porque el gobierno en turno quiere seguir manteniendo sujeto y subordinado a los gobiernos municipales.

Para fortalecer el marco jurídico de los municipios es necesario que haya servidores públicos honestos, sin embargo es necesario que el gobernador en turno tenga la voluntad política de poder cambiar las cosas, con el fin de fortalecer a los ayuntamientos dotándolos de mas facultades y atribuciones, pero el ejecutivo estatal opta mejor por mantener sujetos a los municipios para sus intereses personales y no permitiéndoles crecer, lo cual limita la libertad municipal en su ejercicio de autonomía política y económica.

Por todo lo anterior, los presidentes municipales deben de tener la voluntad política y la obligación de presentar cualquier tipo de iniciativa con el fin de fortalecer la autonomía del municipio, de lo contrario es muy difícil que los propios municipios puedan obtener más competencia en sus funciones política, económica y administrativa.

Otra de las cosas que obstaculizan el crecimiento y del desarrollo de los municipios se debe a que la mayoría de los presidentes municipales llegan al poder cuidando su imagen pero además, utilizando en exceso los recursos de los ayuntamientos, para hacer crecer su imagen, aparte, los gobiernos municipales en su mayoría tienen aviadores, compadres, y amigos que se están beneficiando del erario público y además buscan contratistas conocidos para que se vean favorecidos, entonces hay derroche de recursos económicos, al igual que corrupción.

Los gobiernos municipales no hacen ahorro porque todo el recurso que reciben lo gastan en lujos como carros de lujo, remodelación de oficinas y renovación de equipos sofisticados que en muchas ocasiones no son tan urgentes. Por lo que en muchas ocasiones la gestión de un gobierno municipal no se refleja en la comunidad, porque el derroche de recursos se desvía a otro lado, dejando a la población sin ningún beneficio comunitario.

No es necesario incrementar los impuestos, ya que los recursos que reciben son suficientes para que un gobierno municipal pueda trabajar en su comunidad. También, señala que este despilfarro o derroche de dinero y de lujos que tienen los gobiernos municipales nunca se castigan, porque aunque haya órganos o dependencias que vigilen la corrupción como es la contraloría, instituto de transparencia y el órgano superior de fiscalización, de nada sirve, porque todos estos órganos están al servicio del gobierno estatal y de los gobiernos municipales en general.

En este caso, si los gobiernos municipales hicieran real y efectiva la autonomía y no fueran sumisos ante el gobierno estatal podrían hacer un papel más activo e impulsarían el desarrollo y el crecimiento económico de los municipios, además de llevar a cabo la implementación de políticas públicas a las zonas más necesitadas, así como la aplicación efectiva de los programas que provienen del gobierno federal y estatal hacia la población más endeble.

En la opinión de este diputado, existe un marco jurídico, pero no está adecuado a las circunstancias y exigencias actuales de los municipios. Esto se debe, a que ha existido presidentes municipales mayormente del partido oficial y por ésta razón no ha habido la necesidad de revisar el marco jurídico de los municipios, por lo que los diputados en general no pueden saber las necesidades que pueda tener un ayuntamiento, quienes deben de saber las carencias que tiene un municipio en materia legislativa es, sin duda, el que está en

ese momento operando el ayuntamiento al igual que los regidores, pero si los presidentes municipales nunca solicitan reuniones de trabajo con los diputados locales con el fin de crear iniciativas, que busquen darle mayores atribuciones y facultades a los municipios, nunca se renovará el marco jurídico que rige a los municipios.

Esta apatía se debe mayormente a varias razones: 1) la mayoría de los gobiernos municipales están sometidos a los caprichos del ejecutivo estatal y la relación entre ambos gobierno es jerarquizada; 2) los presidentes municipales no tienen la voluntad política para poder gobernarse por sí mismos; 3) los gobiernos locales temen enfrentarse al poder del ejecutivo estatal, ya que pueden tener algún tipo de represalia; 4) los presidentes municipales como los legisladores del congreso local se sienten empleados del gobierno estatal, por esta razón nunca proponen iniciativas que pudieran dañar los intereses del gobernador, solamente si la iniciativa viene del ejecutivo directamente; 5) los gobiernos municipales al igual que los diputados locales siempre buscan sus intereses personales y no de la población.

Para que un municipio pueda tener desarrollo y crecimiento económico se debe de ir descentralizando y tener mayor ejercicio de autonomía, de lo contrario se limita el progreso de un ayuntamiento. Entre mayor descentralización y autonomía, mayor será el avance de un municipio, sin embargo, se deben de crear leyes u órganos descentralizados que vigilen la aplicación de los recursos económicos en la administración de los municipios con el fin de no desviar o hacer mal uso de los recursos por parte de los gobiernos municipales.

En este caso, el gobernador debe de promover la descentralización entre los municipios y debe de actuar como gobierno sin afiliación partidista, dejando a los presidentes municipales que se administren y se gobiernen de manera libre, sin la intromisión de los otros órdenes de gobierno, reconociendo que son capaces de promover el desarrollo y el crecimiento del municipio.

Otra cosa importante que señala el diputado es la corrupción que se genera al interior del sistema político del estado de Quintana Roo, en primera instancia no se respetan las divisiones de poderes que están bajo las ordenes del ejecutivo estatal, también se dan los compromisos que se contraen entre los servidores públicos y la iniciativa privada como es en algunos casos de los diputados que primero buscan asegurar su futuro personal olvidándose de los compromisos que hicieron con el pueblo, por lo que quedan subordinados al mismo tiempo a las decisiones del gobernador en turno, esto también se da con los presidentes municipales, por eso actúan de manera sumisa ante el gobierno estatal y no buscan realmente gobernar en beneficio de la mayoría de la comunidad. Por estas razones actualmente no hay ningún tipo de iniciativa que provenga de los presidentes municipales o de los diputados locales que busquen mejorar el marco jurídico y las facultades de los ayuntamientos ante el gobierno estatal.

La mayoría de los presidentes municipales asumen un papel apático con respecto a los diversos fondos o recursos que vienen de la federación y del estado, ya que no buscan la manera de destrabar los recursos que son asignados para el municipio, en muchas ocasiones se pierden los fondos por la misma apatía que demuestran los gobiernos locales.

El diputado está de acuerdo es que el periodo de gobierno municipal de tres años se legislara a cuatro años con el fin de que se trabaje de manera eficiente y eficaz el proyecto de trabajo de un gobierno municipal, porque en muchas ocasiones no se terminan los proyectos en su gobierno y por lo tanto, no hay un seguimiento de los trabajos puestos en marcha del nuevo gobierno que va asumir la presidencia municipal.

Desde su visión, en la mayoría de las ocasiones las relaciones intergubernamentales que se dan entre el gobierno estatal y municipal no se lleva a la práctica, lo que domina en las relaciones entre estos gobiernos es el autoritarismo, el interés personal, no se tiene la obligación de gobernar ni la voluntad política para llevar a cabo el progreso y el bienestar a la población de parte del gobernador.

Para incrementar los ingresos de los municipios es necesario que los presidentes municipales en turno no lleven una vida ostentosa y de despilfarro de recursos económicos, de esta manera, se podría medir si en verdad necesitan mayores ingresos los ayuntamientos, porque en muchas ocasiones los gobiernos locales se quejan de la escasez de dinero, sin embargo, siempre encuentran dinero para festejar cualquier evento con el fin de mejorar su imagen junto con la alta burocracia; es muy difícil saber si un gobernante local, realmente necesita más dinero o si le falta, por lo tanto, es necesario que haya mejores controles en los recursos económicos, por eso está bien visto que los fondos vengán etiquetados para así tener un mejor control de los recursos que manejan los gobiernos municipales y no se desvíen a intereses personales.

El diputado impulsó una iniciativa que más tarde se convertiría en una ley. Esta ley se basa en hacer un acta de entrega y recepción de los diferentes órdenes de gobierno a nivel estatal, con el fin de que todos los funcionarios que hayan estado en un cargo político de elección popular estén obligados a entregar cuentas claras a la nueva administración entrante.



Con respecto a la recaudación tributaria que realiza el gobierno federal, existe una distribución equitativa ante los gobiernos municipales y estatales ya que el gobierno federal no se queda con la mayoría de los ingresos obtenidos de los impuestos tributarios, sino se regresan hasta en un 90% a la entidad nuevamente, por lo tanto, el gobierno federal se queda con la mínima parte, según el diputado William Alfonso Souza Calderón.

Para poder cambiar las actitudes de gobernar para un solo círculo cerrado es necesario cambiar el marco jurídico constitucional federal y estatal, ya que no están acordes a las nuevas realidades del siglo veintiuno y actualmente se está inmerso en un mundo plenamente globalizado. Pero para que eso pase es necesario que en verdad se practique el nuevo federalismo en los diferentes órdenes de gobierno y que haya una voluntad política de cada uno de los gobernantes con el único objetivo de tener mayor descentralización y ejercicio de autonomía en los gobiernos municipales y tener una mayor participación ciudadana en los municipios con el fin de impulsar la democracia desde abajo hacia arriba.

#### **8) Entrevista con la diputada plurinominal Rosa María Serrano Rodríguez del PAN de José María Morelos. 29/septiembre/2010.**

Según la diputada Rosa María Serrano Rodríguez, el proceso de descentralización se está llevando a cabo en el estado de Quintana Roo, a través de los programas de manera descentralizada y autónoma.

En el caso del presupuesto que le son asignados a los municipios de Felipe Carrillo Puerto y José María Morelos, opina que estos municipios no tiene carencia de recursos económicos, aunque su recaudación tributaria sea muy escasa, pero esto se compensa con los diversos fondos y programas que provienen del gobierno federal y estatal y que le son asignados a éstos para que se apliquen en tiempo y forma en las áreas más prioritarias de la población. Sin embargo, los gobiernos municipales en turno siempre han expresado la falta de recursos para hacer obras públicas y para brindar los servicios básicos que tienen a su cargo.

No obstante, en muchas ocasiones los recursos económicos que son fijados a los gobiernos municipales como en los casos de José María Morelos y Felipe Carrillo Puerto, son desviados y mal utilizados para fines personales y por lo tanto, en la mayoría de las veces, los municipios no necesitan más recursos económicos para implementar políticas públicas o impulsar el desarrollo y el crecimiento económico en la localidad, sino lo que se necesita en verdad es que haya una mayor rigidez normativa y vigilancia en la aplicación de los recursos económicos dentro de las administraciones municipales, de lo contrario los gobiernos municipales seguirán utilizando los recursos para fines personales y no para beneficio de la población.

En este mismo sentido señala que en la mayoría de los ayuntamientos, se reciben recursos económicos suficientes para implementar políticas públicas y programas de apoyo al campo, siendo los mismos presidentes municipales que están a cargo de la aplicación de los fondos y de los programas en las diversas comunidades, sin embargo, en la mayoría de las veces nunca llegan a aplicarse estos programas, porque se desvían los recursos económicos a otro lado de interés personal y cuando se termina la gestión de un gobierno municipal nunca se ve claro a donde se aplicaron los recursos durante los tres años de la administración del gobierno, pero sorprendentemente cada año los gobiernos municipales en su mayoría justifican los recursos ejercidos ante la contraloría estatal y la auditoría superior de la federación. Por eso, indudablemente es necesario que haya mejores controles de los recursos que les son asignados a los gobiernos municipales.

Por otro lado, los gobiernos municipales sí tienen autonomía, sin embargo, no están acostumbrados a decidir por ellos mismos, tienen que esperar instrucciones del gobernador en turno para realizar cualquier acción en su localidad. En este sentido el presidente municipal no debe ejercer la autonomía de acuerdo a las facultades y atribuciones que le otorga la constitución federal y estatal, porque de lo contrario puede haber repercusiones durante su gobierno. Cuando se castiga a un gobierno local es a través de la partida presupuestaria que le corresponde cada año ya sea del gobierno federal o estatal.

También pueden imposibilitar el acceso de manera rápida a los programas o fondos que por ley le pertenece; trancar su carrera política y en ocasiones pueden ir a la cárcel como en el caso de los presidentes municipales de Gregorio Sánchez Martínez y en el caso más antiguo de Juan Ignacio García Zalvidea. Todo esto se resume en un autoritarismo de gobierno, tanto en el gobierno federal como estatal. La corrupción, la subordinación, el clientelismo y los cacicazgos regionales y locales, están opuestos a la razón, a la justicia, a la democracia y a la descentralización y autonomía de los gobiernos municipales. De esta manera, es imposible que un país pueda avanzar al desarrollo y al crecimiento económico ya sea de un país, de un estado o de un municipio, ya que el bienestar de la población está muy lejos de los gobernantes actualmente, y México no es la excepción.

En muchas ocasiones los presidentes municipales no quieren hacer ningún tipo de acción a favor del desarrollo del municipio como en el caso de proponer iniciativas que busque darle mayores atribuciones y facultades a los municipios, ya que deben de contar con el permiso del gobernador en turno. En ocasiones los gobiernos municipales no quieren asumir un costo político, como por ejemplo incrementar los impuestos o bien imponer nuevos impuestos a la población para aliviar las finanzas del municipio. Estas son acciones que mayormente ningún gobierno quiere asumir por el costo político que pudiera acarrear, por ende, los gobiernos municipales en la mayoría de las veces no están programados para gobernar bien, sino para ascender a nuevos puestos políticos de elección popular.

Otra de las cuestiones que señala la diputada es que las relaciones que existen entre el gobierno estatal y municipal no se dan a través de las relaciones intergubernamentales, sino a través de la obediencia y la jerarquización, por eso, en la mayoría de las ocasiones no se puede gobernar con plena autonomía política en los ayuntamientos. Los fondos y los programas no llegan de manera oportuna a las comunidades, porque los gobiernos municipales no hacen su programación de trabajo a tiempo, lo que se traduce en un desfase de la aplicación de los programas y fondos en las comunidades.

La diputada está de acuerdo a que se prolongue el periodo de gobierno municipal de los tres años, actualmente, a cuatro años o que haya reelección, para que se terminen por completo los proyectos de desarrollo de un gobierno municipal, porque en muchas ocasiones se quedan a la mitad y por lo consiguiente no hay un seguimiento de los trabajos empezados por la nueva administración entrante.

Con respecto a la profesionalización de carrera de los servidores públicos municipales, opina que está a favor y debería haber un respaldo jurídico para impulsar de manera eficiente las administraciones municipales, esto ayudaría a mitigar los efectos negativos que actualmente sufren los ayuntamientos municipales por cada administración entrante.

#### **Se entrevistaron a dos delegaciones federales (SEDESOL Y SAGARPA)**

##### **Entrevista con dependencias federales.**

#### **1) Entrevista con el Lic. René Hernández Ocotz Coordinador de Atención Ciudadana de la delegación de la SEDESOL en Chetumal Quintana Roo. 29/septiembre/2010.**

El Lic. René Hernández Ocotz, Coordinador de la delegación de la SEDESOL señala que actualmente se están aplicando diversos programas en los diferentes municipios. Para que se puedan llevar a cabo estos programas en los municipios, es necesario realizar reuniones entre los tres órdenes de gobierno, con el fin de determinar qué tipo de programas sociales y de apoyo se van a aplicar en determinado municipio. Además, existen programas que se someten a licitaciones públicas. En estos tipos de programas que se dan, depende si el programa es municipalizado o si el gobierno federal lo aplica directamente y actúa como ejecutor del mismo.

Existen programas que se trabajan con los tres órdenes de gobierno como los programas de apoyos municipales *como tu casa y programa hábitat*, asimismo, existen programas que se llevan a cabo entre el gobierno federal y estatal como *Programa de Empleo Temporal* y programas que ejecuta únicamente el gobierno federal a través de sus delegaciones como es *Programa de 70 y más* entre otros. Los programas sociales y de apoyo, dependen del tipo de municipio. Es decir, municipios rurales, urbanos y conurbados.

René Hernández opina que el proceso de descentralización actualmente ha tenido un avance significativo en los programas que bajan a los municipios. Anteriormente los programas sociales estaban centralizados y existía poca participación de parte de los municipios. Actualmente esta situación se está revirtiendo, porque hay programas municipalizados que el propio municipio lo ejecuta. En este sentido, las delegaciones actúan como órgano fiscalizador de los programas que los propios municipios llevan a cabo.

La aplicación de los programas depende de la complejidad de la misma, hay programas que duran seis meses, un año y año y medio. Esto depende si la autoridad federal, estatal y municipal tiene una buena coordinación con los beneficiarios. En muchas de las ocasiones los beneficiarios no cumplen con los requisitos que exige el programa, por lo consiguiente, hay retraso en la aplicación de los programas sociales. Asimismo, señala que actualmente no existe ningún tipo de iniciativa para descentralizar los programas que maneja la SEDESOL y pasara de manera directa a los municipios. Esto se debe, a que los municipios actualmente no cuentan con un órgano fiscalizador que supervise y revise los recursos disponibles de los municipios, lo que hace menos apropiado descentralizar los recursos que emanan de los diversos programas que maneja la SEDESOL. Descentralizar los programas actualmente significaría mayor dificultad de la vigilancia de los recursos económicos en los municipios, lo que se podría traducir en mayor corrupción y uso indebido del dinero por parte de los servidores públicos municipales.

## **2) Entrevista con el médico veterinario Israel Martínez Andrés Jefe del Programa de Desarrollo Pecuario, perteneciente a la delegación de la SAGARPA en Chetumal Q, Roo. 29/septiembre/2010.**

Israel Martínez Andrés Jefe del Programa de Desarrollo Pecuario de la delegación de SAGARPA, señala con respecto a los programas que se manejan en la delegación se dan a través de una coordinación entre los tres órdenes de gobierno de manera conjunta.

Los programas en muchas ocasiones se ponen en práctica a través del Plan Nacional de Desarrollo por parte del gobierno federal, realizando una clasificación de los municipios de acuerdo a las siguientes características: muy baja marginación, baja marginación, media marginación, alta marginación, muy alta marginación. De acuerdo, a las características de cada municipio son los programas que se van a llevar a cabo. Cada municipio tiene diferentes necesidades para su comunidad. En el caso del municipio de Felipe Carrillo Puerto, es considerada como una zona de alta marginación, de acuerdo con al autor Víctor Manuel Durand Ponte.

En la SAGARPA existe el Programa para la Adquisición de Producto Productivos (PAPP), que cuenta con cuatro componentes: ganadero, agrícola, pesca y desarrollo Rural. Dentro del componente ganadero no se toma en cuenta la participación del municipio, pero en el Programa de Desarrollo Rural, la delegación que representa al gobierno federal en Chetumal y el gobierno del estado con el municipio, conviene los recursos de acuerdo a la fórmula de operación. En este caso, cuando se conviene los recursos, son proporcionados a los municipios a través del Comité Municipal y Desarrollo Sustentable, en el cual se analiza y se estudia los proyectos, para después aprobarlo o rechazarlo en su caso.

Se publica una convocatoria de los programas y se emite los requisitos de acuerdo a las reglas de operación, donde se menciona cuales son los rubros de apoyo y los componentes que se están publicando, también, se señala el tiempo que van a estar abiertas las ventanillas para recibir las solicitudes, que son aproximadamente tres meses.

Estos programas dependen de las modalidades que en su momento se esté publicando que son tres: *una es convenida con los municipios, la otra es convenida con SEDARI y el estado y la última, la practica la federación directamente*. La primera modalidad es lo que se le conoce como programas municipalizados en donde el municipio es el ejecutor de los programas y la federación y el estado actúan como simples organismos verificadores de los programas que se están aplicando en determinado municipio.

En cada municipio existe un Distrito de Desarrollo Rural que representa a una delegación federal, incluyendo una comisión técnica en los municipios, que es la encargada de revisar y de dictaminar las solicitudes o los proyectos, llámese positiva o negativa y además, están coordinada con la delegación del estado. En el caso de los programas convenidos, el recurso es depositado a una cuenta del municipio, para que disponga del dinero directamente. Cuando son programas federales y estatales, la federación actúa como órgano normativo y el estado se convierte en ejecutor y operador de los programas y en este caso los recursos van destinados a un Fideicomiso llamado Fondo de Fomento Agropecuario del Estado de Quintana Roo (FOFAQROO).

Para designar el porcentaje del recurso que debe de recibir una localidad, se basa en la regla de operación, el cual permite medir al productor en su marginalidad y en el activo de su economía. Es decir, entre más lejos o apartado esté la comunidad y sean menos los habitantes, mayor será el apoyo a recibir por parte del gobierno federal de hasta un 75% y el resto lo aporta el estado o el municipio según sea la modalidad convenida.

Cuando los recursos son mal utilizados o en su caso desviados y no se cumple con lo convenido en el programa preestablecido, se solicita a la ejecutora la devolución del 100% del recurso, con intereses. Además, se puede solicitar la separación del cargo del funcionario que haya sido responsable de mal uso del dinero en su momento.

Por otro lado, señala Israel Martínez Andrés que la SAGARPA no cuenta actualmente con un mecanismo de supervisión o de seguimiento para vigilar si los recursos o los equipos entregados son bien utilizados por parte de los beneficiarios. Tampoco se cuenta con estadísticas que determine el porcentaje de personas que tuvieron éxito o fracasaron en los programas que otorga la SAGARPA.

La comisión técnica es la que se encarga de determinar si el productor cumple con todos los requisitos para que se le otorgue el apoyo. En la SAGARPA no existen programas existenciales como en SEDESOL. Los programas que otorga SAGARPA son para impulsar a los pequeños y medianos productores ya establecidos actualmente. Se señala también, que en México ha existido una mala cultura, en el sentido de que los recursos otorgados por el gobierno federal en muchas ocasiones no son bien aprovechados por los beneficiarios.

Por último, señala que la normatividad de los programas se redujo de 12 a 8 en el 2008. Es decir, se homologaron los 8 programas y se cuenta con nuevas reglas de operación. Además, paulatinamente los programas han ido caminando a la federalización, esto es que los estados y los municipios se les están entregando mayores responsabilidades en su acción de gobierno.

### **Entrevistas a regidores del municipio de Felipe Carrillo Puerto.**

**Se realizaron siete entrevistas a los que integran al cuerpo colegiado del periodo de gobierno de 2008-2011.**

#### **1) Entrevista con la cuarta regidora Juanita Mayo Arco del municipio de Felipe Carrillo Puerto, afiliado al PRI. Entrevistado el día 05/octubre/2010.**

La regidora Juanita Mayo Arco, señala que el municipio de Felipe Carrillo Puerto mantiene una dependencia política y económica ante el gobierno federal y estatal, a pesar de la existencia de un marco jurídico establecido en la Constitución federal y estatal. La autonomía en los municipios no se lleva a cabo en la práctica, como es el caso del municipio de Felipe Carrillo Puerto. La carencia económica que tiene éste municipio rural, lo hace dependiente de las decisiones del gobierno estatal en turno.

Con respecto al proceso de descentralización que se está dando a través del nuevo federalismo impulsado por el gobierno federal desde los años ochenta, la diputada opina que este proceso sí se está llevando a cabo en el municipio. Sin embargo, todavía existen muchas funciones y responsabilidades que se tienen que transferir al gobierno municipal, como es el caso del agua potable, política de desarrollo ambiental, políticas para promover el desarrollo y el crecimiento económico fuera del estado y del país, promover la inversiones en la localidad y hacer empréstitos a organizaciones internacionales como el Banco Interamericano y Desarrollo, Fondo Monetario Internacional entre otras organizaciones internacionales.

Actualmente los ingresos propios que obtiene el municipio de Felipe Carrillo Puerto, son mínimos, tales como el pago de tenencia, pago predial, mercados, expedición de licencia de manejo y panteón. Sin embargo, en los servicios que presta el ayuntamiento y no cobra ningún tipo de impuesto, están la limpia de calles, parque y jardines, seguridad pública y tránsito, rastro y alumbrado público. El servicio de agua potable lo provee el gobierno estatal a través de un organismo desconcentrado que es la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado (CAPA) ya que este servicio es necesario que el gobierno del estado lo esté prestando, porque el ayuntamiento no tiene la capacidad para proveer el servicio, además le sería imposible asalariar al personal de mantenimiento incluyendo a los administrativos. Por tal razón, es necesario que el gobierno siga a cargo del servicio de agua potable, pero esta situación no se da por igual en todos los municipios, ya que existen municipios que tienen la capacidad de proveer el servicio por completo como en el caso de Benito Juárez, Cozumel, Solidaridad e Isla Mujeres y hasta cierta medida Othón P. Blanco.

De acuerdo, a lo mencionado anteriormente, existen municipios que sí tienen la capacidad de poder proveer el servicio sin la intervención del gobierno estatal. Sin embargo, como lo señala la regidora, para dar el servicio de agua potable en todos los municipios es necesario que esté en manos del gobierno estatal, porque de lo contrario, si se transfieren la responsabilidades a los municipios entonces sucederá que en algunos ayuntamientos se verán beneficiados pero otros no, por lo tanto, los que sufrirían en este aspecto serían los municipios que no tienen la capacidad proveer el servicio de agua potable.

Con respecto a las relaciones intergubernamentales entre el gobierno federal y estatal con el municipio, la regidora señala, que hay una relación, pero no de la manera coordinada y eficiente, existen programas tanto federales como estatales que están dirigidos por las dependencias de gobierno federal como (la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, pesca y Alimento (SAGARPA) o por las dependencias estatales tales como (la Secretaría de Desarrollo Agropecuario Indígena o la Secretaría de Turismo), estas dependencias o delegaciones federales son las que manejan los diversos programas que se llevan a cabo en la comunidad, en consecuencia existe poca coordinación con el gobierno municipal. Por lo consiguiente, es necesario que los trabajos que se lleven a cabo entre los tres órdenes de gobierno sean dentro del marco de las relaciones intergubernamentales y no a través de acciones de jerarquización.

Las decisiones del gobierno municipal (Felipe Carrillo Puerto) están sujetas al gobierno federal y estatal, por lo que es muy difícil que se pueda realizar acciones políticas sin consultar primero a los otros órdenes de gobierno, esta situación se da principalmente por la dependencia de los recursos económicos, es una forma de mantener amarrado y subordinado a los presidentes municipales y de que no hagan uso del ejercicio de su autonomía.

Existen mecanismos normativos para destituir al presidente municipal, siempre y cuando sea más del cincuenta por ciento de los colegiados que integran la mesa de sesión del ayuntamiento.

También señala que está de acuerdo en que el periodo de gobierno se prolongue de tres años a cuatro años. El ayuntamiento no está autorizado para hacer empréstitos o créditos, o que tenga la facultad de aprobar afectaciones al patrimonio municipal, tampoco a hacer referéndum o plebiscito y autorizar licencias al presidente municipal por más de 15 días.

Respecto al horario de verano, no se está llevando a cabo, por el contrario, se ha ido diluyendo en los habitantes del municipio de Felipe Carrillo Puerto, solamente queda el símbolo del reloj que se encuentra en la plaza principal del municipio manteniendo el horario normal, como una forma de expresar el descontento que hubo en éste municipio en 1996. De acuerdo a la regidora, el horario de verano se aplicó, porque las dependencias federales estatales al igual que empresas privadas decidieron aceptar el horario de verano, de igual forma, el ayuntamiento se vio obligado también de aplicar el mismo horario.

## **2) Entrevista con el séptimo regidor David Noé Bahena Adame del municipio de Felipe Carrillo Puerto. Afiliado al PRD. Entrevistado el día 05/octubre/2010.**

El regidor David Noé Bahena Adame, opina que los municipios que integran al estado de Quintana Roo son autónomos, sin embargo, en cada nueva administración municipal el gobernador impone personal de su confianza en los ayuntamientos con el fin de mantener bajo control a los gobiernos municipales.

El regidor señala que el proceso de descentralización se debe de impulsar más rápido en los municipios, con el objetivo de tener mayor disponibilidad de recursos. La descentralización se daría principalmente en la hacienda municipal y estatal, así los recursos que se recauden no se mandarían a la federación, sino se quedarían en la hacienda municipal y estatal; las transferencias hacia los municipios serían más rápidas y de esta manera, el gobierno federal se evitaría la burocratización de transferencia de recursos hacia la hacienda municipal y estatal. Sin embargo, esta manera de trabajar no se da actualmente porque tanto el gobierno federal y estatal no trabajan en conjunto ni en coordinación con los gobiernos municipales.

Una desventaja que existe en algunos municipios como en el caso de Felipe Carrillo Puerto, es la poca capacidad de recaudar impuestos, esto se debe principalmente al poco desarrollo y crecimiento económico que hay en la localidad, por lo que es difícil que la hacienda municipal pueda obtener ingreso suficiente para solventar las necesidades más apremiantes que tiene la comunidad.

Es inevitable que los ayuntamientos que no tienen solvencia económica y dependen de las transferencias federales y estatales estén subordinados a las decisiones de los otros órdenes de gobierno. También, se puede añadir que los gobiernos municipales de oposición con respecto al gobierno estatal, tienden a recibir menos recursos, esto se debe principalmente por la afiliación partidista y a que algunos gobiernos locales tienden a ejercer su autonomía política en la administración pública local. Cuando existen tres gobiernos de diferente afiliación partidista, el municipio es el que sale menos favorecido ya que tanto el gobierno federal como el estatal lo asfixian en el aspecto político y económico, por lo que no existe una coordinación real en la implementación de políticas públicas entre los tres órdenes de gobierno. En este caso se impone rotundamente el peso de los partidos políticos y no el de gobernar de la manera democrática como debería de ser en un país libre y democrático con sus gobernantes.

Con respecto a los fondos federales que van dirigidos a los ayuntamientos, el regidor señala que estos recursos en muchas ocasiones se quedan en los estados, obstaculizando el crecimiento y el desarrollo económico de los municipios, quedando marginado por las decisiones partidistas del gobierno federal y estatal. A esto se le puede añadir la actitud del nuevo presidente municipal en la forma que va a conducir su gobierno. En la mayoría de las ocasiones no tienen una visión amplia ni la voluntad política para cambiar el destino de una comunidad, cualquier decisión que pudiera tomar de manera unilateral sin consentimiento del gobernador tiene un costo político, de esta manera, la obediencia y la subordinación están al orden del día en los políticos que aspiran a un cargo público más alto; bajo estas circunstancias es necesario que haya voluntad política entre los órdenes de gobierno y las autoridades que están facultadas para interferir en el buen manejo de un país, de un estado o de un municipio, sin que se vulnere la autonomía de un municipio carente de recursos.

Las facultades de los regidores están actualmente limitadas para decidir el rumbo de un municipio, mayormente los que deciden son las autoridades federales y estatales, el gobierno municipal por sí mismo se encuentra limitado en sus diversas funciones que podría ejercer de manera libre, sin que pudiera haber alguna intervención de los otros órdenes de gobierno.

Otra de las cuestiones que se puede apreciar es que de los nueve regidores que existen en el cabildo, sólo tres de ellos tienen alguna profesión, en este sentido señala el regidor David Noé Bahena, una de las

deficiencias que le atribuyen no sólo al municipio de Felipe Carrillo Puerto sino a los municipios en general es la falta de profesionalización de los servidores públicos. En muchas ocasiones no se le otorgan facultades y atribuciones a los municipios ya que el pensamiento de las autoridades federales y estatales es que estos municipios con características rurales no pueden administrarse por sí mismo por lo que requiere la protección y la ayuda ya sea del gobierno federal o estatal para que puedan subsistir.

Respecto al periodo de gobierno local de tres años, se le preguntó al regidor si estaba a favor de alargar el periodo de gobierno de tres a cuatro años y se mostró a favor que los presidentes municipales puedan terminar su proyecto de trabajo, ya que en muchas ocasiones los tres años no son suficiente para un gobierno municipal, por lo que muchos proyectos quedan inconclusos y no hay un seguimiento por parte de la nueva administración entrante.

Para finalizar, los municipios en la constitución federal sí tienen autonomía, sin embargo, no se respeta su atribuciones y facultades en las entidades principalmente, ya que en muchas ocasiones las funciones que le tiene dada la constitución federal no son ratificadas en los congresos locales como es el caso del estado de Quintana Roo, que el servicio de agua potable lo brinda el estado y no los ayuntamientos como está estipulado en la constitución federal. De esta forma, no se cumple con lo que se estipula en la carta magna mexicana en muchas ocasiones y esto se debe por los intereses personales que tiene un gobierno.

### **3) Entrevista con el tercer regidor Rodolfo M. Buenfil Góngora (PRI) del municipio de Felipe Carrillo Puerto. Afiliado al PRI. Entrevistado el día 19/octubre/2010.**

De acuerdo al regidor Rodolfo M. Buenfil Góngora sobre el tema de autonomía en relación con el gobierno federal y estatal, cada municipio tiene su autonomía sustentada en la constitución federal y estatal.

En el caso de la autonomía del municipio de Felipe Carrillo Puerto, el regidor señala que este municipio está ejerciendo la autonomía política ya que cada orden de gobierno tiene claro sus facultades y atribuciones, por lo que existe una relación intergubernamental basada en el respeto mutuo entre los tres órdenes de gobierno.

También señala que esta relación intergubernamental se da principalmente a través de los diferentes programas que vienen del gobierno federal y estatal con participación del gobierno local; es decir, cuando los tres órdenes de gobierno participan en la implementación de políticas públicas se le llama fondos tripartitas o mixtos, ya que cada gobierno destina de la partida presupuestaria que le corresponde por año un porcentaje equivalente para la realización de obras públicas. Del mismo modo, se dan fondos con participación del gobierno federal y municipal llamado Peso Por Peso, en este caso el gobierno federal destina el cincuenta por ciento para obras públicas y el otro cincuenta por ciento lo pone el municipio. Sin embargo, en muchas ocasiones el municipio no cuenta con el suficiente recurso para llevar a cabo las obras públicas, por lo que la federación al término de un tiempo determinado retira los fondos, y por lo tanto, el gobierno local se queda sin hacer obras públicas que beneficie a la población.

Los trabajos de obras públicas que se hacen en conjunto con el gobierno estatal y municipal son más fructíferos, porque no existen muchos requisitos burocráticos para poder acceder al recurso y también porque los recursos están más alcanzables para los gobiernos locales en comparación con los fondos federales. Otras de las cosas que menciona el regidor, es que existe una mejor comunicación más estrecha con el gobierno estatal que con el gobierno federal y esto facilita la obtención de los recursos para los municipios, aún siendo el gobierno local del partido de oposición.

Es necesario que los fondos que vienen del gobierno federal estén etiquetados con el fin de que no sean mal usados o desviados y así la población tenga la certeza de que estos recursos se le esté dando un buen uso y se está aplicado al sector al que fue destinado, de lo contrario la población caería en la incertidumbre en el uso de los recursos ya sea de origen federal o estatal.

Anualmente el gobierno municipal realiza un concentrado de todas las prioridades que tiene el municipio en las diferentes comunidades y éstos proyectos se concentran en el Programa Operativo Anual (POA), el cual el Congreso local aprueba las necesidades más apremiantes para cada localidad.

En ningún momento los otros órdenes de gobierno vulneran la autonomía del municipio de Felipe Carrillo Puerto, aún cuando este municipio sea en 97% dependiente de los recursos federales y estatales que cada año recibe. Por lo que las relaciones entre los gobiernos se dan estrictamente bajo el esquema de las relaciones intergubernamentales y no de una manera jerarquizada o de subordinación y obediencia por parte del gobierno municipal.

Por lo consiguiente, el municipio de Felipe Carrillo Puerto no cuenta con ingresos propios ya que no cuenta con una economía activa, porque éste municipio es rural todavía, por lo que se traduce en una falta de comercio en el municipio. Además, por los servicios que presta el municipio (Alumbrado público, Rastro,

Basura, Mercado, Limpia y Panteones) no percibe ningún tipo de ingreso y se está considerando empezar a cobrar estos servicios para que el municipio pueda captar mayor ingreso en la hacienda municipal. También, señala el regidor que sería de mucha utilidad que al municipio se le concediera el servicio de Instituto de Fomento a la Vivienda de Quintana Roo (INFOVIRQROO) y la Dirección de Atención Ciudadana (DAC), Ministerio Público entre otros, para ampliar su ingresos propios. Sin embargo, hasta ahora no existe ninguna iniciativa de parte del gobierno estatal ni de los diputados y mucho menos del propio ayuntamiento para que estos servicios estén bajo la dirección del municipio.

El servicio de Agua Potable y Alcantarillado que no está en mano de los ayuntamientos señala el regidor que este servicio por ahora está mejor en mano del gobierno estatal ya que el municipio de Felipe Carrillo Puerto no tiene la capacidad de hacerse cargo.

Con respecto al proceso descentralización en los municipios del estado de Quintana Roo, señala que aún este proceso se está dando de manera muy lenta y por ende actualmente no se ve de manera clara la competencia que tenga un gobierno local con respecto al gobierno estatal, por lo que sus atribuciones y facultades se encuentran muy limitadas, es necesario que el Congreso local legisle a favor de ampliar las competencias de los gobiernos locales. De lo contrario los municipios seguirán girando alrededor del gobierno federal y estatal como satélite y obstaculizando el crecimiento y el desarrollo de los municipios principalmente los municipios rurales (Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos y Lázaro Cárdenas).

Otro aspecto que opinó el regidor fue con respecto a la Agenda Desde lo Local, que es un programa desarrollado por la Secretaría de Gobernación (SEGOB) a través del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) para impulsar el desarrollo integral de los municipios del país y crear condiciones de equidad entre todos los ciudadanos mexicanos. El regidor señala que el Municipio de Felipe Carrillo Puerto, en ninguna ocasión ha sido certificado por el programa de la Agenda Desde lo Local, esto se debe principalmente a que el municipio es rural, carece de personal eficiente y es totalmente dependiente de los recursos que provienen de la federación y del gobierno estatal.

Sobre el tema del horario de verano que en algún momento generó polémica entre los habitantes carrilloportenses y en la entidad, señaló que en un principio la población tuvo el respaldo del gobierno municipal Mario Eduardo Chuc Aguilar, sin embargo, poco después el gobierno municipal de ese entonces desistió de manejar el horario tradicional y admitió el horario de verano, la razón fue que tanto las autoridades federales y estatales, estaban haciendo uso del horario de verano y se impuso de manera indirecta la jerarquización y subordinación del gobierno federal y estatal ante el gobierno local.

Algunas personas siguen usando el horario tradicional, principalmente, en las comunidades campesinas ya que ellos están acostumbrados con el horario natural que es el sol y no se guían por el horario de reloj. En la ciudad algunos habitantes se rigen por el horario antiguo y no aceptan el horario de verano, sin embargo, cuando se va a realizar algún tipo trámite ante las autoridades federal, estatal o municipal se ven obligados a adoptar el horario de verano, de lo contrario pueden perder la cita o el trámite que vayan a realizar. Si bien, el horario de verano actualmente se está llevando a cabo en el ayuntamiento, existen algunas personas que siguen rigiéndose por el horario natural.

Prueba de ello, es que en la plaza principal del municipio de Felipe Carrillo Puerto existe un reloj y se mantiene el horario viejo, como un símbolo y una muestra del descontento de la población carrilloportense, que existió en ese momento.

En general el descontento de no querer aplicarse el horario de verano en el municipio de Felipe Carrillo Puerto, no tuvo una transcendencia más allá de lo local. Por lo tanto, “la hora rebelde”, conocido por muchos así, no fue un acto o muestra de ejercicio de autonomía del municipio y de la población en general.

Actualmente el grupo colegiado del cabildo no ha propuesto o realizado ningún tipo de iniciativa para impulsar la autonomía y la descentralización en el municipio de Carrillo Puerto. Considera que los municipios no tienen un marco jurídico consolidado en el estado.

Otro de los temas que se le preguntó es sobre el periodo de gobierno que actualmente es de tres años que pasara a cuatro años y el regidor se proclamó a favor de los cuatro años, porque según señala que un periodo de tres años para un gobierno municipal es muy corto y los programas de trabajos o proyectos en algunas ocasiones quedan inconclusas. Además plantea que actualmente los gobiernos municipales de los tres años que tienen para gobernar, un año es lo que gobiernan plenamente, es decir, cuando entra la nueva administración el presupuesto ya está establecido y en muchas ocasiones las finanzas no son sanas y el segundo año es cuando el presidente municipal hace su presupuesto, que es cuando lleva a cabo el ejercicio total de ese año y el tercer año no ejerce todo el presupuesto que había solicitado para el último año, ya que está de salida su administración y los programas en muchas ocasiones quedan inconclusas y no se le da seguimiento con la nueva administración.

#### **4) Entrevista con el Secretario General del Ayuntamiento Nazario Sánchez Carrillo del municipio de Felipe Carrillo Puerto. Afiliado al PRI. 19/octubre/2010.**

Como primer acercamiento con el Secretario General del Ayuntamiento Nazario Sánchez Carrillo se le preguntó sobre la autonomía de los municipios en especial con el de Felipe Carrillo Puerto, la respuesta fue que sí existe una autonomía sin duda alguna y en ningún momento ha existido en la administración actual una jerarquización o subordinación ante el gobierno federal o estatal, las relaciones que se dan entre los tres órdenes de gobierno, se llevan a cabo bajo el esquema de las relaciones intergubernamentales y de respeto mutuo entre las mismas.

Por otra parte señala que la recaudación tributaria que tiene el municipio es del 3% y en muchas de las ocasiones los habitantes carrilloportenses solicitan un 50% de descuento por lo que en cierta forma hay una disminución de la recaudación de impuesto, esto se da porque la mayoría de la población tiene carencia de recursos económicos, de tal manera que el ayuntamiento debe de ceder a realizar el descuento solicitado por el ciudadano.

Con respecto al servicio de agua potable y alcantarillado el Secretario General opina, que el municipio de Felipe Carrillo Puerto no tiene la capacidad económica ni el personal adecuado para poder asumir este servicio, es mejor que éste servicio siga en manos del estado, aunque en algunos municipios se tiene la capacidad de asumir este servicio como es el caso de Cozumel, Solidaridad, Isla Mujeres y Benito Juárez y entre los municipios que no pueden asumir este servicio están los de Felipe Carrillo Puerto, Lázaro Cárdenas, José María Morelos y hasta cierto punto Tulum y Othón P. Blanco.

Con respecto a la descentralización, actualmente no existen dependencias que estén descentralizadas y que pertenezcan al municipio. Lo único que hay son dependencias federales y estatales que representan a cada gobierno. Sin embargo, la dirección de estos programas está dirigida por la dependencia que representa a cada gobierno (federal o estatal).

Los trabajos que se realizan en conjunto con estas dependencias, se hace de manera coordinada en relación a los programas de cada dependencia que tienen bajo su cargo y las responsabilidades son compartidas con el municipio. Ejemplo de algunos Programas que se manejan con el municipio de Felipe Carrillo Puerto son: el programa de Oportunidades que está bajo el dominio de la SEDESOL, Programa Procampo que está bajo la supervisión de la SAGARPA y el programa de Alianza para el Campo, este último fue descentralizado y pasó a manos del ayuntamiento, es decir, es una alianza municipalizada con el gobierno federal, en donde el municipio capta las solicitudes de las diferentes comunidades y a su vez atiende las diferentes solicitudes que se presentan, dando respuesta el ayuntamiento de manera directa, sin que haya intermediario alguno. En este sentido el municipio posee los recursos de este programa, el cual se descentralizó a nivel federal y está vigilado por la contraloría estatal, el Órgano de Fiscalización y por la Secretaría de Desarrollo Agropecuario Rural e Indígena (SEDARI), que es un programa agropecuario.

Con respecto a los servicios públicos que tiene a cargo el municipio de Felipe Carrillo Puerto, el servicio de alumbrado, está cubierto en un 90%; el del agua en un 90%; en pavimentación de carreteras en un 90%; en la mayoría de las comunidades. Se puede añadir que el municipio de Carrillo Puerto cuenta actualmente con 186 comunidades y 56 ejidos. También, el apoyo que recibe el Ayuntamiento proviene del gobierno del estado y no del gobierno federal.

Las relaciones que se dan entre los diputados y regidores son distantes, ya que no existe una intercomunicación cercana. Por lo que se pierde el rumbo y el interés del diputado y de los propios regidores. Por lo consiguiente, los problemas que más urgen al municipio no son llevados a la cámara de diputados local para su posible solución. En general no existe una coordinación entre diputados y ayuntamiento.

Cada municipio tiene un representante ante el Congreso y por ende, el diputado debe de vigilar los intereses del municipio que representa. Asimismo, los diputados deben de proponer iniciativas y aprobarla con el objetivo de que los recursos sean descentralizados hacia los propios municipios, haciéndolos más ágiles para los ayuntamientos y que no sea como hasta ahora un obstáculo en el desarrollo y crecimiento económico de los municipios.

Con respecto al periodo de gobierno del presidente municipal, el Secretario General se mostró a favor de prolongar el periodo a cuatro años, esto no quiere decir que se deba que los funcionarios pudieran percibir un año más de salario, sino la gran importancia se debe a que en muchas ocasiones los proyectos de trabajo no son concluidos por el corto periodo que tiene un gobierno municipal; ya que cada gobierno llega con nuevos proyectos de trabajo y los anteriores proyectos que aún no han sido terminados son desplazados por la nueva administración.



Se le preguntó sobre el tema del horario de verano que fue impuesto por el gobierno federal en 1996 a nivel nacional, a esto respondió que en un principio se había manifestado la población carrilloportense de no aceptar el horario de verano. En este sentido se realizó una consulta popular para definir si el municipio se quedaría con el horario anterior conocido como “la hora rebelde” y de esta forma la población votó en contra de la hora de verano. Sin embargo, esta decisión no se puede tomar como un acto de autonomía de parte de la población y del municipio.

Con los últimos dos gobiernos municipales del municipio de Felipe Carrillo Puerto, “la hora rebelde” así conocida por muchos, ha venido perdiendo fuerza y ese entusiasmo que en su momento se mostró en un principio. Esto se debe a que las dependencias tanto federales como estatales que están en éste municipio, usan el horario de verano y el Ayuntamiento por lo consiguiente en cierta forma se ve obligado a hacer uso del horario.

Las autoridades federales y estatales imponen ante la población carrilloportense aceptar el horario de verano. Además, la población debe de tomar en cuenta que para realizar cualquier tipo de trámite ante las dependencias federales o estatales deben de hacer uso del horario de verano, principalmente de aquellas personas que vienen de comunidades lejanas hacia la cabecera municipal, que corren el riesgo de encontrar las dependencias cerradas. Por lo que la población no le queda otra opción que adaptarse al horario de verano. La única señal que queda de esta inconformidad sobre el horario de verano es el reloj que da la hora en la plaza principal y que en ninguna ocasión ha sido movido sus manecillas para cambiar al horario de verano, esto es considerado como el símbolo de la inconformidad de parte de la población de Felipe Carrillo Puerto.

a población maya en su momento tuvo su autonomía política y económica, pero esto fue decayendo, cuando el mismo sistema político mexicano absorbió a este grupo de personas que se resistían a integrarse al sistema político. Los socios comerciales de los Cruzob mayas eran los británicos, a partir del comercio y la explotación del palo de tinte, explotación del chicle y de las maderas preciosas como la caoba. Aunque se debe decir que entre los mayas mismos existió al interior del grupo, fragmentación en diferentes épocas, a esto se le atribuye la pérdida de fuerza de este grupo rebelde en su momento. A mediados del siglo XX, los diferentes grupos mayas se fueron insertando paulatinamente al nuevo sistema político de gobierno, lo que se considera que hoy en día están dentro del sistema político por completo.

##### **5) Entrevista con la sexta regidora Alicia López Pérez (PRI) del municipio de Felipe Carrillo Puerto. Afiliado al PRI. Entrevistada el día 26/octubre/2010.**

La regidora Alicia López Pérez considera que se está ejerciendo la autonomía en el municipio de Felipe Carrillo Puerto con respecto al gobierno federal y estatal. El apoyo de recursos económicos del gobierno federal con el municipio es muy escaso. Señala que el gobierno estatal es la única autoridad que le ha brindado el respaldo en el aspecto económico, ya que desde el inicio de su gobierno ha tenido el compromiso de gestionar los recursos para el gobierno local de Felipe Carrillo Puerto.

La buena gestión del gobernador para el municipio de Felipe Carrillo Puerto se debe principalmente a la buena relación que tiene el gobernador con el presidente municipal en turno. Esta relación se basa a través de la coordinación y respecto entre ambos gobiernos, por lo que no existe una jerarquización alguna de parte del gobierno municipal en turno.

Los municipios como Felipe Carrillo Puerto, Lázaro Cárdenas y José María Morelos, son hasta un 97% dependientes de los recursos económicos, tanto del gobierno federal y estatal, considera la regidora que pudiera haber algún tipo de vulnerabilidad en el ejercicio de su autonomía de los municipio. En el caso del municipio de Felipe Carrillo Puerto, el único ingreso que tiene el Municipio es sobre el impuesto predial que cada año se cobra y además en la mayoría de las ocasiones los pobladores solicitan el cincuenta por ciento de descuento en el pago de su predial. Por lo que el municipio cede en realizar el descuento solicitado, ya que considera que los habitantes de éste municipio son de escasos recursos económicos en la mayoría de la población.

Por ahora no existe ningún tipo de iniciativa que proponga ampliar las facultades y atribuciones del municipio ante el Congreso local. El diputado que representa al municipio de Felipe Carrillo Puerto Pedro Pablo Poot Ek, está trabajando en el congreso local con el fin de que el municipio pueda tener mayores ingresos en su hacienda. Sin embargo, las reformas que necesitan los municipios para que tengan mayores facultades y atribuciones y asimismo más recursos para el municipio, es un proceso lento que toma su tiempo para que pueda concluirse las iniciativas que pudieran estar en comisiones.

Para proponer algún tipo de iniciativa ante el congreso no depende estrictamente de los regidores ni del presidente municipal, sino que la responsabilidad recae en el diputado local. No hay mejor iniciativa que la de un diputado local, en él recae la representatividad del pueblo, ellos son lo que legislan y crean leyes, así

que más que una responsabilidad de los propios regidores, es responsabilidad directa de los propios diputados del congreso. Como se podrá ver, muchos de los regidores desconocen las atribuciones y facultades que le concede la Ley Municipal de Quintana Roo, al igual que los reglamentos con que se rige el propio municipio.

El actual presidente municipal Br. Valfre Geovani Cetz Cen, ha sido un gobierno muy activo en su administración. En este sentido opina que el presidente municipal está consciente de las necesidades que tienen los habitantes en sus diversas comunidades. El presidente municipal busca la manera de bajar los diversos programas que tienen las diferentes dependencias (federales o estatales) para que lleguen a las comunidades lo más rápido posible principalmente en comunidades desprotegidas por el estado.

Cuando el presidente municipal presenta un programa o un proyecto de trabajo ante el cuerpo colegiado del cabildo, señala que siempre ha tenido la aprobación de la mayoría de los regidores, en comparación con la anterior administración que en algunas sesiones el presidente municipal no tuvo la mayoría relativa ante el cuerpo de colegiado, ya que no hubo una buena relación entre el presidente municipal y el cuerpo colegiado.

En cuestión de cobro de impuesto, la recaudación tributaria del ayuntamiento es muy escasa, sin embargo, el cuerpo colegiado está trabajando actualmente en esta situación, el cual se pretende cobrar nuevos impuestos y subir las tasas que actualmente existen en el municipio. Los nuevos impuestos que se cobrarán son: el pago de derecho de piso en los puestos ambulantes, alumbrado público, la recolección de basura, rastro, entre otros. No obstante, para poder cobrar estos nuevos impuestos es necesario que se tomen las medidas necesarias y con mucha sensibilidad, de parte de las autoridades correspondientes. De lo contrario, se podría provocar un descontento por parte de la población, porque pensarían que se les está lesionando su economía que, de por sí, muy endeble entre la población.

La regidora se proclamó a favor de que el periodo de gobierno fuera de cuatro años, justificando que el periodo que actualmente tienen los presidentes municipales no es suficiente para concluir los proyectos de trabajo que en su momento se tienen contemplado en la administración. Realmente la gestión de un presidente municipal en sí, son de un año y medio, que es cuando realmente ejerce el presupuesto por completo. Porque, cuando entra un presidente municipal el ejercicio del presupuesto ya está aprobado y mayormente encuentra las finanzas de la hacienda municipal muy limitada de recursos, por lo que es poco probable que tenga un avance significativo en sus proyectos de trabajo.

El gobierno municipal no trabaja en conjunto con las dependencias en los diferentes programas que representan a la autoridad federal y estatal. En muchas ocasiones las dependencias federales o estatales son las ejecutoras de los programas que se llevan a cabo, dejando al municipio desplazado de las obras. De tal forma, que en la implementación de políticas públicas, las responsabilidades por parte de los tres órdenes de gobierno no son equitativas y los créditos mayormente son atribuidos a las dependencias ejecutoras de las obras.

En relación con los presupuestos que vienen etiquetados la regidora se proclama a favor. Señala que es una forma de asegurar el recurso y que no se desvíen a otro sector o se haga mal uso de los fondos. Asimismo, menciona que los fondos que provienen del gobierno federal se le dificultan acceder al gobierno municipal, un aspecto de esto viene siendo la pesada burocratización y tramitología de los requisitos que necesita llenar para que le autoricen los recursos y pueda bajarlo a las comunidades; y otra sería, el tiempo limitado que dan las dependencias federales para que las personas puedan obtener los recursos. En el caso del gobierno estatal, es mucho más fácil de acceder a los recursos y una ventaja de esto es porque las dependencias están más cerca del gobierno municipal para acceder a ellos.

#### **6) Entrevista con el regidor Miguel Antonio Balam Romero (PRI) del municipio de Felipe Carrillo Puerto. Afiliado al PRI. entrevistado el día 26/octubre/2010.**

El regidor Miguel Antonio Balam Romero, opina que la autonomía municipal que ejerce el presidente municipal llega hasta donde el marco jurídico se lo permite, de acuerdo a la Constitución Federal y estatal y la propia Ley Municipal que rige a los municipios en el estado de Quintana Roo.

Las relaciones intergubernamentales que se llevan a cabo entre los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), se da en un ámbito de pleno respeto. Es decir, el gobierno federal sabe hasta dónde puede tener injerencia y sabe hasta dónde tiene sus facultades y atribuciones dentro del gobierno local y de igual manera, pasa lo mismo con el gobierno estatal. Es decir, independientemente de la extracción política que esté gobernando en las tres esferas de gobierno, existe una interrelación de franco respeto entre los tres órdenes de gobierno. En este sentido, los municipios son autónomos, únicamente en lo que le compete en la toma de decisiones, sin alterar la Ley Municipal de los municipios en la que se rigen.

El municipio de Felipe Carrillo Puerto no puede ser autónomo básicamente en la cuestión económica, porque depende directamente de las erogaciones o percepciones que recibe cada año tanto del gobierno federal como estatal.

Independientemente de la falta de recursos que tenga el municipio de Felipe Carrillo Puerto y dependa hasta un 97% de los recursos federales y estatales no se vulnera en ningún momento la autonomía del municipio, ni mucho menos la libertad municipal. Aún así, cuando los programas son municipalizados y el municipio se hace cargo de la implementación de políticas públicas, las autoridades federales y estatales fungen únicamente como supervisores de los programas que se llevan a cabo. Para que puedan fluir los recursos federales y estatales, lo único que debe de hacer el gobierno local es cuidar las buenas relaciones entre los órdenes de gobierno, independientemente de la afiliación partidista de cada gobierno.

Con respecto a los servicios públicos que se prestan en el municipio de Felipe Carrillo Puerto, en particular el de agua potable y alcantarillado, el municipio no podría brindar éste servicio, porque esto implicaría un gasto enorme de recursos económicos para el mantenimiento de la infraestructura y del personal en general, por lo que es mejor que el gobierno del estado siga suministrando éste servicio. De esta forma, se ve más beneficiada la población del municipio. Caso contrario ocurre con los municipios que sí tienen la capacidad para brindar servicio de agua potable, con esto se obtendría un alto ingreso para su hacienda municipal y se tendría un alto beneficio.

Con respecto al periodo de gobierno local, el regidor se proclamó a favor de cuatro años justificando que tres años no son suficientes para terminar los proyectos de trabajo de un gobierno, por lo que es necesario que se prolongue un año más al mandato de una administración local.

El regidor también opinó referente a los fondos que vienen etiquetados de parte del gobierno federal y en este sentido es necesario que estén etiquetados los fondos para evitar desvío de los recursos o se haga mal uso de ellos. Existe una desventaja cuando un fondo o programa está destinado a un sector determinado ya que en ocasiones estos ya fueron cubiertos con anterioridad. Sin embargo, los recursos no pueden ser utilizados para aplicarse a otro rubro que sí lo necesita, porque cuando surge este tipo de situación, los fondos o los programas tienden a ser inflexibles, aunque se justifique o esté bien fundada su utilización. Por lo tanto, es un problema que actualmente tienen en ocasiones los municipios.

En la administración actual el ayuntamiento no se ha encontrado con ningún tipo de obstáculos para poder acceder a los fondos o programas federales, esto se debe principalmente a la eficiencia con que se maneja los recursos en la secretaría de finanzas. Asimismo, tiene que ver con los buenos proyectos presentados por parte del municipio ante las autoridades federales para que puedan bajar los recursos. Caso contrario sucede cuando un ayuntamiento no presenta buenos proyectos de trabajo y al mismo tiempo no son justificados plenamente y además, de presentar deficiencia en los trabajos realizados en época anterior, se le puede adherir el personal poco capacitado que tenga el municipio.

Actualmente, señala el regidor que no existe ningún tipo de iniciativa dirigido al Congreso local, con el fin obtener mayores facultades y atribuciones en el municipio. Sin embargo, hace la observación que es necesario actualizar el marco jurídico municipal en el sentido de ampliar las facultades y atribuciones de los municipios, así como el periodo de ejercicio de gobierno.

#### **7) Entrevista con ex presidente municipal Mario Eduardo Chuc Aguilar (1996-1999) del municipio de Felipe Carrillo Puerto. 26/10/2010.**

Mario Eduardo Chuc Aguilar, opina que la descentralización y el ejercicio de autonomía en el municipio de Felipe Carrillo no existen, ya que hay una intromisión, en menor grado, del gobierno federal y una injerencia directa principalmente del gobierno estatal en turno. Las políticas que emprende el municipio son consultadas con anterioridad con el gobernador, de lo contrario se entraría en una desobediencia de parte del gobierno municipal en turno.

Con respecto al marco jurídico que tiene el municipio, dice que es necesario hacer algunas reformas importantes para fortalecer la autonomía de los municipios ante el ejecutivo estatal. Y que, desde luego, el gobernador en turno tenga la voluntad política de respetar la autonomía de los gobiernos municipales.

Las relaciones intergubernamentales no se aplican en el estado de Quintana Roo, las únicas relaciones que se dan es a través de la jerarquización y subordinación de los gobiernos municipales. Aunque el gobierno municipal sea de otro partido siempre va a predominar el centralismo del gobierno. La dependencia económica de los municipios es un elemento poderoso para hacer efectivo el autoritarismo en el gobierno estatal. Ya que toda desobediencia de cualquier gobernante local se refleja en el presupuesto que realiza el gobierno estatal a través del congreso local. No hay que olvidar que esta misma estrategia sigue el gobierno municipal con las alcaldías y delegaciones. Cuando se hacen las partidas presupuestarias, y se

distribuye los recursos económicos en cualquier orden de gobierno (estatal-municipal) se hace por la afiliación partidista, aunque en algunos casos existen las excepciones.

Con respecto a la iniciativa del Presidente Felipe Calderón, el cual consiste en crear una policía única a nivel nacional, el gobierno estatal y el gobierno municipal se oponen rotundamente a esta iniciativa de ley. La justificación que señalan los municipios es que se estaría vulnerando la autonomía de los municipios y de la población. El ex presidente municipal opina que él sí está de acuerdo a que se forme una policía única con un sólo mando policiaco a nivel nacional.

En conclusión, en el municipio de Felipe Carrillo Puerto no existe ningún tipo de autonomía al igual que el resto de los municipios que pertenecen al estado de Quintana Roo, ni mucho menos un proceso de descentralización ya sea de índole política, económica y administrativa. Esto se debe principalmente a la dependencia económica y la pobre recaudación tributaria de la mayoría de los municipios y a su vez al centralismo del gobierno estatal que ejerce en los gobiernos municipales así como en el resto de los poderes estatales (Legislativo y Judicial).

### **Entrevista al dignatario de la Cruz Parlante, José Isabel Sulub Cimá y al Rezador Don Patricio Chuc Poot con fecha 30/10/2010.**

#### **1) Entrevista con el dignatario José Isabel Sulub Cimá de la Cruz Parlante en el Santuario de Felipe Carrillo Puerto.**

El dignatario José Isabel Sulub Cimá General supremo de la Cruz Parlante del Santuario de Felipe Carrillo Puerto, señala que actualmente hay cinco Santuarios en dos municipios: Chan Kan, Tix -Cacal Guardia y la Cruz Parlante, son del municipio de Felipe Carrillo Puerto; y Chumpon y Tulum Kah, pertenecen al municipio de Tulum. Cada santuario mantiene su estructura teocrática militar.

En el caso de la Cruz Parlante, por ejemplo, están organizadas bajo una estructura religiosa militar. Su jerarquización se da de la siguiente manera: General o Cacique, Sacerdote, Comandante de plaza, Teniente, Sargento, Cabo y Soldado raso. Las compañías actualmente están combinadas por varias comunidades que se encuentran alrededor del municipio de Felipe Carrillo Puerto entre las comunidades más importantes que hacen guardia en el Santuario están: Tuzik, Dzula, Chan Santa Cruz, Uh-May, Mantequilla y Chun Yah entre otros.

Actualmente, no hay un apoyo concreto de parte del gobierno federal, estatal y municipal, ya que los gobernantes de los diferentes órdenes de gobierno hacen muchas promesas que no cumplen después.

Una de estas promesas no cumplida se refiere a las despensas que ha ofrecido el gobierno estatal para cada guardia que se realiza cada semana en el Santuario y que hasta la fecha no ha cumplido cabalmente; de igual forma, se les ha ofrecido una compensación para todos los dignatarios mayas y tampoco se ha cumplido. La razón de esta compensación se basa en que todos los dignatarios reciban algún tipo de ayuda económica con el fin de mantener la tradición y la simbología de la religión que profesa la población maya. De lo contrario se va a ir perdiendo la fe y la tradición que actualmente hay en el Santuario de la Cruz Parlante. Es decir, estas tradiciones no podrán irse transmitiendo a las nuevas generaciones de la población maya.

Todas estas anomalías se dan porque las autoridades estatales y municipales no respetan ni aceptan las tradiciones que practican las diversas comunidades mayas, por lo consiguiente se va ir perdiendo las tradiciones que se practica en los santuarios.

El general del santuario es el que determina qué compañía, junto con el comandante, le toca hacer guardia durante la semana en el santuario. Asimismo, cada vez que viene el gobernador al municipio de Felipe Carrillo Puerto, no pasa al Santuario de la Cruz Parlante. Por lo tanto, las autoridades de los diferentes órdenes de gobierno no respetan y no les interesa mantener la religión de la Cruz Parlante.

Por otro lado, los gobernantes van a visitar al Santuario únicamente cuando hay campaña política para pedirles el apoyo de sus votos. A veces los votos se dan a cambio de despensas y de promesas que no cumplen los candidatos cuando ya están en el poder, olvidándose de las promesas que en algún momento les hicieron a las diversas comunidades que pertenecen a los cinco Santuarios.

El santuario de la Cruz Parlante fue impulsado grandemente durante el gobierno de Mario Villanueva Madrid. Este gobernador venía constantemente al santuario para platicar con el general y con los diversos comandantes de las compañías. Actualmente, los gobernantes se han olvidado del santuario y a su vez de las muchas promesas hechas durante las campañas proselitistas ya sea cada seis años o cada tres años en el caso de los presidentes municipales.

Los mayas no sienten una verdadera representación en los tres poderes (federal, estatal y municipal). Se sienten utilizados por los diversos partidos políticos. Aunque se han estado formulando leyes estatales

como la ley de justicia indígena o la ley de derecho de organización cultural, la población maya se siente excluida y marginada del sistema político mexicano. Además, la falta de apoyo de parte de las diversas autoridades está marcada por la corrupción de las mismas. Es decir, los apoyos no llegan a las comunidades y cuando logran llegar son incompletas para los habitantes.

Las leyes religiosas de la santa iglesia no la respetan las diversas autoridades. Solamente hay leyes que están en lo estatal, pero no hay leyes que representen y ejerzan las comunidades mayas que se puedan aplicar en las mismas comunidades. En ocasiones se le ha solicitado armas al gobierno estatal para las guardias que se hacen en el santuario, sin embargo, esta petición no ha sido aceptada ya sea por miedo o desconfianza, de parte del gobierno estatal, temiendo un descontento de la población maya.

La autonomía de los mayas Cruzoob, se fue perdiendo por las diversas divisiones y conflictos que se generaron al interior de la organización teocrática militar. Otro aspecto fue la pérdida de espacio territorial y asimismo, las políticas impuestas del gobierno central a las diversas comunidades mayas y más tarde con las políticas estatales del estado de Quintana Roo. Aunque, actualmente existe comunicación entre el gobierno estatal y los dignatarios mayas, no obstante, la población no se encuentra satisfecha por los diversos gobiernos que han pasado en el estado de Quintana Roo durante estos años.

Cuando se dio la última batalla a principios del siglo XX, los mayas rebeldes desalojaron el santuario por mucho tiempo. Fue así que se implementó una política de repoblación en Chan Santa Cruz, invitando a mayas pacifistas que residían en las afueras de Mérida Yucatán y en el estado de Campeche a vivir en la zona de conflicto que fue cuartel y santuario durante varias décadas en la Guerra de Castas. Sin embargo, la población descendiente de los Cruzoob, consideraban que la ciudad había sido manchada con las impurezas y los sacrilegios de los anteriores habitantes, por eso la consideraron indigna de habitarse y optaron por abandonarla.

Por otro lado no se realiza ningún tipo de reunión con los cinco generales pertenecientes a cada santuario, ya que cada santuario es independiente. Por lo consiguiente, no hay ninguna necesidad de hacer reuniones entre los generales que representan a los diversos santuarios.

Con respecto al horario de verano, las comunidades mayas lo aceptan con cierto recelo. Se ven en la necesidad de aceptarlo por la simple razón de realizar algún tipo de trámite en la capital (Chetumal) o en la cabecera municipal de Felipe Carrillo Puerto, de no hacerlo así, pues llegarían en ocasiones tarde para gestionar o tramitar algún tipo de documento en las diversas dependencias de los diferentes órdenes de gobierno.

Las poblaciones que viven en las diversas comunidades del municipio de Felipe Carrillo Puerto, no están con un solo partido político, sino que muchas personas son filiales a otros partidos políticos. Sin embargo, el partido que más personas afiliadas tiene es el PRI.

En Dzula, de donde es originario el general, menciona que dicha comunidad tiene una extensión aproximada de 24,400 hectáreas, las cuales son tierras comunales. Señala que de las personas fundadoras de este ejido sólo quedan diez de ellos. Además muchas personas originarias de Dzula no tienen derechos ejidales (hijos de los ejidatarios), por lo que considera esto un grave problema para la comunidad.

Actualmente en diversas comunidades se sigue cosechando el chicle de la sabia del zapote y de igual forma la tala de madera preciosa pero de manera sustentable.

Por último, señala el general perteneciente al Santuario de Chan Santa Cruz, que actualmente existen algunas comunidades de la zona maya que abarcan parte de los tres estados de la península de Yucatán, compañías completas en donde guardan todavía las armas que fueron utilizadas durante la guerra de castas. Las comunidades como Kan Xoc y Xocen, sus habitantes se han negado a entregar al gobierno de Yucatán las armas que tienen bajo su dominio.

En una anécdota mencionada por el general dice, que en una ocasión el gobierno de Yucatán dio la orden para que los habitantes de Kan Xoc entregaran las armas del cuartel a los militares; sin embargo, los habitantes de esa comunidad respondieron al gobierno que primero entregaran las armas los soldados y que luego ellos entregarían las suyas. Por último, dijeron que los soldados no intentarían asaltar el cuartel, porque si no ellos iban a responder la agresión. Aquí podemos constatar que en algunas comunidades aún persiste la desconfianza de sus pobladores ante el gobierno y porque no ven todavía justicia social como lo han prometido los gobiernos durante todo este largo tiempo en sus campañas políticas. La solución a este tipo de problema, es la tolerancia, justicia e igualdad social y voluntad política de los gobernantes. Si ninguna de estas tres palabras se pone a la práctica es muy difícil que las personas que menos tienen estén contentas y de acuerdo con los gobernantes.

## **2) Entrevista con el Rezador Don Patricio Chuc Poot de la Cruz Parlante en el Santuario de Felipe Carrillo Puerto.**

Don Patricio Chuc Poot nació en 1912. Hace la guardia cada vez que le toca, según el rol.

Casi no puede ver porque tiene cataratas en los ojos, pero tiene una lucidez extraordinaria para nombrar hechos y situaciones que le ha tocado vivir a lo largo de los años.

Su principal pensamiento está centrado en el trabajo. Uno tiene que trabajar para poder comer. Ahora le dan una pensión (la que otorga el Gobierno estatal a los Adultos mayores). Pero dice que él no le debe nada al gobierno. Al contrario el gobierno está en deuda con ellos, porque sólo saben hacer promesas que luego no las cumplen. Para él los cambios de horario, son puras pendejadas. Uno sabe a qué hora levantarse e ir a trabajar la milpa. Cuando uno siente hambre toma su pozole y cuando cae la tarde hay que regresar a la casa a descansar para otro día de labores.

Las leyes que él respeta son las leyes de la vida. Dice que puedes tener mucho dinero pero con ello no puedes comprar la vida. La vida nos viene desde lo alto. Sólo el Dios de allá tiene el derecho de darla o quitarla. Jamás aprendió leer en una escuela, pero puede leer y reconocer las letras de su novenario. Sin embargo, no está satisfecho. Porque dice que de nada le sirve leer algo que no entiende. Recuerda que hace años, les comenzaron a manejar con la chiclera; después vino el corte de durmientes; luego el apoyo de Pro-campo. Pero, según él son puras habladurías para manipular a la gente. Por último, dice, que, de continuar así las cosas podría darse un conflicto, como el que se dio en la guerra de castas. Que todavía hay gente que aún conserva armas antiguas para pelear. Dice que no le busque el gobierno porque todavía hay hombres bravos que pueden sacar la casta.

### **Preguntas a diputados estatales.**

1. Desde su visión, como diputado estatal, y como representante de la población en el estado y del municipio de Felipe Carrillo Puerto ¿Considera que los municipios tienen autonomía?) ¿Se está ejerciendo la autonomía en el municipio con respecto al *gobierno federal* desde los aspectos políticos, económicos y Administrativos? o en su caso ¿nunca se le ha reconocido la autonomía?
2. ¿Cree usted que el municipio de Felipe Carrillo Puerto, se está ejerciendo o respetando su autonomía con respecto *al gobierno estatal* desde los aspectos políticos, económicos y Administrativos? o en su caso ¿nunca se le ha reconocido la autonomía?
3. Entonces ¿Cómo se está llevando a cabo o respetando la autonomía ante los otros órdenes de gobierno?
4. ¿Cuáles son las condiciones jurídicas que protegen al municipio de algún tipo de arbitrariedad de parte del gobierno federal y estatal?
5. ¿El marco jurídico existente en la Constitución, es suficiente para que no vulneren las atribuciones o facultades que tiene el gobierno municipal ante los otros órdenes de gobierno?
6. ¿Cómo se podría solucionar las desventajas (si los hay) que tiene el municipio ante el gobierno federal y estatal al vulnerar la autonomía del municipio? ¿Sería a partir de reformas constitucionales? ¿Qué tipos de reformas se harían al marco jurídico?
7. Desde su visión como diputado estatal del Municipio de Felipe Carrillo Puerto ¿Qué tan autónomo se siente la población de Felipe Carrillo Puerto ante los otros órdenes de gobierno? por ejemplo ¿El horario de verano es algún tipo de autonomía que ejercieron los carrilloportenses?
8. Aparte del horario de verano ¿Qué otro ejercicio de autonomía ejerce la población de Felipe Carrillo Puerto?
9. ¿Existe un proceso de descentralización en materia política, administrativa y económica con el gobierno federal y estatal?
10. ¿Cuáles son los mecanismos o instrumentos que se están implementando para llevar a cabo la descentralización en el plano (político, económico y administrativo)? ¿En

cuál de estos tres aspectos cree usted que se ha avanzado más? ¿Cómo se ve reflejado en el gobierno municipal y en la población?

11. ¿Aparte del INAFED, existen otros organismos que promueven la descentralización y la autonomía por parte del gobierno local?
12. ¿Cree usted que se está poniendo en práctica el nuevo federalismo en el estado de Q, Roo? ¿Por qué?
13. ¿Cómo se está reflejando este nuevo federalismo en el municipio?
14. ¿Cuál es la visión que tiene sobre las relaciones existentes entre los tres órdenes de gobierno y bajo qué dirección se están dando?
15. ¿Existen convenios de trabajo pactados con el gobierno federal y estatal? ¿Qué tipos de convenios son? ¿A qué sectores van dirigidos?

#### **Preguntas a dependencias federales**

1. ¿Cómo se refleja el nuevo federalismo entre el gobierno federal y el municipio?
2. ¿Cómo se lleva a cabo la relación entre el gobierno federal con el gobierno municipal?
3. ¿Cuántos, cuáles y de qué tipo son los programas que se están dando en esta delegación federal en el municipio de Felipe Carrillo Puerto?
4. ¿Existe algún presupuesto fijado para el municipio de Felipe Carrillo Puerto?
5. ¿Cómo se diseñan los programas para aplicarse a cada municipio?
6. ¿De qué forma el municipio se coordina con la delegación federal para llevar a cabo los programas?
7. ¿Es necesario que se descentralicen los programas federales hacia los municipios?
8. ¿Cuáles son los programas –si existen- descentralizados que maneja el municipio de Felipe Carrillo Puerto?
9. ¿Cuál es el proceso de toma de decisiones dentro del ayuntamiento con respecto a los programas que se están aplicando?
10. ¿Qué opinión tiene sobre la autonomía y la descentralización de los municipios en particular con el municipio de Felipe Carrillo Puerto?



## **Preguntas a regidores del municipio de Felipe Carrillo Puerto**

1. Desde su punto de vista como regidor ¿El municipio de Felipe Carrillo Puerto está ejerciendo o se le está respetando su autonomía con respecto al *gobierno federal y estatal*, desde los aspectos políticos, económicos y Administrativos? o en su caso ¿nunca se le ha reconocido esta autonomía?
2. ¿Cómo se está llevando a cabo o respetando la autonomía antes los otros dos órdenes de gobierno?
3. Actualmente, ¿existen condiciones jurídicas que protejan al municipio de algún tipo de arbitrariedad de parte del gobierno federal y estatal? ¿Cuáles cree usted que son?
4. El marco jurídico existente en la Constitución, ¿es suficiente para que no vulneren las atribuciones o facultades que tiene el gobierno municipal ante los otros órdenes de gobierno?
5. ¿Cómo se podría solucionar las desventajas (si existen) que tiene el municipio ante gobierno federal y estatal al vulnerar la autonomía del municipio? ¿Sería a partir de reformas constitucionales? ¿Qué tipos de reformas se harían?
6. ¿Qué tan autónomo se siente la población de F.C.P. ante los otros órdenes de gobierno? por ejemplo ¿El horario de verano es algún tipo de autonomía que ejerce la población de Felipe Carrillo Puerto?
7. ¿Aparte del horario de verano ¿qué otro ejercicio de autonomía ejerce la población de Felipe Carrillo Puerto?
8. ¿Existe algún proceso de descentralización en materia política, administrativa y económica con el gobierno federal y estatal?
9. ¿Cuáles son los mecanismos o instrumentos que se están implementando para llevar a cabo la descentralización en el plano (político, económico y administrativo)? ¿En cuál de estos tres aspectos cree usted que se ha avanzado más? ¿Cómo se ve reflejado en el gobierno municipal y en la población?
10. ¿Aparte del INAFED, ¿existen otros organismos que promuevan la autonomía y la descentralización por parte del gobierno local?
11. ¿Cree usted que se está poniendo en práctica el nuevo federalismo en el estado de Q, Roo? ¿Por qué?

12. ¿Cómo se está reflejando, en el caso particular del municipio de F.C.P., el nuevo federalismo?
13. Como regidor de éste municipio ¿Cuál es su visión que tiene sobre las relaciones existente entre los tres órdenes de gobierno y bajo que enfoque se están dando?
14. ¿Existen convenios de trabajo pactados con el gobierno federal y estatal? ¿Qué tipo de convenios son? ¿A qué sectores van dirigidos?
15. ¿Cómo considera el desempeño del presidente municipal con el gobierno federal, estatal?

### **Preguntas al presidente municipal**

1. ¿En que se basa la autonomía del municipio de Felipe Carrillo Puerto con respecto a los otros dos órdenes de gobierno (federal y estatal)?
2. ¿Existe un proceso de descentralización en el municipio de Felipe Carrillo Puerto? ¿Cómo se está llevando a cabo este proceso?
3. ¿Considera usted que existe una dependencia política y económica de parte del municipio? ¿Se está llevando a cabo algún programa para contrarrestar esta dependencia?
4. ¿Piensa usted que en verdad se está llevado a la práctica el nuevo federalismo en México? ¿Cómo se está reflejando en el municipio de Felipe Carrillo Puerto?
5. ¿Qué tipo de relaciones existen entre los tres órdenes de gobierno y bajo que esquemas se dan?
6. ¿En qué programas federales y estatales que promueven tanto la *autonomía como la descentralización*, se encuentra el municipio de Felipe Carrillo Puerto? ¿Qué avances ha obtenido el municipio ante estos dos conceptos y cómo se ve reflejado en el municipio?
7. ¿Cuál (es) es/son la (s) dependencia (s) más importante (s) que tiene el gobierno local ante los otros órdenes de gobierno?
8. ¿Existen intromisiones de los otros órdenes de gobierno que vulneren la autonomía del gobierno local?
9. La asignación de recursos para el municipio, ¿es suficiente de parte del gobierno federal y estatal? ¿A qué sector va destinado el recurso federal y estatal?
10. ¿Los servicios que presta el municipio tienen cobertura total?

11. ¿Cuáles servicios están bajo la dirección del gobierno federal y estatal? ¿Por qué?
12. ¿Cuáles están bajo el dominio municipal?
13. En el caso de los fondos federales y/o estatales que le son asignados a los gobiernos locales y específicamente en el caso de Felipe Carrillo Puerto ¿están condicionados de una o de otra forma por el gobierno federal y estatal? ¿A qué se debe?
14. ¿Cuál es la capacidad de recaudación tributaria que tiene el municipio? ¿es suficiente? ¿a qué sector va destinado?
15. ¿Cómo considera usted el marco jurídico del municipio en la constitución federal y estatal?
16. ¿Cuál es la actitud del Congreso local con respecto a otorgarle mayor autonomía e impulsar la descentralización en los municipios y en particular al de Felipe Carrillo Puerto?