

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA
Facultad de Ciencias Sociales y Políticas

Maestría en Administración Pública



Propuesta para una Administración Pública
Municipal Descentralizada y Participativa

Tesis para obtener el grado de
Maestro en Administración Pública

Presenta: Ángel Rivera Granados

Directora de tesis: Dra. Patricia Moctezuma Hernández

Mexicali, B.C. Junio de 2005

INDICE

Dedicatoria.

Agradecimientos.

CAPITULO 1 GENERALIDADES

	Pág.
Introducción.	
1.1.- Planteamiento del problema.....	9
1.2.- Objetivos del trabajo.....	12
1.3.- Justificación del estudio.....	13
1.4.- Limitaciones del estudio.....	14
1.5.- Metodología.....	15

CAPITULO 2 DE LA FORMACIÓN A LA RENOVACIÓN DEL FEDERALISMO EN MÉXICO

2.1.-Origen del federalismo.....	17
2.2.-Conceptualización y características.....	20
2.3.-De la formación a la renovación del federalismo mexicano.....	23

CAPITULO 3 PROCESO: CENTRALIZACIÓN – DESCENTRALIZACIÓN.

Preámbulo.	
3.1.-Significados, concepto y particularidades.....	37
3.2.-Tipología de la descentralización.....	44
3.3.-Formas de descentralización administrativa.....	50

CAPITULO 4
LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA RENOVACIÓN DEL
FEDERALISMO

4.1.-Conceptualización.....	55
4.2.-Participación social y participación comunitaria.....	57
4.3.-Formas de participación ciudadana.....	59
4.4.-Beneficios y riesgos de la participación ciudadana.....	61

CAPITULO 5
ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DESCENTRALIZADA Y PARTICIPATIVA

5.1.-Municipio y Administración Pública actual.....	64
5.2.-Construcción de verdadera participación en la gestión municipal.....	83
5.3.-Descentralización como eje articulador de gobierno y sociedad.....	91
5.4.-Hacia un nuevo modelo de administración municipal.....	93

Conclusiones.....	99
--------------------------	-----------

Glosario de términos.....	102
----------------------------------	------------

Bibliografía.....	105
--------------------------	------------

DEDICATORIA

A mis alumnos de ayer, de hoy y de siempre en la asignatura de Administración Municipal de la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas, con la esperanza de que algún día, cuando sirvan a su municipio a través de sus estructuras de gobierno y administración, tomen el compromiso de innovarlos en su gestión acercándolos más a las comunidades en busca de su beneficio social sustentados en una participación ciudadana.

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Autónoma de Baja California, al Instituto Politécnico Nacional, mis *Alma Mater* que aún me siguen nutriendo de conocimientos y de compromisos.

En forma particular, quiero agradecer a la Dra. Patricia Moctezuma Hernández por su dedicación, entusiasmo y persistencia, quien hizo posible la culminación de un esfuerzo colectivo de estudiantes de la maestría de administración pública; además, de sus orientaciones para hacer realidad el presente trabajo.

CAPITULO 1 GENERALIDADES

Introducción.

Las políticas de descentralización son una característica de los países que realizan procesos de reforma estatal, hoy en día la descentralización está transformando la estructura del ejercicio de gobernar. Desde 1983, todos los países más grandes de América Latina, han puesto en marcha la transferencia del poder, recursos y responsabilidades hacia entidades subnacionales de gobierno.¹

La dispersión de poderes es una tendencia mundial y ante esta situación los científicos políticos han propuesto diversas explicaciones. En términos generales, sugieren que es el fruto de la baja credibilidad del Estado centralizado². En este sentido la descentralización se puede percibir como una estrategia para asegurar la estabilidad política, esto es, un medio que sirve de mecanismo, institucional para integrar a los grupos de oposición a un proceso de negociación formal.

En este escenario las formas de relación entre gobierno y ciudadanía se transforman intensamente, el concepto mismo de democracia cambia de fisonomía, pues ahora, da más importancia a la democracia directa, es decir a la participación de la sociedad civil, no sólo en las elecciones, sino en las decisiones cotidianas de gobierno.

¹ Javed Burki, Shahid (Coord..) La descentralización del estado, Banco Mundial, Washington, D.C.,1999,p.

² Ver Informe sobre el Desarrollo Mundial 1999/ 2000 del Banco Mundial

En países con sistema de democracia electoral fuerte, se observa que la ciudadanía busca cada vez otro tipo de formas de participación, si bien se preocupa por quién la gobierna, ahora se preocupa fundamentalmente cómo se le gobierna, es decir por los métodos de gestión de los gobernantes.³

En el caso mexicano, hoy en día se reflexiona sobre estos temas a raíz del deseo del gobierno, de las asociaciones políticas y de la sociedad civil en general, de encaminar al país –ahora sí- hacia un desarrollo democrático en el que la descentralización profunda y real tenga como sustento al orden de gobierno municipal.⁴

Para dar vigencia y rigor a lo anterior, debemos atender y cumplir que son dos hechos de gran relevancia los que forman el contexto en el cual se dan los procesos de descentralización: el primero, es la transición hacia estructuras de gobierno más democráticas; el segundo, es en torno a las formas de descentralización más adecuadas para responder a las demandas de las comunidades locales en medio de gobiernos altamente centralizadores.

Hasta ahora, el aspecto más relevante de la descentralización en México ha sido que se ha incrementado la eficiencia administrativa federal con una mayor presencia en las entidades federativas y municipios,⁵ pero desde el punto de vista político y por el manejo presidencial que hay en éste mecanismo, es por lo que no puede ser una opción viable de democratización a nivel local, ni puede ser la alternativa para el desarrollo municipal. Los poderes locales deben recobrar su autonomía política; no es suficiente con la independencia económica. El estado debe empezar a descentralizarse en una difusión de

³ Cabrero Mendoza, Enrique, "Descentralización, federalismo y Capacidades Innovadoras en Municipios de México", en: *La autoridad municipal y su compromiso con la democracia*. CEDEMUN- Segob., México, 1994

⁴ Ver los Planes Nacionales de Desarrollo 1995-2000 y 2001-2006

⁵ El proceso descentralizador ha sido de simple desconcentración administrativa como respuesta a la crisis de centralización de la administración pública federal.

facultades que redistribuyan la capacidad de toma de decisiones en los otros órdenes de gobierno.

Los procesos democratizadores obligan a repensar la nueva articulación entre el Estado y sociedad civil y a imaginar las formas de participación y representación en la solución de los conflictos políticos. Estos procesos no se han consolidado en México, porque existen “enclaves autoritarios” heredados del viejo sistema político que se niega a dar paso a lo nuevo. En este tránsito de nuestra sociedad hacia otros esquemas, encontramos problemas políticos emergentes, los cuales devienen del pasado de una sociedad tradicional a una moderna o pos moderna, de una ruptura con el viejo orden que da lugar a un nuevo orden.⁶

Desde una posición positiva, se propone que podría darse el proceso de descentralización política y administrativa porque a diferencia con el pasado, existe hoy una sociedad moderna con un pueblo urbano informado y en cierta medida educado, capaz de transitar hacia un estado de convivencia y pluralidad democrática, una sociedad que ya no está dispuesta a dejarse gobernar con los instrumentos del autoritarismo de las décadas pasadas.

El argumento que sustenta la anterior opinión es que la descentralización incrementa las posibilidades de una democracia auténtica a través de un incremento en la participación ciudadana, esto trae como consecuencia obligada contar con instrumentos y mecanismos más eficientes y transparentes, en su rendición de cuentas, a la administración pública municipal, órgano ejecutor del gobierno municipal.

El presente trabajo se ha dividido en cinco capítulos. El primero, se refiere a las generalidades del estudio, donde se incluyen una introducción;

⁶ Martínez M., Pedro, Federalismo y Gobierno Local, en Gestión y estrategia, UAM-AZC, No 8, México, 1998 p.1

planteamiento del problema; objetivos del trabajo; justificación y limitaciones del estudio. En el capítulo dos, se hace referencia a la formación y renovación del federalismo en México. En el capítulo tres se hace referencia al proceso centralización- descentralización, donde se abordan los significados, conceptos y particularidades de ambos conceptos. El capítulo cuarto se refiere a la participación ciudadana como condición en la renovación del federalismo y por último, el capítulo quinto hace referencia al objeto mismo del estudio, es decir, a la propuesta de una administración municipal descentralizada y participativa.

1.1.- Planteamiento del problema.

El problema que se abordará en el presente trabajo tiene su origen en que las crisis económicas por las que ha pasado México en las tres últimas décadas han hecho notorio, preponderantemente, el centralismo y autoritarismo en que está inmerso el sistema político mexicano. Por las características propias del sistema federal de nuestro país la centralización administrativa y política, por un lado, y la no participación de la sociedad en la toma de decisiones de las políticas públicas, por otro, hacen cada vez más la urgencia de analizar y reflexionar sobre estos temas, buscando innovar el ejercicio de gobierno dentro de cauces de nuevas formas de descentralización en donde la concurrencia de la sociedad sea genuina y completa en las políticas de desarrollo.

En el escenario político contemporáneo caracterizado por la proliferación de grupos de presión y por una creciente diversidad de sectores interesados en el ejercicio del poder, la capacidad para procesar demandas antagónicas es la tarea más importante en el proceso de transformación política social, y administrativa. La existencia de un pluralismo institucional caracterizado por la presencia de partidos políticos, asociaciones civiles, entidades gremiales, grupos religiosos, ambientalistas, sindicatos y movimientos de base, facilita la participación social, pero por otro lado, la fragmentación en base a criterios

religiosos, ideológicos, sociales, étnicos y geográficos, está generando el fenómeno de la “desintermediación política” en el cual los partidos políticos están perdiendo su capacidad de convocatoria.

Estos movimientos sociales emergentes plantean un complejo sistema de intereses los cuales luchan por la satisfacción de sus demandas, creando así una incapacidad del gobierno para procesarlas y darles solución a través de su aparato administrativo. Los conflictos por intereses económicos no se resuelven con la debida eficiencia y por eso observamos una “gran movilización popular” que si no se atiende pueden traducirse en problemas políticos y afectar la gobernabilidad.

En México, la respuesta a la gran movilización por reivindicaciones de los movimientos sociales emergentes, es la política descentralizadora, que junto con el proceso de privatización del sector público y el adelgazamiento del Estado, constituyen la posible salida de los conflictos, pero también, la posibilidad de sentar las bases de una democracia amplia y participativa. Así, un Estado moderno debe transferir (descentralizar) responsabilidades y toma de decisiones en aras de una mayor exigencia de la sociedad y una mayor complejidad social que la modernidad impone.

Cuando se habla de descentralización se entiende a la transferencia del poder de decisión y ejecución de políticas públicas del gobierno central a las entidades federativas y municipios -en el caso del federalismo- pero también a la sociedad que ahí habita. Pedro Martínez menciona que es indispensable considerar al menos tres aspectos para que la descentralización pueda llevarse a cabo: a) La transferencia de competencias administrativas; b) Los recursos para poder asumir las diversas competencias, y c) La capacidad política para tomar decisiones acerca de cómo administrar las funciones y los recursos descentralizados.⁷

⁷ Ibid. p.3

La descentralización es un proceso dinámico y relativo en un momento histórico determinado. Por lo tanto, la descentralización no es un atributo institucional por lo que puede estar presente o no en una organización.

Según el informe de Naciones Unidas, la gente desea participar en los acontecimientos y procesos que configuran sus vidas pero esos impulsos crean muchos peligros y oportunidades. Pueden convertirse en una fuente enorme de vitalidad e innovación para la creación de sociedades nuevas y justas.⁸

La auténtica participación está ligada al acceso al poder de decisión con el deseo humano de ser más sujeto que objeto en el proceso social.

Sin embargo, no puede esperarse mucha participación de las personas si éstas no saben cómo, ni donde, ni para qué. Por esta razón se hacen tan indispensables las instituciones representativas. La participación siempre está presente, aunque sea en estado latente; el problema es que el sistema político no siempre es capaz de estimular su expresión y permitir que se manifieste.

De igual forma, la participación requiere de la credibilidad del Estado eficiente, honesto y democrático y de más programas destinados a mejorar el bienestar de la ciudadanía. Es importante reconocer que la descentralización no es una panacea, pues una mayor descentralización no es igual a una mayor democracia, la descentralización no es un fin en sí misma pero es indispensable para un desarrollo municipal.

Como se mencionó anteriormente los procesos democratizadores que se han generado en México obligan a repensar la nueva articulación entre federación, estados, municipios y sociedad, sobre todo, a imaginar las formas de participación y representación en la solución de los conflictos políticos y problemas sociales.

⁸ PNDU (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) Informe Sobre Desarrollo Humano, 1993

El federalismo no tiene porqué significar el fortalecimiento de las estructuras federales en los estados y municipios, sino por el contrario, debe tener sustento en el fortalecimiento de la soberanía de los estados y de la autonomía municipal. En este sentido, la base a fortalecer en la pirámide de la vida nacional son los gobiernos municipales. Por los gobiernos municipales, la ciudadanía puede tener más y mejor comunicación con las instancias de la gestión pública.

El ejercicio del poder tiene que sustentarse en mayores consensos y en ésta tarea los gobiernos municipales juegan un papel importante, pues siendo el gobierno más cercano al ciudadano- usuario, tiene más viabilidad de lograr una descentralización en todos sentidos, haciendo partícipes a los ciudadanos en una participación verdaderamente democrática.

1.2.-Objetivo General.

La idea de un modelo de administración municipal descentralizada en el marco de un federalismo renovado puede promover la pertinencia y calidad en la toma de decisiones de políticas públicas. Dicho modelo trata de vincular mediante un proceso de descentralización a nivel comunal, es decir, de las localidades (delegaciones, barrios, etc.) los mecanismos de la participación ciudadana con el proceso de toma de decisiones del municipio.

El objetivo general de esta investigación se orienta a identificar algunos elementos para el diseño de una nueva forma de administración municipal descentralizada que aplique el enfoque de políticas públicas reconociendo la heterogeneidad de los actores en el ámbito local.

Objetivos específicos.-

- Identificar y describir al modelo federalista mexicano.

- Caracterizar los componentes que deben configurar la descentralización municipal.
- Estructurar el perfil de las organizaciones institucionales de participación ciudadana comunitaria.
- Diseñar la innovación del esquema en que funcionará la administración pública municipal bajo la aplicación de la descentralización como área específica de la política pública.

1.3.- Justificación del Estudio.

Debido a que el municipio es la entidad más cercana al individuo, resulta indispensable conocer sus problemas y plantear soluciones que permitan encaminar las acciones del gobierno para satisfacer las necesidades de la comunidad. Así promover el desarrollo de la comunidad es propiciar las condiciones para la transformación de la vida de los individuos de la manera más rápida, dentro de una eficiente planeación y programación para el logro de los objetivos deseados.

Por eso, es indispensable revitalizar la institución municipal pero no sólo teniendo en mente los ámbitos oficiales reconocidos, que en la mayoría de los casos se reducen a la cabecera municipal. Debemos hacer descender los procesos descentralizados hasta los niveles “vecinales”, es decir, las delegaciones municipales, barrios, colonias, los cuales constituyen embriones de municipio.

A partir de estas consideraciones, nos hemos propuesto en este trabajo, plantear las posibilidades de un federalismo renovado, que no se traduzca en mero formalismo, sino por el contrario que se pueda traducir o dar origen a una institucionalidad democrática, y en el que el orden de gobierno municipal recobre su importancia.

En México, no se tiene referencia de otro modelo similar al que se propone en el estudio, aún sin embargo, existen experiencias municipales innovadoras que de alguna forma se asemejan en principio al modelo propuesto.

1.4.- Limitaciones del Estudio.

A continuación se presentan las limitaciones que tendrá el presente estudio:

1. El modelo producto de este estudio está inspirado en municipios mediana y altamente desarrollados, es decir, se sugiere su aplicación para municipios cuya tipología es la conocida como municipios urbanos y municipios metropolitanos.
2. El estudio está dirigido preferentemente a municipios que tengan localidades con población, esto se refiere a las circunscripciones territoriales específicas como son, delegaciones, colonias, barrios, etc., que cuentan con población no muy dispersa.
3. Es muy deseable para el modelo, que las autoridades auxiliares municipales (delegado, agente municipal, comisario, sindico, etc.) haya sido electos directamente por sus comunidades y no designadas por el presidente municipal. Esto porque el representante legítimo de la población deberá jugar un papel relevante en el quehacer y responsabilidad en la creación y prestación de los servicios municipales.
4. Los municipios de México no son homogéneos, ni aún los que pertenecen a una sola entidad federativa. De aquí que el estudio será valido en su oportunidad en aquellos municipios que lo adopten atendiendo sus

características y condiciones específicas particulares, todas ellas en lo social, económico, cultural y político.

1.5 Metodología.

La organización del presente estudio, considera las siguientes etapas centrales de investigación:

- I. Establecer el significado del proceso centralización-descentralización. Se trata de sustentar un marco conceptual sobre el proceso centralización-descentralización sobre la actividad estatal y gubernamental y ubicar la descentralización, en sus tipos y formas, en el marco de política pública en el desarrollo local.
- II. Fijar el sentido apropiado de la participación ciudadana. Fundamentar la discusión teórica de la participación ciudadana en su relación con la democracia, para la construcción y consolidación de las instituciones gubernamentales en su función política y de administración pública.
- III. Exponer los principios fundamentales de los municipios mexicanos. Se analizan los principios básicos vitales en que descansa el funcionamiento de la institución municipal en nuestro país, así como la forma en que funciona y organiza el gobierno local.
- IV. Presentación y fundamentación de un modelo de administración municipal descentralizada y participativa.
En esta parte última del trabajo, se integra el conjunto de conceptos y análisis tratados en los apartados anteriores, a efecto de presentar y fundamentar un modelo de administración pública local como propuesta de fortalecimiento municipal desde una perspectiva estratégica e innovadora en el marco de políticas públicas de descentralización y participación ciudadana.

Fundamentalmente este trabajo se basa en los años de experiencia que el autor ha tenido en el quehacer del gobierno y la administración municipal y de entrevistas realizadas con autoridades y funcionarios municipales de diversas gestiones administrativas. Asimismo se logrará una sistematización de información cualitativa que pretende integrar el conjunto de los análisis sobre el objeto de estudio, a través de artículos, ensayos y libros.

CAPITULO 2

DE LA FORMACIÓN A LA RENOVACIÓN DEL FEDERALISMO EN MÉXICO

2.1.- Origen del federalismo

Etimológicamente el vocablo federalismo, del latín *foedus*, significa “alianza” y en la antigüedad se usó entre entes políticos iguales para crear una estructura orgánica superior, generalmente para estrategias militares. Como estructura dual de gobierno y como resultado de un acuerdo entre partes, el origen del federalismo se remota a las tribus hebreas, a las ligas entre ciudades de la Grecia antigua o incluso a las alianzas entre tribus precolombinas del continente americano.

En un sentido lato se justifica situar en esas épocas los antecedentes del federalismo, pues esas antiguas alianzas (*foedus*) mantenían un principio de unidad política que no implicaba la pérdida de autonomía para las partes integrantes del acuerdo.

Como es obvio, el anterior planteamiento no tiene otro propósito más que el argumentar que detrás del modelo federal de organización del Estado ha existido una necesidad práctica de organización de las sociedades.

Es de todos aceptado y reconocido que el primer teórico del federalismo es Johannes Althusius (Althusius, 1557-1638), holandés, quien en su estudio sobre la evolución de las sociedades humanas elaboró las primeras ideas sobre el federalismo y la soberanía popular. Estas ideas fueron influidas por las alianzas de los cantones suizos, que una vez conseguida la independencia del reino español en 1579 constituyó las Provincias Unidas de Holanda.⁹

⁹ United Provinces of the Netherlands. Actualmente Suiza es una federación integrada por 26 cantones y 6 semicantones; se hablan cuatro idiomas (alemán, francés, italiano y rético), con una mezcla religiosa de católicos y protestantes. Esto nos ilustra su diversidad cultural y la eficacia de su sistema federal para conservar la unidad nacional.

Quien complementa las aportaciones de Althaus fue Hugo Grotius (1583-1645), quien desde una perspectiva de derecho internacional exploró los cimientos legales para las relaciones entre los estados, tanto en periodos de guerra como en la paz, explorando entre estas al federalismo como modelo de acuerdo o pacto entre naciones.

Una concepción más afinada del federalismo como modelo de gobierno, fue elaborada por Charles de Secondat, barón de Montesquieu (1689-1755) en *El Espíritu de las Leyes*, donde además de argumentar las bondades de la clásica división de poderes en un Estado, Montesquieu, en su análisis de los modelos de gobierno, menciona a la república federativa: "Esta forma de gobierno es una convención, mediante la cual diversas entidades políticas se prestan a formar parte de un Estado más grande, conservando cada una su personalidad. Es una sociedad de sociedades, que puede engrandecerse con nuevos asociados hasta constituir una potencia que baste a la seguridad de todos los que se hayan unido"¹⁰. En esta época, segunda mitad del siglo XVIII, Europa se caracterizaba por la renovación de las ideas políticas y las prioridades se dirigían más a cuestionar al modelo monárquico y no a los proyectos republicanos, por lo cual, no existía la posibilidad de alianzas de tipo federal. El Estado unitario era el modelo dominante, como proyecto y como idea política; las condiciones históricas no eran propicias para una alternativa federalista.

En donde las condiciones políticas y sociales fueron particularmente consistentes con el modelo federal fue en el territorio norte de América, colonizado por los ingleses, en donde sus nacientes sociedades evolucionaron ajenas a las añejas ataduras de las monarquías, de su cultura y de sus élites gobernantes.¹¹

¹⁰ Montesquieu, Charles de Secondat, *El espíritu de las Leyes*, México, Porrúa, Colec. Sepan cuantos, 1995, p.86

¹¹ El colonialismo inglés fue mucho menos opresivo que el colonialismo español en América, lo que permitió el desarrollo de formas innovadoras de organización social y política, pues en algunos momentos y regiones la presencia del gobierno inglés era simbólica.

En el norte del continente Americano el sistema federal ya era una idea conocida, lo mismo que el concepto de separación de poderes como modelo ideal de Estado republicano. No obstante, el federalismo como opción política para la formación del nuevo país –Estados Unidos de América- fue más un producto impuesto por las circunstancias históricas que un deliberado proyecto diseñado de antemano.¹²

A diferencia de Europa, aquí la implementación de un Estado nacional no tenía más fundamento histórico que el proceso de colonización; la unión sólo era posible con el reconocimiento de las partes federales y el federalismo constituía la forma adecuada para construir y salvaguardar la unidad de la nación.¹³

Es un hecho reconocido que el federalismo moderno surgió en Estados Unidos, que la constitución fue fruto de una serie de compromisos para combinar la integración territorial en una unidad política superior más eficaz, sin reducir el autogobierno interno de los estados fundadores. El federalismo característico de este país explica la duplicidad constitucional e institucional y la participación paritaria de los estados como tales en la formación de la voluntad general federal a través del Senado. Esta política dualista del federalismo descansa en el principio de la cosoberanía, y parte de la base de que la interferencia mutua es imposible. El federalismo surgió entonces como un fenómeno político novedoso, sin comparación alguna con otras formas de organización territorial del Estado.

Las características centrales de este federalismo nacional son dos: la subordinación de las partes federadas al proyecto político común democrático; y

¹² Los conflictos entre las colonias de América y la monarquía inglesa (motivada por alzas de impuestos y restricciones aduaneras) no se tenía ni pensado la independencia como proyecto, menos aún la integración federal de las colonias.

¹³ La constitución federal norteamericana de 1789 y los escritos políticos de Hamilton, Jay y Madison reunidos bajo el seudónimo de Publio en El Federalista, han tenido una gran influencia como teorización empírica y positiva del federalismo.

la construcción de la nación federal frente a la confederación de estados. El paso de la confederación a la federación implicaba, según Hamilton, la creación de un auténtico poder común legitimado directamente por los ciudadanos, que elegían dualmente sus representantes tanto en las instituciones de la federación como en las de los estados federados.¹⁴

2.2.- Conceptualización y características

Como ha ocurrido con casi todas las formas de organización de la sociedad humana. la creación y experiencia del federalismo es previa a su conceptualización y análisis, de ahí que resulte conveniente iniciar con el origen y desarrollo histórico como se expresó en el apartado anterior. Aquello nos permite entender el federalismo como una estructura dual de organización del poder de un Estado, en donde lo fundamental es la naturaleza política de las relaciones que se establecen en cada una de las partes (órdenes de gobierno), caracterizadas por su independencia, no subordinación, es decir, por la permanencia de su soberanía. En síntesis, podemos decir que la esencia del federalismo es la estructura institucional dual y la autonomía política que conservan las partes, esto es, la capacidad para decidirse a sí mismas: autogobierno más gobierno compartido.

De acuerdo con Carl Schmitt,¹⁵ una federación es una unión permanente de estados que constituyen por sí una unidad política basada en un libre convenio, al servicio común de la autoconservación de cada uno y del conjunto, mediante la cual se cambia el *status* político de los miembros en atención al fin común. El federalismo es garantía de la diversidad entre iguales. Su fundamento es la libertad individual que se desarrolla en un espacio vital, una poliarquía territorial determinada y que se inscribe dentro de un entorno social y cultural concreto.

¹⁴ AA. VV., *El federalista*, México, F.C.E., 1974, p.119

¹⁵ Schmitt, Carl, *Teoría constitucional de la federación*, Madrid, Alianza, 1982, pp. 343-371

Para Olmeda,¹⁶ el federalismo es una ideología política de perfiles muy amplios, pues comprende desde una fórmula organizativa para la distribución territorial del poder político- un modelo político- administrativo, una institución, un conjunto de prácticas constitucionales- hasta una filosofía global de la vida política, una visión del mundo, una ideología acerca del mantenimiento de la unidad en la diversidad en términos políticos y culturales.

Otras definiciones complementarias pueden servir para desarrollar el concepto. Así Elazar, define al federalismo como “el modo de organización política que une *politeias* menores en un sistema político comprensivo mediante la distribución del poder entre un gobierno general y otros gobiernos constitutivos de forma diseñada para proteger la existencia y autoridad de ambos”¹⁷. O en palabras de King¹⁸ que establece que dentro de las ideologías federalistas pueden encontrarse tres grandes orientaciones movilizadoras según sus objetivos: a) centralizadoras, que buscan unir lo separado; b) descentralizadoras, que intentan desprender lo ya unido, y c) de equilibrio, que trataría de combinar ambas finalidades a la vez. O solo dos, como describió Friedrich “ El proceso mediante el cual cierto número de comunidades políticas separadas establecen arreglos para elaborar soluciones, adoptar políticas conjuntas y decidir en común sobre problemas compartidos, y recíprocamente, también el proceso por el que una comunidad política unitaria llega a estar diferenciada en un conjunto organizado federalmente”¹⁹.

¹⁶ Olmeda, José Antonio, “Organizaciones, Gobiernos y Administraciones Públicas” en de Blas Guerrero, Andrés, en *Fundamentos de Ciencia Política*, Madrid, UNED, 1997.

¹⁷ Elazar, Daniel J, *Exploring Federalism*, the University of Alabama Press, 1984, p. 2

¹⁸ King, Preston, *Federalism and Federation*, Londres, Croom Helm, 1982, p.77, mencionado por Olmeda, op. cit.

¹⁹ Friedrich, Carl J., *La democracia como forma política y como forma de vida*. Madrid, Tecnos, 1964.

Características del Estado Federal

El federalismo es el sistema político que mejor soluciona los problemas políticos de la diversidad; cuenta con instituciones capaces de convencer a los miembros de las unidades territoriales constitutivas de las federaciones que es mejor la unión, que la separación. De esta forma, en algunos estados federales se ha intensificado la cooperación entre la federación y sus unidades políticas federadas, con el fin de hacer frente a diversos problemas colectivos que ya no se pueden solucionar con la sola intervención de un único nivel territorial. Todo esto ha intensificado las relaciones intergubernamentales para tratar de dar una respuesta más satisfactoria a dos necesidades políticas: a) la adecuación a demandas sociales singularizadas que un poder muy centralizado no puede identificar, b) una mayor facilidad para exigir responsabilidades a quienes deciden en representación de los destinatarios de la decisión.

Gran parte de los conflictos que la política ha de regular en las sociedades actuales exigen la intervención simultánea y coordinada de diferentes instancias de gobierno (federal, estatal, municipal).

Schmitt señala que en toda federación se vive permanentemente una tensión entre soberanía del todo y autonomía de los miembros y que la forma en que históricamente se resuelve esta tensión, determina las características particulares de cada federación.

Un sistema federal conlleva un alto grado de complejidad institucional y de fragmentación del poder de decisión de una comunidad política. En un estado federal es esencial la distribución espacial y funcional del poder, de las responsabilidades y de la pluralidad de instituciones. Sin embargo, es comúnmente aceptado que hay tantos federalismos como países con esta organización política existente y que las características particulares de un estado federal se encuentran en la autonomía de sus miembros, en los mecanismos

institucionales de intervención del gobierno federal en los estados. La forma en que se reglamentan y operan estos tres aspectos, define las características particulares de una organización política federal.

Valles identifica las siguientes características comunes que comparte cualquier sistema federal:²⁰

1. Una distribución constitucional de competencias que especifica de modo estricto las que corresponden a la federación y deja para los estados federados todas las demás. b) En esta distribución de competencias ocupa un papel relevante el reparto de la capacidad tributaria, señalando cómo se distribuye entre la federación y los estados el derecho a imponer impuestos y el rendimiento de los mismos. c) La existencia de instituciones federales -una cámara legislativa o parlamento, una administración pública federal, un tribunal superior, un banco central etc.- en cuya composición y actividad intervienen de alguna manera las entidades federadas. d) La existencia de una constitución propia en cada uno de los estados, en la que se precisan las instituciones de gobierno de cada una de ellas. e) El establecimiento de un tribunal federal con atribuciones para decidir sobre los conflictos que enfrenten a la federación con los estados o a los estados entre sí.

2.3.- De la Formación a la Renovación del Federalismo en Mexicano.

Para comprender el origen del federalismo mexicano, es necesario estudiar los elementos políticos, jurídicos y sociales – así como las circunstancias- que dieron lugar a la conformación de ésta organización política.

Existen dos tesis, principalmente, respecto al origen de los estados de la federación mexicana. La primera, sostiene que son resultado de un hecho

²⁰ Vallés, Joseph M. Ciencia Política, *Una introducción*, Barcelona, Ariel, 2000, p177

jurídico, es decir, la ley creó a los estados y no los estados formalizaron en la ley su existencia. La segunda, tesis sostiene que los estados son el resultado de un proceso histórico, cuyas raíces se encuentran en las formas de administración territorial española durante la Colonia.²¹

Estando de acuerdo en la segunda tesis, habría que recordar que hasta 1786, el territorio de la Nueva España, para efectos de gobierno y administración, se dividió en tres reinos (México, Nueva Galicia y Nuevo León), dos gobernaciones (Nueva Vizcaya y Yucatán), una colonia (Nuevo Santander) y siete provincias (Texas, Nuevo México, Coahuila, Sinaloa, Sonora, Baja California y Alta California). A partir de 1803 el territorio y el gobierno de la Nueva España se dividió en doce intendencias y tres provincias. Tanto los reinos como las intendencias se sitúan como los primeros antecedentes de la división territorial, administrativa, militar y gubernamental del país.²²

Siguiendo a Nettie L. Benson,²³ no es sino a partir del establecimiento de las diputaciones provinciales cuando se puede ubicar el antecedente más sólido de la forma federal de gobierno en México. La existencia de estas diputaciones en el continente americano de alguna forma trataban de lograr una mayor autonomía gubernativa respecto al centro imperial y una mayor independencia en la administración provincial e incluso entre las propias provincias.

El nacimiento de las diputaciones provinciales surgen en 1810 cuando se reúnen las Juntas Provinciales en las Cortes para formular una nueva Constitución para la monarquía. Es en este momento cuando las provincias influyen para que se incorpore la figura de diputación provincial.

²¹ Ver las discusiones del Acta Constitutiva de 1823, principalmente, la intervención del diputado Tomas Vargas, así como el trabajo de Nettie Lee Benson.

²² Martínez Cabañas, Gustavo, *La administración estatal y municipal de México*, INAP-BANOBRAS, 1995, pp 20-25

²³ Nettie Lee, Benson, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, LI legislatura, Cámara de Diputados, 1982.

Al ser aprobada la Constitución de Cádiz en 1812, se institucionalizan las diputaciones provinciales, sin considerar diferencia alguna entre las provincias de España y las de sus colonias en América. En un principio existieron siete diputaciones provinciales (Yucatán, Guatemala, Nueva Galicia, Provincias Internas de Oriente, Nueva España, San Luis Potosí y Provincias Internas de Occidente), las cuales con el tiempo se fueron incrementando, pues para 1823, el territorio nacional contaba con veintitrés diputaciones provinciales, perfilándose la configuración de los estados de la actual federación mexicana.

México adopta el federalismo a partir de la Constitución de 1824, pero la preocupación básica del constituyente era preservar la unidad del territorio y la independencia nacional. El temor a la desintegración se reflejó en disposiciones constitucionales particulares que equilibraran la relación entre el gobierno federal y los estados. Por ello, la constitución de 1824 se caracterizó por la tensión entre el celo por resguardar la soberanía de los estados y la necesidad de construir un gobierno central fuerte; tensión que terminó haciéndolo inoperable, como se puede comprobar con el largo periodo de inestabilidad política en gran parte del siglo XIX.²⁴

Características fundamentales.-

El federalismo mexicano nace a partir de la construcción de un Estado federal que trata de organizar en una sola unidad estatal a un conjunto de territorios diversos unidos por la dependencia colonial de una misma metrópoli.

El sistema federal mexicano se caracteriza porque en el ámbito de un orden jurídico supremo, expresión de la soberanía popular, se crean a la vez dos órdenes jurídicos: El de la federación y el de los estados miembros. El Estado federal surge como la única entidad soberana -en sentido estricto- en virtud de la

²⁴ Incluso en el siglo XIX se tuvo un gobierno conservador que abolió el federalismo al instaurarse un Estado unitario (central) en la Constitución de las Siete Leyes de 1836 y en las Bases Orgánicas de 1843.

propia constitución, mientras que las entidades federativas, unidades componentes de la federación, quedan dotadas de competencias que conforman su zona respectiva (territorio) de autonomía. El orden federal es aplicable a todo el territorio que comprende los territorios de cada entidad federativa, que también viene a ser el territorio de cada entidad federativa, que también viene a ser el territorio nacional; el orden jurídico de los estados federados sólo es válido en el ámbito territorial de cada uno de ellos. En ambos casos, el orden jurídico confiere a las dos instancias territoriales de sus respectivos órganos de gobierno, ejecutivo, legislativo y judicial.

En resumen podemos señalar algunas características particulares del sistema federal mexicano:

1. La constitución general establece tres órdenes distintos de gobierno: el federal, el de las entidades federativas o local y el municipal. Coexisten tres ámbitos de acción, organización y competencia administrativa y política. Asimismo la ley fundamental asigna una serie de facultades y atribuciones a los diversos órdenes gubernamentales.
2. Los estados de la federación gozan de autonomía; tienen constitución propia; organizan a su interior las actividades que quieran, siempre y cuando no contravengan lo dispuesto por la norma suprema. En este sentido, las entidades federativas pueden otorgarse facultades, atribuciones y competencias con la única limitación de que no sean de la exclusividad de la federación y establecidas en la constitución política general.
3. Los funcionarios de las entidades federativas no dependen jerárquicamente de las autoridades federales o centrales.
4. Las entidades federativas intervienen en el proceso de reforma constitucional, con lo cual posibilita su participación en las grandes cuestiones nacionales.

5. Por último una característica muy relevante, tal vez la más, es que desde sus orígenes el federalismo mexicano es centralizador del poder con predominio de la institución presidencial sobre los demás poderes.

Del federalismo centralizador a su renovación.

Lo que distingue a los estados federados (compuestos) de los estados unitarios (centrales) es que el poder político se reparte originariamente entre instituciones que controlan ámbitos territoriales diferentes. De inicio hay un acuerdo político para compartir el poder, no sólo delegarlo, entre niveles de gobierno, sin que un centro político único pueda imponerse a los demás en todos los campos de actividad. En lugar del principio de jerarquía vertical propio de los estados unitarios, en el modelo federal predomina el principio de coordinación horizontal entre instituciones.

El sistema federal mexicano es una de las instituciones más centralizadas que existen en el mundo: la concentración de recursos, atribuciones y competencias federales respecto a las locales, es mayor incluso respecto de algunos países que se consideran unitarios, como Uruguay. El centralismo es uno de los aspectos más destacados del sistema político mexicano, pues desde su creación como Estado federal ha existido una constante tensión entre federalismo y centralismo.

Sin embargo, el federalismo mexicano no es igual en su conformación al paradigma de los Estados Unidos. El federalismo centralizador – característicamente mexicano pero también muy común en el resto del mundo – es diferente al federalismo contractual norteamericano. No por ser centralizador, el federalismo es menos federal; más bien se trata de un federalismo con una evolución propia, con circunstancias, necesidades y ciertas tradiciones propias y auténticas que lo han ido conformando.

La preocupación básica del constituyente era preservar la unidad del territorio y la independencia nacional con la necesidad de fortalecer al gobierno general para consolidar a la nación.

La ingeniería constitucional del federalismo mexicano ha tenido por objetivo la construcción de un gobierno federal fuerte que, sin suprimir algunos aspectos de las autonomías regionales, asegure el predominio político del ejecutivo federal en la división horizontal de poderes para facilitar la solución de conflictos con y en los estados de la federación. La creación de instituciones como el sistema electoral; la concepción y determinación sobre los órganos del gobierno de los estados y municipios; o el sistema de recaudación, distribución y gasto de los ingresos fiscales, buscan más facilitar el control central y la concentración de recursos, que el establecimiento de gobiernos representativos en los estados o la participación y representación de éstos en la conducción de la federación.

Es común que en la discusión política sobre el tema del federalismo, se maneje el supuesto de que la organización política federal que establece la Constitución no se ha aplicado formalmente y que han sido otros elementos del sistema político los que explican la centralización y concentración del poder. Sin embargo existen otros que sostienen la tesis contraria de que centralismo y concentración no son ajenos al diseño de instituciones federales que establece la constitución. El federalismo concentrador de decisiones, al igual que el presidencialismo “excesivo” que obstruye la división de poderes, entre otros, no son mas que resultado de preceptos legales que han estado y están vigentes en la Constitución general.

Así, las decisiones constitucionales con base en las cuales ha funcionado el federalismo en México y sus resultados concretos (concentración económica y política) no son un problema de no aplicación del marco constitucional, sino

resultado del cumplimiento de los objetivos del diseño institucional establecido constitucionalmente.

Desde esta perspectiva acerca del sistema federal mexicano, es importante señalar que el federalismo no sólo es reclamación y exigencia de las regiones frente al centro. El federalismo tiene que ser entendido desde el ámbito local y federal, por que federalizar significa también otorgarle atribuciones, facultades y obligaciones al gobierno federal -como también a los gobiernos estatales-. Una federación tiende a reducir riesgos, que garantiza por medio de los recursos y la capacidad de acción del gobierno federal que los estados obtengan compensaciones cuando sus actividades no les son favorables. El federalismo requiere entonces un gobierno federal con suficientes facultades para llevar a cabo obras de compensación de manera subsidiaria, y por otra parte, gobiernos locales fuertes que sean capaces de proporcionar los bienes y servicios públicos que requiere su población.

Nuevo o Auténtico Federalismo.

Algunos estados federales como Estados Unidos, Suiza, Alemania, Austria y Brasil, principalmente, vienen innovando los viejos sistemas de descentralización política y financiera en un movimiento moderno y renovador; en donde el federalismo moderno parte de una nueva concepción de la distribución del poder. En la doctrina, para denominar este fenómeno o corriente, se utiliza la expresión Nuevo Federalismo.²⁵

En nuestro país, tanto en la teoría como en la práctica, viene siendo aceptada esta moderna concepción federalista que tiene como cuestión fundamental, la necesidad de llevar a cabo una redistribución de facultades y

²⁵ En nuestro país el término Nuevo federalismo lo utilizó por vez primera el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León; el Presidente Vicente Fox Quesada utiliza el término Auténtico federalismo. En EE.UU de América, el Presidente Nixon propuso el Nuevo federalismo, Jhonson lo llamó el federalismo creativo, así también ha sido llamado “federalismo nacional”; “federalismo centralizado y periférico” y otros términos más que han propuesto políticos y académicos.

recursos financieros entre la federación, los estados y los municipios; de ahí que las relaciones intergubernamentales tendrán que establecer esquemas nuevos de federalismo redistributivo y cooperativo.

Para comprender la conceptualización y objetivos del Nuevo Federalismo o el Auténtico Federalismo en México, no hay nada mejor que analizar lo expresado por los principales actores políticos.

El Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León señaló que... “El federalismo es un acuerdo político fundamental de distribución del poder y reconocimiento de espacios de autonomía y universos de competencia. El federalismo es un método democrático en el que las colectividades autónomas toman el control de los resortes del gobierno en los ámbitos de su competencia. Su objetivo es detonar el potencial dinámico de las comunidades para enfrentar sus propios problemas...En la construcción de un Nuevo Federalismo es imperativo llevar a cabo una profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los órdenes estatal y municipal...Un gobierno Federal, hoy omnipotente y omnipresente, debe ceder espacios reales de acción gubernamental a estados y municipios”.²⁶

En su Primer Informe de Gobierno el Presidente Zedillo realizó un crudo análisis del federalismo, del que resaltaba la necesidad de: reconocer que en más de un siglo y medio después, la realidad de nuestro federalismo todavía no corresponde a aquel ideal” y en su Segundo informe de Gobierno, comentaba que el federalismo es esencial para liquidar nuestra pesada herencia centralista. Todos los mexicanos queremos un Nuevo Federalismo para articular mejor la soberanía de los estados, la libertad de los municipios y las obligaciones del Gobierno Federal.

²⁶ Mensaje del Dr. Ernesto Zedillo, candidato a la Presidencia de la República en el Foro Nacional de Democracia. México, D.F. 4 de agosto de 1994, en Zedillo Ernesto, “Mi Vocación Democrática”, Cuaderno para la vida democrática. Cultura jurídica, A.C. pp.23-24

Con motivo de la publicación del “Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006” el Presidente de la República Vicente Fox transmite un mensaje en donde se refiere a que el federalismo...”surge de la necesidad de encauzar los esfuerzos del gobierno y la sociedad hacia el establecimiento de un esquema que propicie el desarrollo equilibrado de cada estado y municipio, de acuerdo a su potencialidad y vocación... este programa sienta las bases para hacer del federalismo una política de Estado, una política que sea parte integral del accionar cotidiano y de nuestra cultura... Hoy, es ineludible avanzar en la descentralización de la función pública, y fortalecer a las entidades federativas y a los municipios de manera diferenciada y gradual. De lo contrario, se corre el riesgo de propiciar un desarrollo aislado y desequilibrado de las regiones y localidades del país,...El Auténtico Federalismo plantea nuevas formas de interacción y coordinación entre los órdenes de gobierno, así como mecanismos efectivos de rendición de cuentas y participación ciudadana, orientadas a la atención eficaz de las demandas sociales, en un marco de cooperación y respeto recíproco...

Debemos consolidar y ampliar los canales para la acción coordinada de los tres órdenes de gobierno; y garantizar que la soberanía de los estados y la autonomía municipal se verifiquen plenamente en los hechos...

El federalismo no es sinónimo de debilitamiento del Estado; por el contrario, significa la vigorización del régimen federal establecido en nuestra Constitución, mediante el impulso de políticas públicas orientadas al fortalecimiento de todos y cada uno de los órdenes de gobierno, de cara a los ciudadanos, donde se respeten las competencias y se promueva la cooperación en bien de la sociedad.

En él recae la importante misión de asegurar una transición exitosa del centralismo a un Auténtico Federalismo. Ciertamente, eso se hará posible mediante una transformación de fondo en las relaciones intergubernamentales, la profesionalización de la función pública en todos los órdenes de gobierno, la transparencia y la rendición de cuentas, y, sobre todo, a través de la participación ciudadana en todos los ámbitos de la vida pública”.²⁷

Las propuestas del Nuevo Federalismo como del Auténtico Federalismo – que ambos tratan de lo mismo- se refiere también a la necesidad de impulsar una profunda reforma del sistema de coordinación fiscal con el fin de destinar mayores recursos a los gobiernos locales y estatales y, así, emprender una reforma a fondo que descentralice funciones hoy bajo la responsabilidad del gobierno federal. El aspecto fiscal se ha concentrado en dos vertientes: una en el aumento de recursos; la otra vertiente es la de modificar legalmente las fuentes constitucionales tributarias a favor de estados y municipios.

Con respecto a la redistribución de competencias, ambas propuestas señalan el objetivo fundamental: fortalecer la práctica del federalismo, descentralizar la vida nacional, de fomentar el desarrollo armónico y justo de todas las regiones del país y, de manera significativa, de devolver al municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial de esa institución por ser el gobierno directo y efectivo de la comunidad básica.

²⁷ Secretaría de Gobernación, Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006, México, 2002,p.8-10

CAPITULO 3

EL PROCESO CENTRALIZACIÓN-DESCENTRALIZACIÓN

Preámbulo

El tema que a continuación se plantea representa la parte sustancial del modelo de administración pública municipal que propondremos en la segunda parte de este trabajo. Por ello, es necesario dejar manifiesto que tendremos una limitación del tema, es decir, consideraré el problema desde el punto de vista político-administrativo, preferentemente, pues otras formas de centralización y descentralización ocasionalmente se tocarán sólo como referencia. Se tratará de comprender la esencia de ambos fenómenos partiendo de un análisis estructural de la sociedad, a fin de determinar las diferentes formas en las cuales estos dos tipos de organización se configuran.

Es importante tener presente el proceso histórico siguiente: en la sociedad medieval la forma de organización política y administrativa fue la descentralización (señores feudales con ejército y moneda propios, etc.) ; la etapa histórica inmediata es la del absolutismo, en la que a través de una lenta y gradual formación termina en la creación del Estado absolutista, que por su carácter autocrático, fue una institución altamente centralizada. La administración absolutista estuvo por tanto organizada con base en la centralización y esta forma de organización fue la herencia del Estado absolutista al Estado burgués de derecho.

En su estudio sobre la Revolución Francesa y la monarquía absoluta, Tocqueville dibuja con toda claridad el proceso creador de la centralización durante la formación del Estado absolutista: “ En el siglo XVIII, la administración pública estaba muy centralizada y era muy poderosa y prodigiosamente activa.

Siempre se le veía atareada en ayudar, en prohibir o en permitir. Tenía mucho que prometer y mucho que dar, influía ya de mil maneras, no solamente en la marcha general de los asuntos, sino también en la suerte de las familias y en la vida privada de cada individuo”.²⁸

Estudiando las instituciones feudales y absolutistas de Europa, Tocqueville encuentra que el organismo medieval sufre una descomposición en todas las monarquías europeas que han perdido el poder y sus privilegios.

“Es la administración del Estado, que se extiende por todas partes sobre las ruinas de los poderes locales; es la jerarquía de los funcionarios, que desplaza cada vez más al gobierno de los nobles”.²⁹

“En el centro del reino y cerca del trono se había formado un cuerpo administrativo de singular poderío, en el seno del cual se concentraban todos los poderes de una nueva manera: el consejo del rey lo era todo a la vez: Tribunal supremo de justicia; tribunal administrativo [...] Como consejo de gobierno ejercía además funciones de poder legislativo, pues discutía y proponía la mayor parte de las leyes y fijaba y repartía los impuestos. Como consejo superior de administración establecía las normas generales que debían seguir los agentes del gobierno [...] todo desembocaba en él y de él partía el movimiento que se comunicaba a todo”.³⁰

Por esta misma época ya se había publicado un trabajo de Carlos Marx en donde hace referencia a la centralización del Estado absolutista:

“Este poder ejecutivo, con su inmensa organización burocrática y militar, con su compleja y artificiosa máquina de Estado, un ejército de funcionarios que suma medio millón de

²⁸ Tocqueville, Alexis de, *El antiguo régimen y la revolución*, Madrid, Edit. Guadarrama, 1969 (1856), p.15-16

²⁹ Ibid. p. 45

³⁰ Ibid p.65

hombres, junto a otro ejército de medio millón de hombres, este espantoso organismo parasitario que se ciñe como una red al cuerpo de la sociedad francesa y le taponan todos los poros, surgió en la época de la monarquía absoluta, de la decadencia del régimen feudal, que dicho organismo contribuyó a acelerar. Los privilegios señoriales de los terratenientes y de las ciudades se convirtieron en otros tantos atributos del poder del Estado, los dignatarios feudales en funcionarios retribuidos y el abigarrado mapa-muestrario de las soberanías medievales en pugna en el plan reglamentado de un poder estatal cuya labor está dividida y centralizada como en una fábrica. La primera revolución francesa, con su misión de romper todos los poderes particulares locales, territoriales, municipales y provinciales para crear la unidad civil de la nación, tenía necesariamente que desarrollar lo que la monarquía absoluta había iniciado: la centralización [...] la República parlamentaria, en su lucha contra la Revolución, vióse obligada a fortalecer, junto con las medidas represivas, los medios y la centralización del poder del Gobierno. Todas las revoluciones perfeccionaban esta máquina, en vez de destruirla, consideraban la toma de posesión de este inmenso edificio del Estado como el botín principal del vencedor.”³¹

El Estado moderno, el Estado nacional, está basado en la centralización, pues una vez constituida como nación, la sociedad está estructurada en unidad como un todo; y el gobierno del todo, es naturalmente centralizado. De esto, debemos concluir que la centralización es una condición estructural del Estado moderno, es la respuesta a la necesidad de reunir en un punto la dirección nacional y que tenga efectos uniformes sobre sus pobladores en cualquier lugar de su territorio.

En cuanto a su organización político-territorial, sabemos que el Estado moderno se clasifica en estados unitarios y estados federales. En los primeros

³¹ Marx, Carlos, *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*. En Marx y Engels, en Obras escogidas, Tomo I, Moscú, Ed. Progreso, 1976, (1851), pp. 488-489

existe la doble centralización, -la política y la administrativa- es su rasgo esencial. Sin embargo, como señala Omar Guerrero³², cuando un Estado nacional proviene de una situación histórica inmediata caracterizada por una tradición centralista, aún estando organizado en forma federal, ambas centralizaciones coexisten. Un ejemplo es nuestro país, México tiene un Estado nacional de arraigada tradición centralista. Esto no es ni defecto ni virtud, sino una condición histórica persistente a lo largo de los tiempos.

Por otra parte, desde siempre ha existido polémica cuando se analiza y reflexiona sobre el binomio centralización –descentralización, y es que en todos los casos nos enfrentamos a la cuestión del poder, a su concentración o a su distribución; a decisiones respecto a que materias, actividades, funciones, decisiones y recursos deben centralizarse y cuáles, por el contrario, deben descentralizarse. “La descentralización involucra procesos dinámicos muy vinculados con la distribución y, también, con el equilibrio del poder”.³³

En este sentido y de acuerdo con la práctica y experiencia histórica, la centralización y la descentralización representan dos tipos distintos y contrapuestos de ordenamientos jurídicos, de decisiones políticas y de figuras funcionales de la administración; pero también es cierto, que ni uno y otro concepto existen en su forma total, que sólo en este sentido se presentan únicamente en teoría, son solamente polos ideales. Esto es comprensible porque la existencia de una descentralización total, invariablemente conduce a descomponer la propia noción de Estado; así también es conocido el carácter utopista de una centralización total en el Estado moderno, pues este se caracteriza por una gran cantidad y complejidad de fines y de funciones. Esto

³² Guerrero Orozco, Omar. Descentralización de la administración pública federal: causas, procesos y consecuencias, en *Revista de Administración Pública*, números 63/64, México, INAP, 1985, p. 27

³³ Ortega Lomelín, Roberto, *El nuevo federalismo la descentralización*, México, Ed. Porrúa, 1988, p.3

significa que no existe un sistema político-administrativo que esté orientado hacia la optimización de uno o del otro.

[El problema de la centralización y de la descentralización, en cuanto que ambos principios están presentes en la organización del Estado, es establecer la valoración o privilegio para alguno de los dos conceptos. Para esto, es indispensable situarlo en el ámbito social y en el momento histórico preciso para poder alcanzar su concreta realización.

3.1.-Significados, conceptos y particularidades.

Centralización y Descentralización son elementos de un mismo proceso; el uno es la antítesis del otro, ambos conceptos están íntimamente unidos y no puede concebirse intelectualmente el uno sin el otro. Sin embargo su análisis se realiza en forma separada. Tal vez por esta situación es que desde tiempo atrás son muy discutidos sus significados, pues ambos términos engloban múltiples conceptos y espacios, provocando equívocos.

Ya en el siglo XIX, Tocqueville se refería a la falta de una precisión del concepto centralización:

“La centralización es una palabra que se repite sin cesar en nuestros días, y de la que nadie, en general, trata de precisar el sentido”. Desde entonces, el autor distingue dos variantes de este término: “Existen, sin embargo, dos clases de centralización muy distintas que importa conocer bien.

Ciertos intereses son comunes a toda la nación, tales como la formación de leyes generales y las relaciones del pueblo con los extranjeros.

Otros intereses son especiales para ciertas partes de la nación, por ejemplo los de las empresas comunales.

Concentrar en el mismo lugar o en la misma mano el poder de dirigir a los primeros, es constituir lo que llamaré centralización gubernamental

Concentrar de la misma manera el poder de dirigir a los segundos, es fundar lo que llamaré centralización administrativa”.³⁴

Lo que señala Tocqueville es que la nación está civilmente unida, pero a la vez está formada por las diversidades sociales que brotan de las costumbres, las regiones y los hábitos. Estos son lo que se expresa en forma de intereses especiales y parte de la nación. A esto llama centralización administrativa.

Dos décadas después del trabajo de Tocqueville, un estudioso de los asuntos político-administrativos de su época, Gaspar Bluntschli escribió una obra donde trata por primera vez – entre otras materias- la diferencia entre la política y la administración. En esta última tiene un apartado que se refiere a la centralización y descentralización.

Este autor promulga que estas dos fórmulas indican dos tendencias opuestas en el sistema administrativo: una que congrega todas las funciones en un jefe; la otra que reclama una independencia relativa a las divisiones orgánicas.

“Una descentralización exclusiva no es menos absurda; rompe la unidad y también el orden y el poder. El antiguo imperio alemán padecería por una

³⁴ Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, México, F.C.E.(1835), 1998, pp. 97-100

descentralización excesiva, en tanto que Francia sufriría de una centralización demasiado grande”.³⁵

Con este ejemplo, el autor nos muestra que su trabajo está exento de valoración hacia uno de estos conceptos. Para el la centralización y la descentralización se presentan según las circunstancias históricas y condiciones de convivencia que responden a cada Estado.

Para Bluntschli la centralización confiere al conjunto universalidad, poder, energía e igualdad de derecho; la descentralización da satisfacción a la diversidad y a la libertad de los miembros, a las necesidades y a las costumbres locales, a la originalidad de las partes. Dice el autor que las libertades públicas casi no pueden existir sin una gran medida de descentralización y autogestión. Una nación llega a la plenitud de su poder cuando sabe reunir sus fuerzas dispersas y las centraliza en una acción común.

Bluntschli se adelantó a su época, o tuvo una gran visión de lo que le esperaba a este proceso, pues en su trabajo plasmó tantas inquietudes y verdades que hoy todavía son materia de reflexión; señalaba que el gobierno político tiene ante todo necesidad de la centralización. Pues se necesita que concentre el poder del Estado y su conducta sea una. Sin embargo, decía el autor, cierta descentralización puede ser necesaria. Una descentralización relativa parece indispensable en todas partes, por tanto, hay que combinar ambos principios y esforzarse en reconocerlos en una relación justa.

³⁵ Bluntschli, Gaspar, La Administración Pública, en *Revista de Administración Pública* No 42, México, INAP, 1980, pp. 125-136. Reproducido del Libro XI de la obra *La Politique*, de Gaspar Bluntschli publicada originalmente en alemán en 1876 y traducida al francés en 1879.

Para Hans Kelsen la centralización y descentralización son problemas centrales de la sociedad, son problemas concretos cuya naturaleza se encuentra en la ciencia del derecho, por lo que deberán tratarse como formas de organización basadas en comunidades jurídicas.

El maestro vienés, parte de la tesis de que el Estado concebido como un orden de la conducta humana, no es un ser diferente del derecho, sino el derecho mismo; o más precisamente, el orden jurídico o su personificación. A partir de este principio se afirma que los llamados elementos del Estado son sólo la validez y esfera de validez de aquel orden. Consecuentemente con esto, dice el autor, “es evidente que la centralización y la descentralización, generalmente consideradas formas de organización del Estado con referencia a su división territorial, tienen que ser entendidas por una teoría jurídica como formas particulares de este orden legal (y, sólo secundariamente, de la comunidad misma establecida por este orden) y, por tanto, como problemas relativos a la validez o a la creación de normas jurídicas.”³⁶

El Diccionario de Política y Administración Pública dice: “se entiende por centralización la concentración sistemática y consistente o la reserva de la autoridad y responsabilidad en un nivel jerárquico en particular, con el fin de reunir en una sola persona o cargo el poder de tomar decisiones y coordinar las labores dentro de su respectivo ámbito de acción.”³⁷

Este concepto nos señala el “como” y “para que” de la centralización: el como, es que debe ser ordenada y permanente, y el para qué, consiste en tener el mando en la toma de decisiones, es decir, monopolizar la voluntad en una persona o cargo.

³⁶ Kelsen, Hans, Centralización y Descentralización, en Revista de Administración Pública, 63/64, México, INAP, 1985, pp. 115-134

³⁷ Martínez Silva, Mario (Coord.) *Diccionario de política y administración pública*, México, Ed. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, s/año, pp. 382

Respecto a la descentralización, señala: “La descentralización es el esfuerzo sistemático de delegar a los niveles más bajos toda la autoridad , con excepción de aquella que sólo puede ser ejercida en los puntos centrales.”³⁸

En este concepto, el vocablo “delegar” tiene otro significado que hace que no aceptemos su presencia en esta idea. Más adelante nos referimos a este término, cuando tratemos sobre la tipología.

Centralizar es “Reunir varias cosas en un centro común, o hacerlas depender de un poder central. Asumir el poder público facultades atribuidas a organismos locales”. Así conceptualiza aquel término el Diccionario de la Lengua Española.³⁹

En este juicio podemos apreciar dos diferentes situaciones del término centralizar, el primero es que se trata de una definición lata, válida para una comprensión ilimitada, centralizar, es pues, hacer acopio, acumular, monopolizar (lo que se quiera) todo en un sólo lugar y en las mismas manos.

Para el término descentralizar, el mismo diccionario menciona que “es transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado.”

Esta definición, a diferencia de la anterior, es concreta y está focalizada a la administración gubernamental, resaltando la particularidad de la descentralización: la transferencia de un centro a otro (u otros), del poder o facultad de decisión o ejecución . Es decir, la descentralización (en el ejemplo

³⁸ Ibid. P. 383

³⁹ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 19ª. Edición, Madrid, Ed. Espasa-Calpe, 1970, pp. 290 y 445

que nos ocupa), implica la redistribución del poder político, sin que esto signifique de manera alguna, la pérdida o quebrantamiento de la unidad nacional, pero sin un cambio de las estructuras políticas y administrativas del Estado.⁴⁰

A continuación mencionaré algunos conceptos de autores que han realizado trabajos sobre el tema que nos ocupa.

“Existe centralización cuando la cantidad de los poderes de los entes locales y de los órganos periféricos está reducida al mínimo indispensable para que estos puedan colocarse como entidades subjetivas de administración; existe en cambio descentralización cuando los órganos centrales del Estado tienen el mínimo de poder indispensable para desarrollar sus actividades”.⁴¹

Para este autor, el problema de la transferencia de funciones desde el centro hacia la periferia, está ligado a cualquier administración que supere ciertas dimensiones, y no solamente la administración estatal sino también la de los entes públicos menores y las grandes entidades empresariales privadas.

“La descentralización puede definirse simplemente como lo opuesto a la centralización, pero en realidad el concepto es mucho más complejo... 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.”⁴²

⁴⁰ Barrera Zapata, Rolando y Conzuelo Ferreira, Ma. Del Pilar, *Descentralización y Administración Pública en los Estados Federados*. México, UAEM-IAPEM, 1989,p.124

⁴¹ Roversi-Monaco, Fabio, *Descentralización y centralización*, en Bobbio, Norberto y Nicola Matteuci, *Diccionario de política*, (II tomos) , México, Siglo XXI, 1984, pp. 471-477

⁴² Rodríguez, Victoria E., *La descentralización en México*, México, FCE, 1999, p. 37

Mientras que Chanes Nieto señala que “en lo político, la descentralización se interpreta como la devolución o transferencia de atribuciones e instituciones federales a estados y municipios [...] es una redistribución del poder, una democratización del mismo [...]”⁴³ Para Ortega Lomelín , el concepto descentralización evoca por igual una comunidad local, la idea de autonomía, la participación, la proliferación de órganos con poder propio, lo opuesto a concentración, la transferencia de funciones, la reubicación geográfica de actividades y recursos, las características de una organización o el acercamiento entre gobernantes y gobernados.⁴⁴

El significado que el Banco Mundial da a la descentralización es que “es el proceso de delegación de los poderes políticos, fiscales y administrativos a unidades subnacionales del gobierno (gobiernos locales)”.⁴⁵

La pluralidad de conceptos y significados de la centralización y la descentralización, como los señalados anteriormente, obliga necesariamente a establecer algunos principios y características que nos permitan comprender con claridad estos fenómenos y poderlos enunciar y tratar en el resto del presente trabajo:

1. La centralización y la descentralización en sentido totales, sólo existen en el plano conceptual, en la realidad ningún sistema político-administrativo presenta casos extremos, por el contrario, aquellas categorías se complementan.
2. La centralización y la descentralización son dos principios de organización del Estado, son las formas de conexión entre el Estado con la sociedad.

⁴³ Chanes Nieto, José. Estado federal, descentralización, desconcentración y reubicación, en *Revista de Administración Pública*, Nos. 20/21, México, 1986, pp.41-52

⁴⁴ Op cit. p.1

⁴⁵ Banco Mundial, *Mas allá del centro: La descentralización del estado*, Washington, D.C., 1999, p.3

Es decir, el gobierno y la administración pública y su relación con las estructuras sociales.

3. La centralización y la descentralización son modelos identificados con la concentración y distribución del poder. También con el equilibrio del poder.
4. La centralización y la descentralización, en cuanto a conceptos de territorialidad estatal, son ámbitos espaciales de validez de las normas jurídicas.
5. La descentralización se vincula con los principios de eficiencia administrativa, con la toma de decisiones ágil y eficaz de la administración pública que atiende funciones de servicio público con calidad, con uso de recursos propios y autonomía propia.
6. La descentralización se identifica con la libertad y la democratización de la sociedad.

3.2.-Tipología de la Descentralización.

La palabra descentralización tiene múltiples connotaciones, es tratada y utilizada por diversas disciplinas sociales, destacando sobremanera en las materias jurídico-políticas y las administrativas. También se le ocupa en los estudios económicos y en menor medida en los del desarrollo urbano y demográficos. Todos estos tipos de descentralización no son más que diversas formas de tratar un mismo fenómeno: distribución del poder, autoridad y funciones, sea territorialmente o sólo como principio funcional de organización, igualmente se trata, en todos los casos, de lo opuesto a la centralización o concentración.

a) Descentralización política.

La descentralización política, (y también la centralización política) constituye, la parte más sustantiva de estos fenómenos, pues sin lugar a dudas sus postulados representan la categoría básica a partir de la cual los otros tipos de descentralización toman su referencia para explicar su significado. Es dentro del ejercicio de la política como ambos conceptos se manifiestan con mayor intensidad y se identifican con los procesos de concentración y distribución del poder.

Descentralización política en sentido amplio.- Debemos comprender que la descentralización política se refiere a la interacción del Estado y la sociedad, cuando se trata de los sistemas de representación y las formas y vías de participación de la sociedad en los asuntos públicos, es decir, de los equilibrios de la sociedad civil y la organización política.

También este tipo de descentralización impulsa la existencia de la democracia, provocando con ello revalorar la importancia política de la periferia respecto al centro; las ventajas de la cercanía entre gobernantes y gobernados; una más fiel representación de la sociedad en los órganos de gobierno y parlamentarios; de la importancia de contar con los mecanismos jurídicos, políticos y sociales de control de la acción pública; efectividad de los sistemas de colaboración en las tareas públicas y lograr mayores consensos sociales en los proyectos de gobierno.⁴⁶

⁴⁶ Rodríguez, Victoria E., Op. Cit. p. 39. señala que la descentralización política cuando se lleva a cabo en toda su extensión se equipara a la democratización, a la participación ciudadana y al gobierno representativo.

Descentralización política en sentido restringido.- Esto es cuando se refiere a la relación que se da entre un ente central y sus consecuencias de expulsar órganos de decisión o simples funciones administrativas, por ejemplo: cuando el órgano central desconcentra o delega atribuciones a otro órgano; cuando se concesiona un servicio público; cuando se crean o eligen autoridades municipales auxiliares.

b) Descentralización administrativa

En un concepto amplio, es hablar de descongestionar, de un lugar central, la concentración de funciones administrativas y al mismo tiempo otorgar poderes a otros entes de la organización.

En un sentido restringido, es referirnos a la actividad del Estado, a la acción del titular del Poder Ejecutivo, federal y local, a través de la administración pública, cuando se busca obtener eficiencia en la gestión de los servicios sin importar la transferencia de autonomía ejecutiva y crear entes con personalidad jurídica propia.

Garrido Falla⁴⁷ habla de un concepto dinámico y otro estático de la descentralización administrativa. Del primero, dice que es un fenómeno de transferencia de funciones o competencias de los órganos de la persona jurídica estatal a las demás personas jurídicas públicas. Esto significa que esta descentralización consiste en la transferencia de competencias de la administración directa (central) a la administración indirecta (paraestatal) del Estado.

⁴⁷ Garrido Falla, Fernando. La descentralización administrativa, en *Revista de Administración Pública*, julio-diciembre de 1985, México, 1986, pp157-206

En cambio, en un sentido estático, dice el autor, la descentralización significa la existencia de competencias propias en manos de los entes que constituyen la administración indirecta, competencia para decidir definitivamente determinados asuntos.

En resumen, podemos referirnos a la descentralización administrativa cuando se habla del proceso de toma de decisiones, del grado de autonomía gerencial, de la necesidad de responder con oportunidad a las demandas de los clientes o usuarios; en palabras de Ortega Lomelín: "...en la reubicación geográfica de los recursos, en acercar la organización y la toma de decisiones a los lugares en donde se encuentra el usuario y se generan las demandas"⁴⁸

c) Descentralización Jurídica.

Es Hanns Kelsen, el más connotado de los juristas que aborda el concepto de descentralización jurídica. Como una referencia para abordar el tema, el autor nos dice que la concepción de un orden jurídico centralizado implica que todas sus normas tengan la misma esfera espacial de validez, es decir, que sean válidas en todo el territorio sobre el cual se extienden⁴⁹. Por otra parte, plantea que, un orden jurídico descentralizado contiene normas con diferentes esferas espaciales de validez, de tal modo que todas o algunas son válidas únicamente en ciertas partes de un territorio dado. Estas son subdivisiones territoriales (territorios parciales) hasta en tanto otras normas del mismo orden legal son válidas para una esfera que abarca estas subdivisiones, esto es, para el territorio total de ese orden jurídico.

⁴⁸ Ortega Lomelín, Roberto. Op. Cit. p

⁴⁹ En lugar de esfera de validez se habla usualmente de jurisdicción.

Para Kelsen, las normas válidas para las subdivisiones forman órdenes jurídicos parciales y constituyen comunidades parciales de derecho, las cuales por supuesto, son miembros, diferenciados en el espacio, de una comunidad total de derecho. Que el territorio de tal comunidad está subdividido significa que ciertas normas del orden jurídico son válidas únicamente para esas subdivisiones territoriales, que las normas de este orden legal tienen diferentes esferas espaciales de validez, y que este orden jurídico está descentralizado.

Con lo anterior, este autor nos habla que si se considera en particular la comunidad de derecho, del Estado, la llamada división territorial no es otra cosa que la descentralización del orden jurídico del Estado.

Para concluir, Kelsen nos aclara que dos normas válidas para diferentes regiones, pero concernientes a la misma materia, es decir, normas que aún teniendo una diferente esfera espacial de validez, tienen la misma esfera material de validez, pueden regular su materia (v.gr., comercio) de diversas maneras en las dos diferentes esferas espaciales. Básicamente, esta posibilidad de regular la misma materia de una manera diferente en territorios parciales distintos es una de las principales razones para la descentralización del Estado.⁵⁰

d) Descentralización territorial.

La descentralización territorial se refiere a la forma de organización del Estado, la estructura formal y jurídica que este adopta esencialmente a su organización territorial, al ámbito espacial de validez de las normas que lo rigen y a las instancias de gobierno a través de los cuales se ejercen las potestades públicas.

⁵⁰ Kelsen. Hans, Op. Cit. pp 119-121

En la descentralización territorial el Estado asume su función más sustantiva: buscar el bienestar de los componentes de la sociedad, es decir, inducir un desarrollo que tenga como propósito mejorar las condiciones económicas y sociales de la nación y al mismo tiempo, lograr un equilibrio armónico entre las diferentes entidades o regiones que la componen. En este sentido es cuando emerge la descentralización territorial como instrumento eficaz para lograr un desarrollo estatal o municipal equilibrado.

En las diferentes teorías del desarrollo regional, éstas coinciden en que se trata del aprovechamiento de los recursos, de la distribución poblacional, de la acción estatal y de la actividad de los particulares. Es aquí, precisamente, donde el fenómeno de la descentralización articula la acción central y local para examinar las políticas, instrumentos y mecanismos más apropiados para promover el desarrollo de un territorio determinado.⁵¹

La descentralización territorial es la que tiene la mayor vocación a ser democrática y participativa y en ella se pueden reunir y complementarse las descentralizaciones política y administrativa, de tal forma que en la respectiva parte territorial de la nación, se tomen conjuntamente decisiones estratégicas y tácticas, y ambas se ejecuten con una gran autonomía.

La descentralización territorial es la que más facilita la participación ciudadana desde las mismas bases organizadas de la sociedad y hace que exista una mayor democratización en el gobierno de la cosa pública.

⁵¹ Para algunos autores la descentralización territorial tiene diversas connotaciones: descentralización política, en sentido restringido, descentralización económica y descentralización espacial, esta cuando se refiere principalmente al desarrollo urbano.

3.3.- Formas de descentralización administrativa.

La descentralización administrativa, para una concepción más clara, debe ser ubicada en su contexto más amplio que incluya, de manera integral, las diversas formas o expresiones en que se manifiesta dentro del campo de la administración pública. Así tenemos que, en un sentido amplio, la descentralización administrativa se presenta en las siguientes tres formas: *la desconcentración; la delegación y la descentralización institucional o funcional*.⁵²

Los elementos y características de los términos descentralización, desconcentración y delegación de facultades son distintos, sin embargo, el empleo indiscriminado de los mismos ha propiciado confusión, de tal forma que frecuentemente desconcentración y descentralización se utilizan como sinónimos, cuando no lo son, por lo tanto, se plantea la necesidad de definir dichos términos y analizar sus elementos básicos.

Descentralización administrativa institucional.-

La descentralización administrativa es una forma de organización mediante la cual el Estado, a través de una norma jurídica, crea instituciones para la realización de fines específicos dotándolos de personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía orgánica; es decir, confiere al ente independencia de gestión de manera que ya no actúa sobre él como dependencia, sino que se le trata como una entidad autónoma, aunque del mismo sector público: La jerarquía administrativa del poder central se limita al ejercicio de facultades de vigilancia y control. Por esta razón, el ente busca como homogeneizar sus

⁵² Para algunos autores otra forma de descentralización administrativa es *la devolución* "Existe devolución cuando algunos elementos importantes que fortalecen el control del centro se transfieren a niveles gubernamentales inferiores". Victoria E. Rodríguez, op. Cit. P. 43. Naciones Unidas, *Manual de administración pública*, Nueva York, 1962, 9. 77. menciona que dos son las formas principales de la descentralización; la desconcentración administrativa hacia oficinas de zona y el traspaso (devolución) de facultades y funciones a los gobiernos de los estados y locales.

actuaciones al resto de este sector, aunque esto no obligue igualdad total en la utilización de los recursos humanos, materiales e informáticos con los que cuanta y cuyo manejo al estar menos sujeto a reglas rígidas, le permitirá ser más eficiente y más eficaz.

En México la descentralización administrativa institucional o funcional⁵³ se denomina administración paraestatal y la Ley que las crea establece que estos organismos podrán tener por objeto, la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; la prestación de un servicio público o social, o la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.⁵⁴

Desconcentración administrativa.-

Mientras De la Vallina, define a la desconcentración como “aquel principio jurídico de organización administrativa, en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma”⁵⁵; Elena Jeannetti menciona que la desconcentración administrativa es “la creación o fortalecimiento de órganos desconcentrados, jerárquicamente subordinados al órgano central, con facultades específicas y autonomía técnica y financiera para resolver asuntos sobre materias y/o el ámbito territorial que se determine en cada caso, mediante un acto legislativo plasmado en una Ley o un reglamento”.⁵⁶

⁵³ El maestro Gabino Fraga la denomina descentralización por servicios. *Derecho administrativo*, Ed. Porrúa, México, 1984, p. 201-204

⁵⁴ Artículos 28, 90 y 93 Constitucionales y las leyes: Orgánica de la Administración Pública Federal y Federal de las Entidades Paraestatales.

⁵⁵ De la Vallina Velarde, Juan Luis, La Desconcentración Administrativa en *Revista de Administración Pública* no. 35, 1961, Madrid, pp. 87-100

⁵⁶ Jeannetti Dávila, Elena, La Desconcentración política y la desconcentración administrativa, en *Revista de Administración Pública* No. 67/68, 1986,, México, p. 18

En la perspectiva de la Presidencia de la República ⁵⁷ estableció dos conceptos que aunque son diferentes, se complementan en la comprensión del tema que nos ocupa; así especificaba que: “descentralización de facultades es el acto jurídico administrativo que permite al titular de una dependencia delegar ciertas facultades de autoridad a un funcionario u órgano de la institución que le está jerárquicamente subordinado.” Por otra parte, señalaba que “Órgano desconcentrado, es la unidad administrativa de una dependencia a cuyo responsable han sido conferidas, por disposición presidencial o del Congreso, funciones específicas y que se le han transferido los recursos presupuestales y apoyos administrativos necesarios que le permiten resolver con agilidad y eficacia sobre determinada materia, o realizar actividades dentro del ámbito territorial que se fije en el instrumento jurídico que lo crea.”

Podemos ver, de las definiciones anteriores, que todas concuerdan sustancialmente en lo que debe entenderse como desconcentración administrativa. De ellas basaremos nuestras observaciones y conclusiones.

El fenómeno de la desconcentración administrativa normalmente es resultado de una norma obligatoria que atribuye competencia exclusiva sobre determinadas materias a un órgano inserto en un régimen superior.

Este fenómeno jurídico produce determinadas consecuencias o defectos que repercuten, tanto en el sistema administrativo, como en el órgano superior cúspide.

⁵⁷ Presidencia de la República, Marco conceptual y lineamientos generales para la desconcentración administrativa de la administración pública federal, Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1981, p. 13

Los sistemas o regímenes de administración, únicamente son de dos tipos: centrales y descentralizados, pero tienen el carácter común de que dentro de la persona jurídica respectiva ordenen sus órganos de administración en forma jerarquizada. Esto permite que la desconcentración puede darse tanto en el sistema centralizado como en el descentralizado; porque bastará que la norma objetiva dote de competencia exclusiva o parcial a uno de sus órganos, para que aquellos desconcentren sus funciones.

Por otra parte, el sistema no altera su estructura formal ya que no existen órganos que se escapen de la línea y grado que los une con el órgano superior pues la desconcentración es un fenómeno dentro del sistema.

Es por ello que el órgano desconcentrado no es independiente del sistema en que está inscrito y la desconcentración en si misma no puede ser considerada como un tipo de sistema o régimen administrativo.

A manera de conclusión.-

La desconcentración administrativa significa una distribución limitada de facultades administrativas y no políticas de carácter decisivo y ejecutivas, autorizadas por disposición de la ley, en órganos subordinados a fin de agilizar los trámites administrativos, prestar con mayor eficacia los servicios públicos y hacer menos costosa la operación de ambos. El órgano en el que se desconcentran las atribuciones carece de personalidad jurídica y patrimonio propio y seguirá teniendo la misma situación de subordinación frente al órgano que desconcentró y, por lo mismo, continuará bajo sus órdenes, control y vigilancia.

En el caso de nuestro país, la ley de la materia⁵⁸ dispone que “ Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables”.

Delegación de Facultades.-

La delegación tiene por objeto un desplazamiento competencial hacia órganos, sistemas o simples funcionarios; que la delegación no transfiere la titularidad de las atribuciones objeto de la misma, pues el delegante la conserva sin variación alguna; que esa transferencia no es definitiva, sino temporal por naturaleza. Por esta misma razón, el órgano delegado deberá realizar esas facultades con estricto apego a las instrucciones que al respecto le dé el delegante, de lo contrario incurrirá en responsabilidad.

La delegación es transitoria, y por lo tanto, es revocable en todo momento. Además, los actos del delegado siempre deberán de ser imputados al titular, quien será corresponsable de los mismos para todos los efectos legales.

⁵⁸ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 17

CAPITULO 4

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA RENOVACIÓN DEL FEDERALISMO.

4.1.-Conceptualización.-

Hay dos términos que nos interesa tener con certeza su conceptualización. En primer término, nos referiremos al concepto de participación.

En el mundo moderno, uno de los términos que con mayor frecuencia se usa en el lenguaje cotidiano es el de *participación*, de aquí, que conviene detenernos a explicar el significado de este término.

Participar es un vocablo que proviene del latín *participare*, que significa tener parte en algo. La Real Academia Española⁵⁹ señala que aquél termino es sinónimo de compartir, tomar parte, tener las mismas opiniones, ideas, etc. que otras personas. Esta referencia nos comunica que la participación es un acto social, que solo se puede participar con alguien más, es decir, *ser parte* de algo.

Mauricio Merino⁶⁰ precisa que el término participación está inevitablemente ligado a una circunstancia específica y aun conjunto de voluntades humanas. Para entenderse, mejor en menester tomar en cuenta que la participación es siempre, a un tiempo, un acto social, colectivo, y el producto de una decisión personal.

⁵⁹ Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, 22a. edición, Madrid, p. 1145

⁶⁰ Merino Huerta, Mauricio. La participación ciudadana en la democracia, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática No. 4, México, IFE, 1995, pp.10-14

En las sociedades modernas la participación funciona de acuerdo con el entorno político-social y con la voluntad individual de quienes deciden participar.

El segundo término que nos importa definir, es el que se refiere a la *ciudadanía*.

Ciudadanía es un estatus para aquellas personas que son plenos miembros de una comunidad, y por tal motivo, poseen en igual medida una serie de derechos y obligaciones, tanto políticos como sociales.

Del concepto anterior podemos considerar que cuando el ciudadano no se integra y participa en su comunidad, con sus derechos y obligaciones, o bien, la sociedad no lo integra o no le permite tener canales de participación, su ciudadanía o su calidad de ciudadano está menguada.

Larry Diamond⁶¹ dice que” más allá de los partidos y de las elecciones, los ciudadanos tienden múltiples canales para la expresión y representación de sus intereses y valores, incluida una gama diversa de asociaciones autónomas, movimientos y grupos que tienen la libertad de formarse y unirse.

Que la ciudadanía esté organizada, es una de las condiciones básicas de la participación, y la organización debe entenderse como el resultado estratégico para alcanzar los objetivos que los ciudadanos se han propuesto colectivamente; la organización no sólo es una necesidad y un medio, sino también una forma de mantener la cohesión y el control social dentro de dicha comunidad.

⁶¹ Diamond, Larry, “¿Terminó la tercera ola?” en *Este País*, No. 73, abril, 1997.

Otra condición de la participación ciudadana, quizá sea la condición inmediatamente previa a la organización es que, ésta debe aceptar el Estado de Derecho y la libertad de los ciudadanos, es decir, las reglas del juego democrático y la voluntad libre de las personas que deciden participar. Por todo esto, la participación ciudadana “se refiere a la intervención de los particulares en actividades públicas, en tanto que portadores de determinados intereses sociales”⁶².

4.2.- Participación Social y Participación Comunitaria.

Es muy frecuente que quienes estudian y analizan las formas en que se desarrolla la participación ciudadana, la equiparen con las participaciones social y comunitaria, es decir, las definen como sinónimos.

Para fijar con más precisión el significado de estos términos conviene que, tanto la participación social como la comunitaria, son formas de participación ciudadana, sólo que contienen algunos rasgos particulares que los distingue entre sí, veamos.

La participación social habitualmente está identificada como una práctica libre y autónoma de los ciudadanos con respecto al gobierno – y en algunos casos antagónicos a él -, como por ejemplo en movimientos pacifistas, de la salud, ecologistas, feministas, demandas sociales y urbanas, etcétera. Los ciudadanos amparados en sus derechos constitucionales se organizan frente al gobierno, con la independencia de él, exigiéndole solucionar aquellos asuntos de interés público que las instituciones estatales tienen la misión de resolver.

⁶² Cunill, Nuria, *Participación ciudadana*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas, 1991, p.56

La participación comunitaria generalmente se identifica con la participación local tradicional. A formas de autogobierno y resolución de conflictos locales, vecinales, que imponen a los individuos condiciones y funciones comunitarias determinadas, sea con independencia del gobierno o en constante interacción con él y con relativa autonomía.

De acuerdo con lo anterior, podemos concluir que la participación social y la comunitaria son formas de participación ciudadana porque los individuos interactúan en el marco de los derechos que les otorga el Estado. Que la participación social y comunitaria si bien inciden en el espacio público, los ciudadanos se reservan el derecho de relacionarse o no con el gobierno. Estas formas de participación mantienen una relativa autonomía con respecto de reglas y procedimientos instituidos para los fines que persiguen.

Con las observaciones anteriores ahora podemos alcanzar in concepto más acabado de la participación ciudadana. Esta participación, entonces, sólo puede ser definida en su relación intrínseca con el Estado, pues es éste quien le dota de derechos y obligaciones.

Así, podemos definir la participación ciudadana como aquella en la que los ciudadanos con derechos y obligaciones, toman parte en los asuntos públicos del Estado. La participación ciudadana es el espacio público en el que el gobierno y ciudadanos están inmiscuidos; es la participación en la que están reglamentadas las atribuciones específicas de los ciudadanos o de los órganos de participación correspondientes.

4.3.- Formas de Participación Ciudadana

Generalmente los autores ⁶³ que han estudiado el ejercicio de la participación ciudadana coinciden que, ésta bien puede clasificarse en tres modalidades o formas:

Participación formal.-

En términos generales, es aquella que esta establecida constitucionalmente en relación a los derechos que tienen los ciudadanos para elegir a sus gobernantes, siendo el sufragio la manifestación política y social, a través del cual se otorga la confianza al gobierno. Esta situación, lejos de debilitar tiende a fortalecer el vinculo establecido entre la sociedad y sus autoridades, sobre todo después de la elección.

Un elemento más que caracteriza a la participación formal la constituye el derecho de la ciudadanía para participar en la planeación ⁶⁴ por lo que los planes, programas y acciones que realicen los gobiernos deberán recoger las demandas y aspiraciones de los diversos sectores sociales que integran las comunidades.

⁶³ Al respecto véase los trabajos de: *Manual de Servicios Públicos*, México, INAP-BANOBRAS, 1997. Aguilar Rodríguez David, La participación ciudadana en el ámbito municipal, en revista IAPEM, Toluca, México, 1997, pp. 15-45. Mejía Lira, José, *Servicios públicos municipales*, Toluca, UAEM, 1994.

⁶⁴ El artículo 26 de la Constitución Federal establece el sistema nacional de planeación democrática mediante la participación de los diversos sectores sociales.

Participación espontánea.-

Esta participación se presenta cuando los miembros de una comunidad sienten una necesidad o deben enfrentar un problema común o de emergencia, y entonces se organizan y tratan de solucionarlo por sí mismos, o bien proponen a la autoridad las medidas más adecuadas según el sentir de la comunidad.

Usualmente para que las acciones y soluciones de un problema sean atendidas con prontitud, se requiere de un grupo de personas que trabaje de manera coordinada y constante hasta tener una respuesta satisfactoria por parte de la autoridad.

La participación espontánea son grupos de apoyo importante para la administración pública (especialmente en la administración municipal), por lo que es imprescindible que se promueva, organice y oriente para que todos los miembros de la localidad participen activa y permanentemente en la solución de sus necesidades.

Participación organizada.-

La participación organizada tiene por objeto colaborar de manera ordenada y permanente en la solución de los problemas de las localidades, así como apoyar a las autoridades a lograr un desarrollo comunitario.

Esta forma de participación tiene su soporte social en las asociaciones de colonos, los clubes de servicio, los partidos políticos, las juntas de vecinos, los comités de manzana, los consejos de participación ciudadana y representa un apoyo importante de la sociedad hacia su gobierno.

4.4.-Beneficios y riesgos de la participación ciudadana.-

Es verdad que los programas gubernamentales se pueden llevar a cabo sin recurrir a la participación directa de los ciudadanos, pues se da por entendido que éstos han depositado toda su confianza en sus representantes populares electos. Sin embargo, también hay consenso acerca de que los ciudadanos deben tener una participación informada y activa en el sistema de gobierno ; así mismos, también existe un gran desacuerdo acerca de las formas y de la medida en que debe realizarse la participación ciudadana.

Si observamos la amplia diversidad de proyectos y programas gubernamentales y seleccionamos aquellos que tendrían especial importancia e impacto en la ciudadanía, veremos que la participación ciudadana es más necesaria y tiene mayores alcances en algunos proyectos que en otros. Generalmente un programa operativo que es sencillo y que además no causa controversia, no requiere de la participación activa de los ciudadanos. Por otra parte, si se tienen proyectos y programas públicos que involucran grandes cantidades de dinero y que tienen mayor impacto en la población, deben planearse y ejecutarse con la participación de los ciudadanos. Puede llegar a presentarse el caso de un programa de gran envergadura que despierta gran controversia, en donde los ciudadanos intervendrán automáticamente, aún sin que exista un aparato o mecanismo formal para ello, y su participación puede adoptar la forma de diversas acciones de protesta, entre ellas acciones judiciales para bloquear el programa.

Beneficios.-

La participación ciudadana debe ser permanente y comenzar en la fase de planeación de un nuevo programa o proyecto y continuar después de la

ejecución, a fin de asegurar la efectividad del proyecto o programa. Esto obliga al gobierno a que en la medida de lo posible, todos los ciudadanos deben tener iguales oportunidades de participar, en lo que respecta a accesibilidad de lugares para las audiencias, a la disponibilidad de la información necesaria y a la oportunidad para expresar sus puntos de vista.

Zimmerman,⁶⁵ señala que existen cuatro grandes productos o beneficios derivados del buen funcionamiento de un sistema participativo de gobierno.

Primero.- Los programas de gobierno afectan directamente las vidas de los ciudadanos, y las instituciones y procesos tradicionales no siempre son capaces de identificar y resolver los problemas que los grupos de ciudadanos perciben como serios. Es por ello que se vuelve importante la concurrencia ciudadana.

Segundo.- Las aportaciones que pueden hacer los ciudadanos para los procesos de planeación y ejecución de los programas, sobre la base de su conocimiento de las condiciones, necesidades y deseos locales, sin duda, permitirá obtener mejores resultados en beneficio de la localidad.

Tercero.- desde el punto de vista gubernamental el hecho de que los ciudadanos puedan compartir con los funcionarios públicos la responsabilidad de la toma de decisiones, tiene la ventaja de facilitar la ejecución de los planes y programas, ya que si los ciudadanos contribuyen en la planeación comprenderán mejor las razones que justifican los proyectos.

⁶⁵ Zimmerman, Joseph F. *Democracia participativa*, México, Ed. Limusa, 1992, p. 15

Cuarto.- Consiste en que la participación de los ciudadanos tiene un valor democrático, pues les facilita exigir sus responsabilidades a los funcionarios electos o designados.

Riesgos.-

La participación ciudadana no deja de tener consecuencias para la administración pública. Así podemos mencionar, por ejemplo, que los gastos gubernamentales se pueden incrementar debido al costo que implica mantener una opinión plenamente informada; otro riesgo es que, las demandas de los ciudadanos para la realización de estudios puede demorar la preparación y ejecución de los planes, y por supuesto, el aumento en los costos.

Un aspecto más se presenta cuando los ciudadanos pueden no ser competentes para opinar adecuadamente los aspectos técnicos de los planes y programas, y los intentos de los funcionarios por explicar los tecnicismos pueden producir mayores retrasos. Otro riesgo, puede ser cuando los ciudadanos que participan en los programas y en la toma de decisiones no representan a toda la localidad o a la comunidad en donde se va a realizar el proyecto.

CAPITULO 5

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL DESCENTRALIZADA Y PARTICIPATIVA

5.1.- Municipio y Administración Pública Actual

Municipio: Elementos y características

El municipio mexicano está integrado por tres elementos que le son indispensables y que condicionan su existencia. Estos elementos son: territorio, población y gobierno.

a) El territorio es el espacio físico determinado jurídicamente por límites geográficos, demarcaciones y colindancias en el cual el municipio ejerce su competencia, funciones y atribuciones; además de que es el asiento físico de la población y de su gobierno.

b) La población es el conjunto de habitantes que forman una comunidad determinada, asentada en la extensión del territorio municipal. Se puede integrar, dentro de un mismo municipio, varias comunidades con ciertas diferencias, pero unidas por fuertes relaciones de cooperación.

Según su permanencia en el municipio, la población se clasifica en residentes y población flotante. Los primeros, son aquellos que habitualmente viven en el municipio; los segundos lo constituyen las personas que transitoriamente habitan o permanecen en el municipio. Por su condición pueden ser vecinos, quienes tienen plenamente todos los derechos como ciudadanos, y domiciliados, los que no los tienen totalmente.

c) El gobierno del municipio es un acuerdo colegiado y deliberante de elección popular que se denomina ayuntamiento. Este es una corporación de Derecho Público, que goza de jurisdicción territorial y en donde se concreta, para su representación, la voluntad y la personalidad del municipio y por quien se ejerce todo el poder municipal.

Por disposición constitucional, el ayuntamiento es el órgano de gobierno que tiene la responsabilidad de cuidar y administrar con eficiencia, eficacia y racionalidad los recursos del municipio.

El ayuntamiento, se integra por el presidente municipal quien ejecuta las disposiciones y acuerdos del ayuntamiento, representa al municipio para los efectos legales y es el titular de la administración pública municipal; por el síndico, que tiene la representación del ayuntamiento para todos los asuntos y actos jurídicos y lleva el control de la hacienda pública municipal; y por los regidores, que tienen a su cargo una o varias comisiones para vigilar , en nombre de la población, la ejecución de las acciones relacionadas con el bienestar y desarrollo integral del municipio.

Características.-

La característica principal del municipio mexicano es la **autonomía** que le otorga la Constitución General de la República, como el derecho y la capacidad que tienen los ayuntamientos para regular y administrar bajo su responsabilidad, los asuntos públicos delimitados por principios constitucionales⁷ Esto significa que el municipio tiene la capacidad de presentar iniciativas en todo aquello que no esté expresamente atribuido a otra autoridad ni expresamente excluido de su competencia.

⁷ El Diccionario de Política de R. Garzazo, Ed. Tecnos, Salamanca, 1977, p.28, señala que Autonomía alude al ejercicio de autoridad delegada por una autoridad superior; implica poder dependiente aunque con libertad de acción en áreas que al otorgarse la autonomía han quedado fijadas en una norma jurídica.

El municipio es un ente autónomo que de acuerdo al orden constitucional⁶⁷ se manifiesta en lo siguiente

- I. El ayuntamiento es electo popularmente
- II. Tiene personalidad jurídica propia
- III. Tiene patrimonio propio
- IV. Administra libremente su Hacienda Pública.

Es importante señalar que si bien el municipio goza de autonomía para actuar o decidir por si mismo hacia el interior de su ámbito geográfico , hacia el exterior está condicionada su actuación por la legislación tanto local como nacional. De esta forma, debemos establecer que la autonomía municipal se concibe como el conjunto de facultades y atribuciones que los preceptos constitucionales otorgan al municipio para tomar sus propias decisiones , pero orientadas y sujetas a un contexto jurídico normativo.

Otras características del municipio, no menos importantes, son las siguientes:

- Las autoridades son electas para un período de tres años.
- Las autoridades del ayuntamiento no pueden ser reelectas para el periodo inmediato.
- El ayuntamiento se integra por el principio de representación proporcional.
- Los ayuntamientos pueden suspenderse, declararse desaparecidos y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros, por acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes de la legislatura local.
- Un municipio puede ser gobernado por un Concejo Municipal al declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros.

⁶⁷ Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Facultades del Municipio.

Las facultades del municipio constituyen los temas o asuntos que son de su exclusiva competencia y cuyo objeto es atender las demandas de su comunidad en aras de un mejor bienestar. Estas facultades que tienen que ver con la organización y funcionamiento, tanto del ayuntamiento como de la administración, están contenidas en el artículo 115 de la Constitución General de la República, comprendiendo aspectos normativos reglamentarios, de servicios públicos, de hacienda municipal, de desarrollo urbano, de relaciones laborales y de celebración de convenios.

Facultades reglamentarias.-

La Constitución Federal contempla estas facultades.

“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...”⁶⁸

Esta facultad, permite establecer y adecuar el marco normativo de la acción de los ayuntamientos frente a la comunidad, apegado a la realidad que caracteriza a cada municipio.

Facultades para la prestación se Servicios Públicos.

También estas facultades vienen en la Constitución General de la República.

⁶⁸ Fracción II del artículo 115 op. cit.

“Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia, recolección , traslado tratamiento y disposición final del residuo;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones
- f) Rastro;
- g) Calles, parques , jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución, policía preventiva municipal y tránsito;
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera...”⁶⁹

Aspecto importante de esta facultad es que los servicios enunciados no son limitados, sino que, pueden ampliarse según lo determine la legislación local. También establece la posibilidad de que los municipios de dos o más estados, puedan asociarse para la prestación de un servicio público.

Facultades en materia de Hacienda Municipal.

Estas facultades están contenidas en la Fracción IV del artículo 115 constitucional.

“Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

⁶⁹ Fracción III del artículo 115 op. cit.

- a) Percibirán las contribuciones incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:
- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones.

Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por 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 aplicadas a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

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.

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.

Esta facultad considera el aspecto más importante para fortalecer la economía municipal, como renglón fundamental para la subsistencia y desarrollo de los municipios. Sucintamente, el contenido de esta fracción IV del artículo 115 constitucional se caracteriza por lo siguiente:

- Es la base de la autosuficiencia económica de los municipios.
- Es una fórmula de descentralización y de redistribución de competencias en materia fiscal.
- Eleva a rango constitucional el derecho de los municipios a recibir las participaciones federales.
- Otorga la facultad constitucional a los municipios para aprobar su presupuesto de egresos.
- Garantiza el incremento de ingresos adicionales al considerar las contribuciones relativas al cambio de valor de los inmuebles.

Facultades en materia de Desarrollo Urbano.

En la fracción V del mencionado artículo 115 constitucional se señala que los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el artículo 27 de la constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarias.

Esta disposición es particularmente importante, porque al involucrar al ámbito municipal en la urbanización, es posible pensar que se sientan las bases para descentralizar la industria del país hacia las regiones.

Facultades relativas a la conurbación municipal.

“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 sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apoyo a la ley federal de la materia.”⁷⁰

Las facultades municipales que del contenido de esta fracción se derivan, son de destacarse que por un lado se reconoce al municipio como un factor importante en la formación de zonas conurbadas por su conocimiento de los fenómenos del desarrollo urbano y por otro, le da rango constitucional al esquema de coordinación intergubernamental en el que los municipios juegan un papel relevante.

Facultades en materia laboral.

El artículo 115 constitucional, en su fracción VIII, menciona que 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, y sus disposiciones reglamentarias.

Estas facultades resuelven el problema relativo a la legislación laboral local, ya que el artículo 123 Constitucional, en su apartado “B” se refiere a las relaciones de trabajo entre la Federación y el Distrito Federal y los Servidores

⁷⁰ Fracción VI del artículo 115 op. cit.

Públicos; y de acuerdo con el artículo 124 las entidades federativas y los municipios, podían libremente establecer las bases legales para normar las relaciones laborales con sus servidores. Estas facultades que tiene el municipio, permiten elaborar los reglamentos específicos que regulen las relaciones entre el ayuntamiento, los municipios y los servidores públicos, de acuerdo al espíritu de justicia social que establece la Constitución y con el tiempo, sentar bases sólidas que institucionalicen el servicio civil de carrera municipal.

Las Constituciones Políticas de los Estados.

La Constitución Política del Estado, en cada una de las entidades federativas, es la norma de observancia y aplicación general dentro de su respectiva jurisdicción, dedica un apartado especial al municipio, en donde incorpora el espíritu del 115 de la Constitución General. En su contenido, se refiere de manera general a las bases de elección, integración y funcionamiento de los ayuntamientos; la división política territorial del Estado en municipios y las facultades reglamentarias, entre otros aspectos relevantes.

En el apartado específico al municipio, las constituciones establecen un conjunto de preceptos que son base de acción de los ayuntamientos y de su administración; entre otros se tienen los siguientes:

- Revalida la personalidad jurídica de las municipalidades
- Consagra su libertad hacendaría
- Señala las bases generales de su organización política y administrativa
- Establece los requisitos para formar parte del ayuntamiento
- Reconoce la facultad reglamentaria de los ayuntamientos
- Establece las condiciones para crear o suprimir municipios
- Determina la responsabilidad de los municipios para proporcionar a la población los servicios públicos, establecidos en el artículo 115 de la Constitución General.

La ley orgánica municipal.

Es la ley reglamentaria del apartado de la Constitución Local que hace referencia a los municipios. Contiene las normas jurídico-administrativas que regulan la organización y funcionamiento específico de la administración municipal.

El articulado de esta Ley se refiere, por lo general, a los siguientes aspectos:

- La integración, funcionamiento, facultades y obligaciones de los ayuntamientos.
- Las facultades y obligaciones del presidente municipal, síndico y regidores.
- La integración y funciones de las comisiones y ramos de la administración municipal, cuya vigilancia está a cargo de los integrantes del ayuntamiento.
- La división del territorio municipal y sus poblados incluyendo la categoría de éstos.
- Las autoridades auxiliares municipales.
- Las principales unidades de la administración municipal y sus funciones
- Los lineamientos generales para la organización, administración y prestación de los servicios públicos.
- La administración pública municipal será centralizada y paramunicipal.

Vinculación del Municipio con otros órganos de gobierno.

El artículo 115 de la Constitución General de la República, en su primer párrafo, conceptualiza al municipio señalando que es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados miembros de la federación. Algunos autores que consagran la doctrina positivista

interpretan esta definición como si el municipio fuese una forma de descentralización.

Jorge Carpizo, por ejemplo comenta: “El municipio puede ser contemplado desde dos ángulos: como una descentralización política y como una descentralización por región”⁷¹

La descentralización política significa que los municipios tienen sus propias autoridades electas directamente por el pueblo, que poseen facultades legislativas en los casos que señala la constitución general de la República, la del estado y las leyes locales; que tienen cierta competencia propia: los servicios que deben prestar y que deben tener recursos económicos para poder realizar esos servicios.

La descentralización administrativa por región de los municipios, presupone que en una cierta parte del territorio, se asienta un grupo de familias, que existe una autoridad administrativa, que coincide con la política y se atienden las necesidades colectivas que la constitución o la ley les señalen.⁷²

Si hacemos caso a esta teoría, pensaríamos lo siguiente: toda idea de descentralización presupone la existencia necesaria de un centro, de donde emane lo que se descentraliza; si México es un país federal, significaría que algo federal que está ahí en el centro, se traslada a la periferia (municipio), entonces se produce una descentralización de lo federal

Cuando lo estatal (entidad federativa) está centralizado en un solo núcleo y se procede trasladarlo a la periferia (municipio), entonces se descentraliza lo estatal.

⁷¹ Carpizo, Jorge, “Evolución y perspectivas del régimen municipal de México” , en *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1983, pp.233

⁷² Ibidem

En ambos casos existe descentralización (federal y estatal), pero ¿Dónde está lo municipal? Acaso ¿lo municipal, es algo del gobierno federal o del gobierno estatal? Lo cierto es que la Constitución no emplea el término descentralización, habla de base de la organización política administrativa.

Lo señalado anteriormente, nos permite analizar y apreciar que existe un origen particular de profundas relaciones entre los municipios y el gobierno federal y, desde luego, el gobierno estatal. Este origen parece ser exclusivamente de interferencia e intervencionismo por parte de estos gobiernos sobre el municipio, ya que lo que se toma en cuenta del municipio es sólo su territorio, como la base para trasladar lo federal y lo estatal, convirtiendo al municipio en un simple campo de operaciones federales y estatales.

Cuando la constitución habla del municipio, más que crearlo, está reconociendo una realidad de procesos históricos complejos, no hay municipios sin territorio, no hay sociedades sin su asiento territorial. En cambio, lo federal carece de territorialidad y de población: los poderes federales pueden cambiar de sede y no por ello dejarán de ser lo que son.⁷³

La constitución no crea al municipio, porque este es un fenómeno anterior. La Constitución toma ese fenómeno y lo considera base de algo y para algo. La Constitución no afirma que el municipio sea base de la descentralización del gobierno de los estados, manda sencillamente que el Estado se organice políticamente en municipios y que éstos sean, al mismo tiempo, circunscripciones físicas y materiales del territorio estatal.

La Constitución parece emitir y reconocer hechos históricos y fenómenos sociológicos importantes: admite que el municipio es una comunidad básica, perfecta, que goza de una gran unidad política, que goza de personalidad

⁷³ Barragán, José, *Principios del federalismo mexicano*, México, UNAM, 1984.

jurídica propia, de gobierno democrático y directo, de libertad hacendaría y que cumple fines indeterminados.

Nuestra Constitución admite que la soberanía descansa en el pueblo y que esta sirve de fundamento al gobierno municipal, como al gobierno estatal y que los poderes federales son soberanos por delegación de las soberanías estatales, o por delegación de la soberanía popular que se organiza y administra por sus municipios.

Con esto, podemos comprender que además de ser asiento de operaciones federales y estatales, la territorialidad de los municipios son fuente de relaciones entre los diversos órdenes de gobierno, pero de unas relaciones de reconocimiento y de respeto, no de intromisión, sojuzgamiento o intervención.

El municipio, en cuanto elemento de división política y administrativa, es fuente de innumerables relaciones con el Estado. En este supuesto, no importa el número de tales relaciones, sino su naturaleza; es decir, si se trata de relaciones de dominación o si, por el contrario, se trata de relaciones de coordinación, de igualdad y de libertad.

Las relaciones de dominación se dan en aquellos casos en que se aplica la idea de que el Estado es el creador del municipio, de manera que la dominación del Estado sobre el municipio es absoluta; las relaciones todas, serán de superior a inferior; de subordinación y sometimiento absoluto; serán relaciones en términos delegacionales, bajo las condiciones que establezca el Estado.

En cambio, las relaciones de coordinación, de igualdad de libertad, sólo tendrán lugar en aquellos otros supuestos en los que mantenga la idea de que la sociedad nacional, en cuanto conjunto y unidad, se conforma de las comunidades parciales menores que son que son la fuente única de todo poder.

En estos casos, el Estado hace suyas las formas tradicionales de organización de sus comunidades integrantes; el Estado respeta las formas de organización y gobierno interno de cada núcleo social y en suma, el Estado tratará de favorecerlo fomentando los principios de convivencia social, principios de coordinación para el cumplimiento de los fines totales inherentes a cada comunidad, que en suma, es lograr los fines totales de la comunidad nacional.

Administración Pública Municipal

Con el propósito de lograr una mejor comprensión a la propuesta que se presentará mas adelante, a manera de contar con el referente de comparación, a continuación se expone en forma breve la organización y funcionamiento con que opera la administración pública municipal en la actualidad.

En México, todas las leyes orgánicas municipales ⁷⁴ enuncian que la administración municipal debe ser centralizada y paramunicipal. Con esta disposición normativa los gobiernos municipales se ven obligados a organizar su administración de la siguiente forma. (Fig. 1)

Administración Centralizada.- Esta organización se integra por las unidades administrativas dependientes directamente del Presidente Municipal; su creación corresponde a los acuerdos del ayuntamiento en sesiones de Cabildo, proviniendo sus recursos del presupuesto anual de egresos del municipio.

Estas unidades regularmente son: Oficina del Presidente Municipal, Secretaría del Ayuntamiento, Tesorería, Oficialía Mayor, Seguridad Pública, Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Ecología y, Servicios Públicos, principalmente.

⁷⁴ Existe una ley por cada Estado, 31 en total, y reciben denominaciones diferentes como: Estatuto Municipal, Código Municipal, Ley de Régimen Municipal, Ley Orgánica Municipal. Etc.

Administración Paramunicipal.- se integra con organismos auxiliares, tales como los organismos descentralizados, las empresas públicas municipales y los fideicomisos municipales. Su fin es específico en algunos de los ramos de la administración centralizada. Sus principales características son las siguientes: gozan de personalidad jurídica y patrimonio propio; disponen de autonomía en su funcionamiento y toma de decisiones; poseen un reglamento específico.

Organograma tipo.-

Administración Pública Municipal

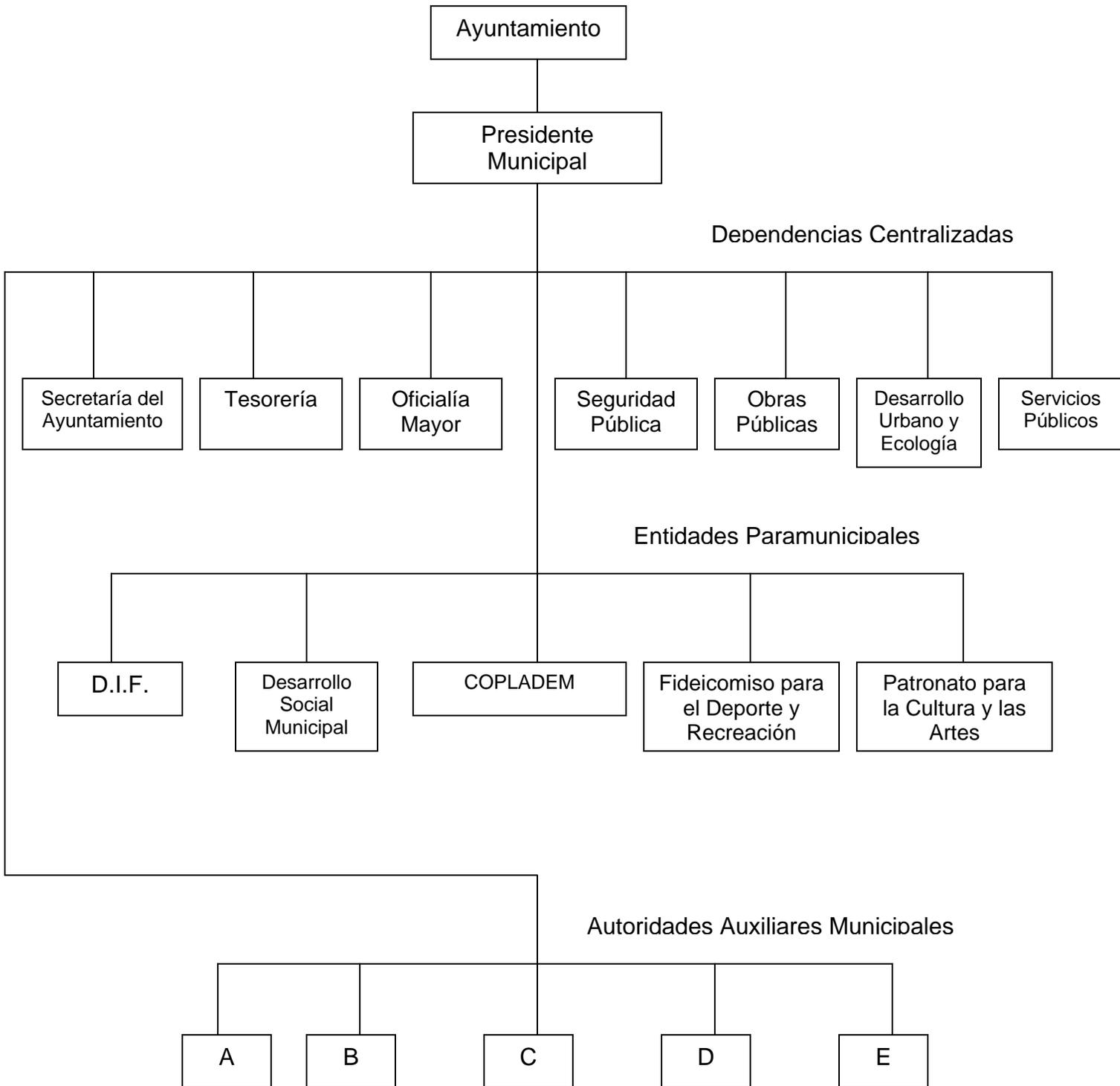


Fig. 1

El funcionamiento de la administración municipal se sustenta en actividades llevadas a cabo por las unidades administrativas del municipio, para cumplir con las atribuciones que le confiere la norma jurídica correspondiente y alcanzar los objetivos fundamentales del gobierno municipal.

De manera específica, la administración municipal realiza su acción y operación a través de dos tipos de funciones: la sustantiva o de gestión y la adjetiva o de apoyo global.

Funciones sustantivas o de gestión.- son la razón de ser del gobierno municipal, estas funciones son la esencia del ayuntamiento el porqué existe y se da esta representación, son actividades de prestación de servicio o producción de bienes para la comunidad, de seguridad pública y de gestión de satisfactores económicos, sociales, políticos, educativos y culturales.

Funciones adjetivas o de apoyo global.- Son el conjunto de actividades que realizan los órganos administrativos destinados a prestar apoyo técnico y administrativo para la acción gubernamental de su conjunto. Son funciones de carácter general que se hacen presentes en todas las unidades que integran la administración municipal. Estas funciones, son principalmente la planeación, administración de personal, administración de recursos materiales y de hacienda pública municipal. (Fig.2 y 3)

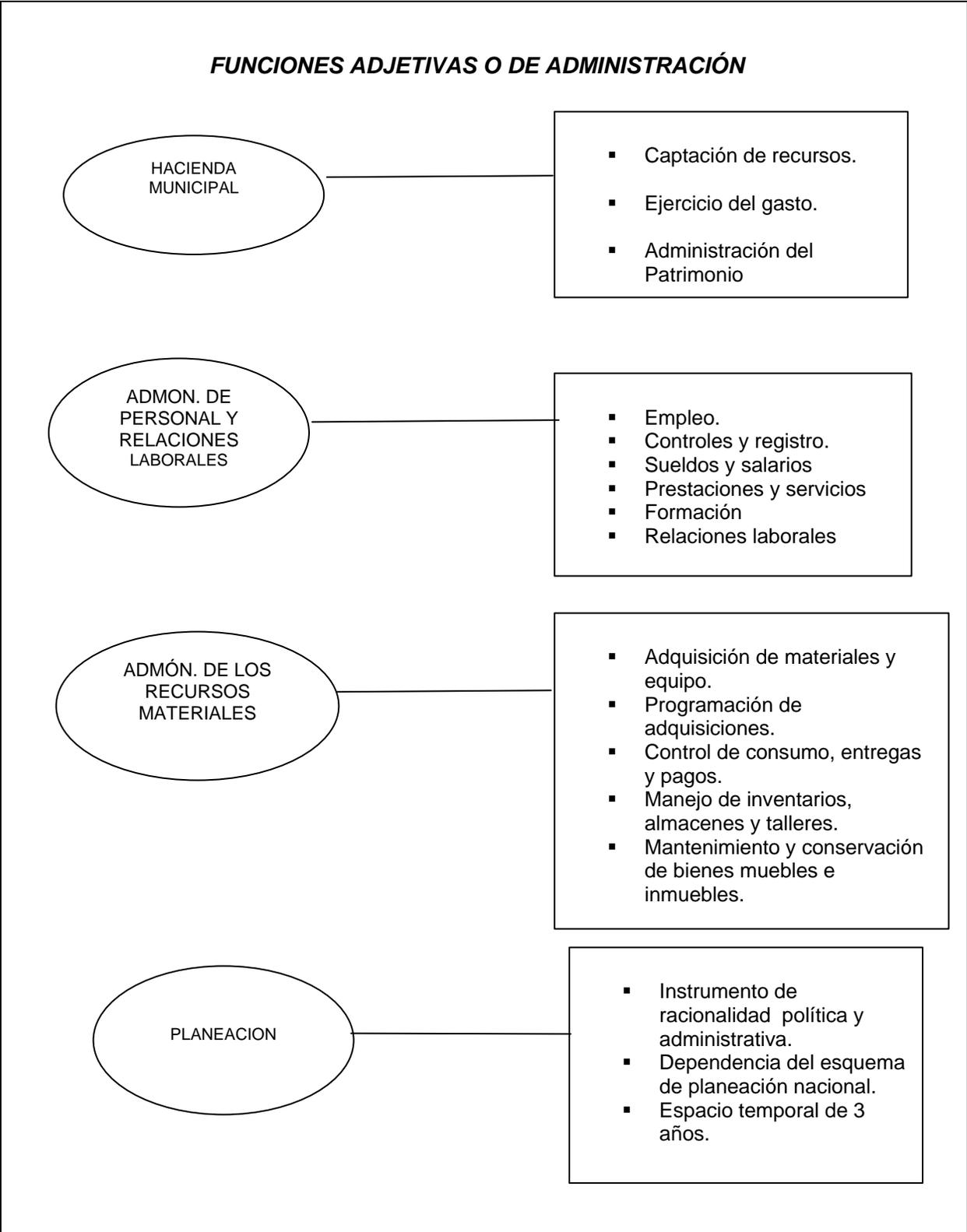
FUNCIONES SUSTANTIVAS O DE GESTIÓN

- A) Servicios Públicos
 - * Prestación de servicios atribuidos constitucionalmente.
 - * Planeación, vigilancia y control de la prestación.
 - * Creación de la infraestructura básica.
 - * Mantenimiento y conservación
 - * Administración directa, por colaboración, por concesión.

- B) Desarrollo Urbano
 - * Coordinación y congruencia del plan de desarrollo urbano municipal con el federal y estatal.
 - * Medios, órganos de ejecución de la política urbana local.
 - * Proponer normas y criterios para regular y rehabilitar los asentamientos humanos.
 - * Acordar las políticas y lineamientos en materia de conurbación.

- C) Desarrollo Económico
 - * Fomento industrial, agropecuario, forestal, comercial, turístico, cultural, educativo, deportivo, de salud pública y de conservación ambiental.

- D) Colaboración Municipal
 - * Organización ciudadana: Juntas de vecinos, consejos de colaboración, asociaciones de colonos, patronatos
 - * Promoción de la participación
 - * Regulación
 - * Coordinación



Fuente: *La Administración Hacendaria Municipal, indetec*

Fig. 3

5.2.-Construcción de verdadera participación ciudadana en la gestión municipal.

Gobierno y gestión municipal

Según lo señalado anteriormente podemos resumir que el municipio cumple con dos grandes funciones: una de gobierno y otra de administración y gestión.

Para el cumplimiento de la función de gobierno, la ciudadanía elige a través de un proceso electoral, a los representantes de los partidos políticos que ocuparán los cargos del ayuntamiento (presidencia municipal, síndicos y regidores). En todos los cuerpos colegiados que conforman los gobiernos municipales del país, el número mayor de representantes son los regidores, sean electos por mayoría relativa (en planilla única acompañando al síndico y presidente municipal) y los regidores electos por el principio de representación proporcional.

Si bien los representantes políticos realizan fundamentalmente funciones de gobierno, no se excluyen de las funciones de administración, ya que son gestores de las demandas de su clientela partidista, ante las instancias de la burocracia municipal. Esta situación real, trae como consecuencia un gran problema de gobernabilidad, pues como se podrá advertir, surge la división entre quienes diseñan y operan una determinada política municipal (desarrollo urbano, servicios, catastro) y de quienes se vinculan directamente con la ciudadanía. Esto se vuelve crítico cuando el gestor es adversario político de quienes toman las decisiones en la administración local.

Lo anterior nos permite hacer el siguiente cuestionamiento: ¿es conveniente que los regidores sean electos en forma particular (no en planilla) atendiendo una circunscripción territorial del municipio?

Para el cumplimiento de las segundas funciones; administración y gestión, el Presidente Municipal, quien es el titular y responsable de la administración pública municipal, forma un equipo de trabajo de su confianza, en donde no existen reglas para el reclutamiento y la incorporación de personas que ocupen los distintos cargos. A los tres años, el equipo se desintegra y el presidente entrante crea uno nuevo, con gente de su confianza personal y política. Aquí también resulta otro cuestionamiento ¿es necesaria la existencia de una carrera de funcionario municipal, que garantice la capacitación y formación de quienes manejan la administración local?.

Por otra parte, las administraciones municipales no pueden hacer frente por sí solas a los problemas cuyas dimensiones son estructurales (servicio público, inflación que afecta el presupuesto de inversión, pasivos, infraestructura, etc.). La posibilidad de dar respuesta eficiente al conjunto de las demandas sociales se anula al primer intento y se reduce a soluciones inmediatas y coyunturales. Estas limitaciones que dan un carácter particular a nuestros gobiernos municipales son el resultado, entre otros factores, de los escasos recursos con que cuentan para cumplir los fines para lo cual fueron creados y al carácter de subordinación del poder central (sea estatal o federal, o ambos) que marcó profundamente -desde el origen de nuestros municipios- a la autoridad local, castrando toda posibilidad de desarrollo y modernización de estas estructuras primarias y de la sociedad.

En México, durante varias décadas el modelo de Estado Paternalista asumió un importante rol en la distribución de bienes y servicios sociales. Para ello recurrió a la representación social corporativa, es decir, quienes tenían acceso y legitimidad para participar en los procesos decisorios, en el diseño y en la implementación de políticas públicas, inclusive las municipales, eran los empresarios, los sindicatos, las organizaciones de los diversos sectores del partido gobernante, los gremios, etc.. Las prácticas clientelistas marcaron estos procesos y contribuyeron muchas veces a que la administración municipal, no

estuviese tan preocupada por representar los intereses del conjunto de la sociedad local, sino más bien por formular políticas que beneficiaran a las distintas clientelas y a sus particulares intereses.⁷⁵

En el México de hoy, las tradicionales formas de representación ya no son suficientes ni eficientes; es necesario que las autoridades estén abiertas a reconocer y dialogar con nuevos y diferentes representantes de la sociedad local. El gobierno municipal debe aceptar estas transformaciones porque tienen consecuencias directas con sus tareas de gobierno, se enfrenta a nuevas exigencias en la prestación de bienes y servicios para la comunidad; hoy son mayores las exigencias y las responsabilidades, aunque los recursos sean los mismos.

Los gobiernos municipales deben dar prioridad a los siguientes temas para garantizar la gobernabilidad de su territorio:

- a) Actuar con eficiencia, honestidad, transparencia en el uso de los recursos públicos, apego a la legalidad existente y rendir cuentas a la ciudadanía.
- b) Reconocer nuevas representaciones sociales y políticas, crear nuevos canales de participación social para procesar las demandas y promover prácticas democráticas de gestión administrativa y de gobierno.

Un gobierno eficiente en el manejo de su administración no será un buen gobierno si no logra generar legitimidad y consenso sobre su actuación en el conjunto de la ciudadanía; es precisamente en el nivel local donde se deben protagonizar experiencias diferentes en la relación gobierno- ciudadanía, experiencias más democráticas de administración y gestión del territorio, lideradas por una autoridad fuerte en las que participe activamente la ciudadanía. Por ello, el fortalecimiento de la gestión municipal debe

⁷⁵ Ziccardi, Alicia. *Gobiernos locales: problemas de la representación*. Ponencia presentada en el seminario "La Autoridad Municipal Frente a la Democracia", Zona Centro, efectuada en Guadalajara, Jal., los días 28 y 29 de abril de 1994.

fundamentarse en la participación como forma democrática en la cual los ciudadanos tengan injerencia directa o semidirecta en la formulación de las políticas públicas y en su gestión.

El gobierno municipal es el gobierno mayormente articulado con la base de la sociedad y quien se hace cargo de las necesidades básicas de la vida cotidiana de familias y vecindarios; de llevar a cabo las pequeñas grandes cosas de servicios públicos oportunos, eficaces y de calidad; capaz de ser grande para encabezar el desarrollo cívico, social y político que la comunidad demanda en busca de su bienestar.

El gobierno municipal es el más cercano a la gente. Por ello, obligado a ser un gobierno que responda y sea más responsable frente a su comunidad, es decir, con mayor capacidad de respuesta a las demandas de la comunidad y más comprometido a rendirle cuentas de sus actos. Por otro lado, un gobierno más abierto, accesible y disponible a la participación ciudadana de la comunidad: a sus ideas, propuestas, críticas, expectativas y acciones.

Participación ciudadana en sentido institucional

La crisis de representación y credibilidad que los actores políticos viven en las últimas décadas, ha generado una incapacidad para traducir las demandas sociales en leyes, regulaciones y políticas públicas. Son estas deficiencias las que motivan a ciertos actores sociales a organizarse en movimientos sociales con las características de rechazo del orden y de denuncia, y con el propósito, básicamente, de impulsar la inclusión de sus demandas en las agendas de quienes toman las decisiones, en políticas públicas y legislaciones.

Es muy común que en el municipio las políticas públicas sean decididas por fuera del ámbito del ayuntamiento (cuerpo colegiado). Las grandes

corporaciones y los grupos de poder son los actores centrales de las grandes decisiones básicamente a nivel de lo económico y de lo social. Con esto, es fácil comprender que, “lo público ya no es público, es privado”. Las decisiones que afectan al conjunto de la población son tomadas en espacios cerrados entre los poderosos y en forma secreta la cual es absolutamente contradictorio con la idea del espacio público.

Como consecuencia de lo anterior, surgen actores y movimientos sociales que luchan por espacios mayores de equidad, de justicia, de respeto, de derechos, de demandas sociales. Es por ello, que se **deben generar canales institucionales de participación** como una forma de relación entre la sociedad y su gobierno.

Mencionamos anteriormente (vid, supra: 2.2) que el término *participación* es utilizado para explicar la incidencia de individuos y grupos sociales en las diferentes etapas en que se resuelven asuntos de interés público, es decir, en consultas populares, discusiones y análisis, planteo de propuestas y, en algunos casos, en la gestión de recursos. La participación aparece asociada a una forma de hacer más eficiente la administración pública y las necesidades de legitimación.

El ámbito de la participación es plural, heterogéneo tanto en los fines de la misma como en los intereses que cada sector o grupo social aglutina y representa. Esto permite, por tanto, que el concepto en sí mismo sea impreciso y corra la misma suerte que el de *movimientos sociales*, *sociedad civil*, *tercer sector*, *organizaciones no gubernamentales* que pretenden abarcar en la definición, un universo de agrupaciones.

Para evitar confusiones sobre el concepto en mención, Silvia Bolos⁷⁶ señala dos formas básicas de participación: en primer lugar, la que genera la **toma de decisiones** por parte de la población en asuntos de interés general (elecciones, plebiscito, referéndum, comités y consejos municipales y otras presencias de ciudadanos en órganos de gobierno y administración municipal) y, en segundo lugar, las prácticas sociales y políticas que se producen en agrupaciones de distinto tipo en el ámbito social, con intereses y objetivos tan heterogéneos como los propios grupos.

En nuestra investigación restringiremos el término *participación ciudadana* a aquellos casos que representan una respuesta- individual o colectiva- desde lo social a una convocatoria realizada por parte de las autoridades gubernamentales en aquellos espacios institucionales que éstas designen o crean para involucrar sectores de la población en alguna actividad específica. La participación enfocada a la gestión y/o la toma de decisiones, debe ser vista como un proceso que incluye como actores centrales al gobierno y la sociedad, en sentido institucional.

El ayuntamiento, como órgano de gobierno municipal, tiene contacto directo con las necesidades inmediatas del pueblo, a éste cuerpo colegiado corresponde organizar la participación popular para el desarrollo de la comunidad; esta participación debe estar bien regulada para no propiciar fricciones con la autoridad formal, ya que los órganos de desarrollo de la comunidad no son agrupaciones que sustituyan a la autoridad, sino que son instrumentos de asesoramiento, de consulta, de gestoría, de evaluación y control.

El municipio debe fomentar y promover el espíritu de participación en cada uno de los vecinos, motivándolos a conocer las necesidades y problemas

⁷⁶ Bolos, Silvia. Organizaciones sociales y gobiernos municipales, Universidad Iberoamericana, México, 2003.

de su entorno, ya que sólo se logrará su desarrollo cuando se fusionen los esfuerzos de vecinos y gobierno municipal. El municipio debe encontrar las formas adecuadas de participación vecinal, ya que existen diversas alternativas según las características de los centros de población; en un centro urbano podrá organizar desde un representante de cuadra, de manzana, de sección, consejo de colaboración, comisión de planeación; en el medio rural deberá buscar, además otras alternativas.

Las mayores dificultades para la participación de la sociedad en el ámbito de la cooperación con los gobiernos, pasa por la cultura política que se caracteriza por la desconfianza por parte de los actores sociales y por actitudes y prácticas autoritarias, poco transparentes y deslegitimadoras por parte de los gobiernos. Esto ha producido que los espacios institucionales de participación en su mayor parte sean más bien de colaboración, corresponsabilidad en la gestión pero no de toma de decisiones.

Cuando los vecinos no han coadyuvado en la toma de decisiones, desconfían de la eficacia de la solución, se abstienen de participar. Critican las acciones y desconfían de sus autoridades.

Los órganos político- administrativos no se dan cuenta que la participación es el elemento sustantivo del “buen gobierno” democrático y que aquella tiene diversas finalidades que coadyuvan a la realización de los propósitos fundamentales del gobierno municipal; que la participación es el elemento constitutivo del desarrollo social; que la participación debe entenderse como proceso de gestión de las demandas sociales y, que la participación es conveniente y útil para fomentar la eficiencia en las acciones públicas. En esta última finalidad, la participación juega dos roles importantes para la administración pública municipal: contribuye con mayor y real información para la toma de decisiones y la participación de los habitantes en la generación y distribución de bienes y servicios como forma de reducir los costos.

La participación de los ciudadanos en los espacios de toma de decisiones, se presenta como un nuevo paradigma en el ejercicio de los gobiernos y de los funcionarios de la administración municipal para que estos puedan asumir y desarrollar las iniciativas que genera la sociedad.

Un rasgo característico de nuestro sistema político lo constituye la cultura corporativa de la institucionalidad que se construyó años después de la Revolución. Esta cultura ha sido un factor determinante para que la sociedad haya estado al margen, por mucho tiempo, de la esfera de la gestión pública en todos los órdenes de gobierno. Por esto, es imperativo que la sociedad actual-plural, creciente, diversa y compleja- perfeccione en un margen democrático la posibilidad de incorporar y articular las demandas e iniciativas de la sociedad, generando nuevas fórmulas que ayuden a mejorar el contexto participativo.

Para hacer posible lo anterior, se requieren instituciones con amplias bases representativas, así como compromisos capaces de repensar los problemas de la gestión gubernamental y actuar corresponsablemente. Se busca de igual manera descentralizar las decisiones políticas (no sólo de la federación hacia lo estados y municipio), sino empezar por la descentralización al interior del municipio, porque en ellos reside la verdadera fuerza de la democracia y son el conducto más eficaz para sumar el impulso al desarrollo económico con la participación cotidiana y el bienestar de los ciudadanos.

Actualmente el marco de relaciones institucionales existente resulta ya demasiado estrecho para lograr la mejor convivencia armónica y democrática; por eso, en ocasiones la estabilidad política y social se vuelve precaria y se generan todo tipo de polarizaciones, y casi siempre dentro del conflicto se sustituye la gestión pública municipal por la vía de la presión y la movilización.

5.3.- La descentralización como eje articulador de gobierno y sociedad

Hace algún tiempo que los mexicanos venimos escuchando la solicitud que las entidades federativas hacen a la federación, en el sentido de realizar la descentralización de algunas atribuciones, facultades, órganos administrativos y recursos que hoy están fuertemente centralizados en ese orden de gobierno. El mismo sentido de esta solicitud se presenta en el caso de los municipios ante el gobierno estatal al que corresponden.

Lo paradójico de este tema es que el centralismo tiende también a reproducirse en el interior del municipio, en este caso en su cabecera municipal, relegando a sus comunidades. De allí la importancia de espacios de participación permanentes con derechos y obligaciones reguladas jurídicamente y con autoridades electas que formen parte del ayuntamiento, para establecer un sistema de contrapesos a las tendencias centralizadoras y con esto dar sustento social real a la descentralización.

Los procesos de participación en los municipios se deben relacionar con la descentralización tanto de recursos como de decisiones. El problema es determinar cuáles son los criterios que permiten decidir que competencias y qué funciones serán descentralizadas, pues es evidente que ni la desconcentración ni la descentralización administrativa son suficientes para que los municipios puedan funcionar. El proceso que se necesita es el de descentralización política, es decir, que los ciudadanos participen en la toma de decisiones más allá de las contiendas electorales para garantizar que sean tomadas en cuenta y respetadas las necesidades de la población. La participación de la población en las decisiones de política pública es ineludible.

Para generar un proceso en el cual la descentralización promueva la participación, es necesario contar con una estrategia de información, es decir, canales abiertos en los cuales la relación entre el gobierno y la sociedad tenga

una comunicación en las dos direcciones, permitiendo al primero informar a la población sobre sus acciones y a la segunda, conocer, debatir y generar propuestas dirigidas hacia la autoridad. Esta comunicación funcionará como una forma de control por parte de la población sobre las acciones emprendidas por el gobierno y sus resultados.

Una política de descentralización municipal deberá tener como propósitos, entre otros puntos, los siguientes:

- Ampliar la cobertura de los servicios;
- compartir responsabilidades, recursos y decisiones donde se generen los problemas;
- dar mayor orden y armonía a la vida de la comunidad;
- adoptar formas de gestión pública acorde a las necesidades locales;
- tener estructuras más ágiles y sensibles a los problemas locales atacando los rezagos que aún se tienen.

La descentralización debe ser tomada en cuenta como la posibilidad de generar espacios de desarrollo local y suponer, al mismo tiempo, una real transferencia del poder, o parte de él, a otros órganos alterando la organización político administrativa del municipio, configurando importantes transformaciones en el plano ejecutivo y decisorio.

Principios estratégicos de la descentralización

Para establecer o llevar a cabo el proceso de descentralización en el ámbito municipal, considero que como estrategia inicial, debe tomarse en consideración los siguientes principios:

- Principio de voluntad política. Es la parte vital de todo el proceso; contar con el consentimiento y apoyo permanente del gobierno municipal para

realizar la descentralización en todo o alguna parte del territorio del municipio, según sea la circunstancia o proyecto que se presente, en esa medida es el resultado del objetivo.

- Principio de participación. Es la parte fundamental del trabajo de promoción y desarrollo social que jerarquiza el rol protagónico de la comunidad. Para satisfacer las necesidades básicas de la gente, la participación no es sólo una modalidad estratégica para cumplir con el proyecto, sino que debe ser concebida como un principio rector de gobierno.
- Principio de concertación. Debe entenderse como la idea base para el desarrollo social que reconoce la diversidad y la diferencia y busca incorporar a los distintos actores sociales en un proceso de acumulación de esfuerzos coyunturalmente coincidentes. Para lograr una concertación lo más amplio posible se requiere de un profundo conocimiento de la zona y de vínculos creados, producto del diario vivir de los vecinos.
- Principio interdisciplinario. El trabajo dentro de la administración municipal, debe desarrollarse en una continua y sistemática interacción entre los profesionales y los funcionarios municipales que aportan los conocimientos y lo ponen a disposición para resolver las situaciones concretas que surgen de la realidad problemática.

5.4.- Hacia un nuevo modelo de administración municipal

Nuestros municipios tienen instituciones o aparatos gubernamentales obsoletos. Hasta ahora no se han realizado modificaciones relevantes que contribuyan a promover una gestión pública eficiente, capaz de atender la amplia demanda de bienes y servicios que debe proveer a la sociedad, ni desde la perspectiva administrativa, ni a partir de la representación política.⁷⁷

⁷⁷ Existen algunos Buenos ejemplos de innovación en los municipios, pero estos aun son unos cuantos, en nuestro universo de miles. Ver los trabajos de Enrique Cabrero, Alicia Ziccardi, Mauricio Merino, Raul Olmedo y otros que aparecen en la Bibliografía.

Por otra parte, en el quehacer cotidiano de la administración municipal el tiempo es un recurso importante, pues cualquier opción o proyecto a instrumentar requiere de una rápida maduración, así también, cuando se presentan los problemas que afectan a los usuarios de algún servicio. En estas condiciones, el administrador público está presionado a producir eficientemente o fracasar; a generar rápidas respuestas o a tolerar el cuestionamiento de su gobierno; a “funcionar” bien y a tiempo o a ser destituido.

Lo anterior, nos debe alertar sobre el hecho de que la actividad del gobierno municipal debe aplicar formas de actuación diferentes a las de antaño. Esto sólo es posible con una administración pública cuya orientación esté basada en logro de objetivos de manera eficiente, y brindando satisfactores basados en demandas sociales. Parte de la exigencia es el cumplimiento de una interlocución entre gobierno y sociedad, lo cual requiere satisfacer un conjunto de requerimientos entre los que destacan la participación de la comunidad en la toma de decisiones y la aplicación de una política pública de descentralización en todas sus formas.

El reto es lograr procesos de organización social, e implementar modos de organización y participación novedosos, de recomponer el tejido social, fortalecer la ciudadanía y disminuir las mediaciones entre los que deciden y los ciudadanos. De esto, indudablemente se logrará un amplio sentido de colaboración donde la participación social sea más costumbre que exigencia.

También se ha observado, que un elemento que aparece cada tres años, en la renovación de los ayuntamientos, es la llamada “modernización” que en forma constante aparece en el discurso del gobierno. La modernización no sólo debiera ser vista desde el aspecto de aumentar o disminuir el tamaño del organograma, ni desde la perspectiva de la privatización (concesiones), sino también desde la óptica de la necesidad de una modernización administrativa en las formas de operación, del reclutamiento de su personal, de reestructuración

de sus aparatos de gobierno, pero sobre todo, promover procesos de descentralización donde las autoridades se hallen más sensibles y próximas a la ciudadanía.

Los municipios de hoy en día, encuadrados en un mundo globalizado y competitivo, tienen la necesidad de incorporar una concepción de ingeniería institucional que contribuya a comprender las modalidades de la gestión municipal.

En este contexto, nos encontramos que en la función gubernamental la nueva variable es la participación ciudadana, pero no sólo como valor de consulta, sino incorporándola en la toma de decisiones y la correspondiente acción pública.

En este sentido la participación tendría tres vertientes de realización:

1- Cuando el ciudadano se incorpora a los órganos de la administración municipal. Ejemplos: Patronatos, consejos (no sólo consultivos), comités, gestores de algún proyecto, grupos decisorios, etc.

2- Cuando la comunidad se integra a la realización de funciones administrativas sin perder el carácter privado. Ejemplo, son los grupos autogestores, cuando se realizan proyectos de colaboración, etc.

3- Cuando los ciudadanos, a través de su actividad privada, se incluyen a los objetivos del interés de la comunidad. Ejemplo es cuando los vecinos deciden realizar un proyecto de beneficio para su territorio o localidad.

En general se reconocen modalidades de participación que van desde la consulta hasta la toma de decisiones y operación de los procesos y acciones por parte de la misma comunidad.

Por supuesto que la participación tiene como propósito coadyuvar con las autoridades municipales en su misión de lograr mejor bienestar de los vecinos, y conseguir que la administración sea eficiente y eficaz, así como mostrar transparencia en el manejo de sus recursos.

Con verdadera participación ciudadana, podríamos señalar entonces, que comenzará a gestarse una nueva forma de gobierno municipal, pues se abren puertas a la sociedad reconceptualizando nuevamente la descentralización, ahora como búsqueda del equilibrio y la coordinación entre las estructuras de la sociedad como instancias intermedias. Pero este equilibrio sólo es posible con la incorporación de las necesidades de las comunidades en las políticas municipales.

A continuación se presentan algunas propuestas, a manera de recomendaciones, encaminadas a **innovar el gobierno y la administración municipal** y, que tienen como objetivo principal crear nuevas estructuras de gobernabilidad y generar sistemas de cogestión.

- Institucionalizar la participación ciudadana, mediante establecimiento de mecanismos de instancias formales y legales que abran cauces de participación directa a la ciudadanía.
- Creación de una infraestructura administrativa para hacer posible la participación en la problemática municipal. En este aspecto es conveniente basarse en el desarrollo organizacional y en la planeación estratégica. Respecto a la organización de la administración municipal cobra relevancia la inclusión de los ciudadanos en las funciones sustantivas de aquella.
- Crear el marco jurídico necesario que garantice y regule las acciones de la participación ciudadana, sin que sea restrictivo ni excluyente de las formas que la población adopta libremente de manera autónoma respecto

al gobierno municipal. Esto ayudará a ordenar el proceso y hacerlo administrativamente más manejable.

El marco jurídico fundamentalmente deberá contener, entre otros muchos elementos, las siguientes consideraciones:

- Legislar en el sentido del derecho a la ciudadanía a participar en el diseño, evaluación, control y en la toma de decisiones de las políticas y programas municipales.
 - Que los ayuntamiento fomenten la participación ciudadana mediante la creación de organismos específicos.
 - Reglamentar los mecanismos de las figuras de plebiscito, referéndum, consulta popular y rendimiento de cuentas.
-
- Utilizar mecanismos para implicar a los ciudadanos en la gestión y en las instancias de decisión, incluidos los órganos de representación.
 - Incrementar el influjo de los ciudadanos en la planeación municipal y en general en las decisiones estratégicas, especialmente, en los procesos de programación, elaboración de proyectos y en la planeación presupuestaria y financiera.
 - Incorporar la participación de las autoridades auxiliares municipales, comisariados ejidales, juntas de mejoras y otras representaciones similares, en las comisiones y comités de COPLADEM.
 - Crear en el nivel inframunicipal órganos electos o compuestos por electos, dotados de funciones consultivas, de información y, eventualmente, de poderes ejecutivos delegados.
 - Desarrollar mecanismos que permitan recoger de forma sistemática las reacciones de los ciudadanos a fin de implicarlos en la evaluación y en la mejora de la gestión local.
 - Actuar de forma que la participación tenga un impacto efectivo en el proceso decisional, que los ciudadanos estén bien informados del impacto de su participación y que vean resultados concretos.

- Aplicar una verdadera política de comunicación, con el fin de ofrecer a los ciudadanos la comprensión de las principales cuestiones que afectan a la comunidad y los retos de las decisiones políticas relevantes, así como informar sobre las posibilidades y las formas de participación en la vida pública local.
- Descentralizar decisiones por áreas de la administración municipal. Delegar más a los consejos o comités de ciudadanos que dirijan cada área específica de la administración y en el que debe participar un miembro del ayuntamiento.

Los consejos consultivos municipales presentan un fenómeno bastante común: los representantes se convierten en burócratas y terminan identificándose más con la administración que con los grupos sociales a los cuales representan.

CONCLUSIONES

El municipio es el espacio territorial que enmarca la vida cotidiana de quienes lo habitan, en él satisfacen sus necesidades básicas y dirimen sus conflictos a partir de relaciones sociales. El municipio es pues, el primer punto de articulación entre la sociedad y el gobierno.

De acuerdo con el principio de subsidiaridad, las autoridades locales deben asumir un papel de primer orden en la promoción de la participación ciudadana, pues el éxito de cualquier programa de participación en el municipio depende del comportamiento de esas autoridades. Se requiere por consiguiente una forma de trabajo con un gobierno y su sociedad vinculados, en un constante diálogo y con instituciones adecuadas para fomentarlo y permitir a cada una de las instancias cumplir su rol y generar de manera conjunta un desarrollo más justo y equilibrado.

En los municipios, si bien existe un sistema de “planeación democrática”, donde se exige la consulta popular para el diseño de los planes, más bien se orienta al diseño de políticas generales, más que a la orientación específica, olvidando que es ahí donde ocurren los más de los problemas, de las desviaciones y de las opciones benéficas para algunos. La ausencia de un dialogo con los beneficiarios potenciales es casi nulo.

Para promover una participación ciudadana, que sea realmente integradora y transformadora de la realidad municipal, se tienen que reconocer los actores múltiples y diversos que componen el complejo tejido social de un municipio. Esto no significa tener solamente un directorio de ellos, sino comprender en lo posible sus procesos y potencialidades de los mismos en el aporte al diseño y concreción de políticas públicas municipales.

Es necesario transformar los mecanismos e instrumentos que el municipio ha generado para mantener un control casi absoluto sobre la sociedad y su “participación”, de manera fundamental, el aparato de gobierno y la forma como se ejerce el poder público. Mecanismos tales como planes, programas, recursos unilateralmente concebidos, definidos y utilizados; mecanismos de “consulta” amañados; legislación parcial y limitada; falta de instancias públicas representativas y colectivas de participación, información, comunicación, etc.

Los consejos consultivos municipales presentan un fenómeno bastante común: los representantes se convierten en burócratas y terminan identificándose más con la administración que con los grupos sociales a los cuales representan.

Una participación que sólo sea simbólica o que sirva para confirmar las decisiones adoptadas por otros tiene pocas posibilidades de lograr la adhesión del público. Por ello, la conveniencia de que sea la propia autoridad municipal la que promueva y fomente la participación ciudadana en la toma de decisiones o en proyectos de cogestión, señalando en que obras, servicios y territorios serían factibles en su operación.

Por otro lado, el tema de participación va ligado estrechamente al tema de la descentralización; pensar en una política de descentralización efectivamente democratizadora de la vida municipal, implica no solo la transferencia de competencias, sino la transferencia real de poderes; una descentralización que multiplique las instancias, los espacios a través de los cuales se ejerce el poder local. La sociedad de hoy exige la transformación de un sistema vertical centralizado y autoritario en otro descentralizado que abra sus espacios a la participación en la toma de decisiones sobre los problemas que afectan cotidianamente.

En el tema de la descentralización hay un caso que conviene destacar, y es el que se refiere a las autoridades auxiliares municipales:

Es en el nivel comunitario donde hay una verdadera aprobación del territorio, un conocimiento de la comunidad y una fuerte tradición participativa; es donde la autoridad surge afectivamente de la población sin mediación. En este sentido, es necesario fortalecer éste ámbito mediante el impulso de procedimientos para la elección directa de los representantes comunitarios (autoridades auxiliares municipales) y la incorporación de estos en las sesiones de cabildo con la fórmula de regidores del pueblo.

Finalmente, para hacer viable la participación ciudadana y la descentralización integral a que hemos venido haciendo referencia; las autoridades municipales deberán atender algunos principios esenciales de una política de participación, tales como: garantizar el derecho de los ciudadanos a tener acceso a una información clara y completa y a participar en las decisiones importantes que afectan a su futuro; buscar nuevas vías dirigidas a promover una cultura de la participación democrática compartida por las comunidades y las autoridades locales; partir de una profunda evaluación de la situación referente a la participación, previendo un sistema de seguimiento que permita controlar su evaluación a fin de identificar las causas de las tendencias positivas o negativas en la participación de los ciudadanos y medir el impacto de los mecanismos adoptados y ; necesariamente , cambiar la forma de organización, estructural y funcional, del órgano ejecutor de las políticas municipales: la administración pública municipal.

GLOSARIO

1. Administración Pública Municipal:

Conjunto de unidades administrativas a cargo del presidente municipal y cuyas actividades tienen como objetivo cumplir la voluntad del gobierno dentro de un orden normativo establecido.

2. Autonomía Municipal:

Libertad de elegir a los titulares de los órganos gubernativos municipales, tener personalidad jurídica propia, manejar su patrimonio y tener facultades para dictar las reglas de convivencia para su propia comunidad.

3. Ayuntamiento: Órgano colegiado y deliberante de elección popular que tiene la representación política y legal del municipio. En México el ayuntamiento se integra por el presidente municipal, síndico (s) y regidores, de acuerdo a la legislación de cada entidad federativa.

4. Centralización: Forma de organización en las que se concentran todas las facultades o atribuciones, así como las funciones de decisión y emisión de normatividad en un solo órgano central.

5. Democracia:

En su acepción moderna y generalizada, democracia es el sistema en que el pueblo en su conjunto ostenta la soberanía y en uso de la misma elige su forma de gobierno y a sus gobernantes.

6. Descentralización: Forma de organización en la que el órgano central delega facultades o atribuciones que le fueron conferidas en su origen, en órganos específicos para la atención de asuntos institucionales.

7. Desconcentración: Forma de organización administrativa que se integra con órganos a los que se les encomienda la realización de determinadas actividades y que no pierden la relación jerárquica con el órgano central.

8. Federalismo: Sistema jurídico – político en donde entes soberanos efectúan una alianza o pacto para ceder parte de esa soberanía y crear un ente federal quien tendrá la representación nacional con mayor amplitud de competencias.

9. Gestión Pública: Es una idea referida sobre todo a la organización. Es la respuesta gubernamental a demandas sociales o procesos administrativos internos.

10. Gobierno Municipal: Es el órgano de conducción político-administrativo del quehacer municipal y está representado por el ayuntamiento.

11. Municipio: Es la base de la división territorial y de la organización política administrativa de los estados de la federación.

12. Participación: Acto social en donde el individuo forma parte de una organización por voluntad y decisión propia.

13. Participación Ciudadana: Es la relación intrínseca entre gobierno y ciudadanos para formar parte en los asuntos públicos. Esta forma de participación regularmente está reglamentada y debidamente enmarcada en procedimientos y atribuciones específicas de los ciudadanos o de los órganos de participación correspondiente.

14. Participación Comunitaria: Es una forma de autogobierno y resolución de conflictos locales que imponen a los individuos condiciones y funciones comunitarias determinadas, con independencia del gobierno o en interacción con ellos y con relativa autonomía.

15. Participación Social: Cuando los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos se organizan con autonomía, con respecto del gobierno- en algunos casos antagónicos a el- , no importando las restricciones que se auto imponen para reivindicar sus demandas.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, Lucia (Coord.), *La sociedad civil ante la transición democrática*, Plaza y Valdes, México, 2002
- Ampudia Orozco, Víctor Javier y B.O. Infante Meléndez, *México Municipal hoy: análisis estratégico y cambio organizacional*, Gobierno del Estado de México-Instituto Hacendario del Estado de México, Toluca, 2001
- Arellano, David, E. Cabrero y A. del Castillo(Coord.), *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*, CIDE-M.A. Porrúa, México, 2003
- Barrera Zapata, Rolando y Conzuelo F. Ma. Del Pilar, *Descentralización y Administración Pública en los estados federados*, UAEM-IAPEM, México, 1989
- Bolos; Silvia, *Organizaciones sociales y gobiernos municipales*, Universidad Iberoamericana, México, 2003.
- Cabrero M. , Enrique, *la nueva gestión municipal en México*. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales, CIDE, México, 1995
 - *Políticas públicas municipales, una agenda en construcción*, CIDE, México, 2003.
 - *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993) logros y desencantos*, CIDE-M.A. Porrúa, México, 1998.
 - Y Gabriela Nava Campos (Coord.), *Gerencia pública municipal, conceptos básicos y estudios de caso*, CIDE-M.A. Porrúa, México, 2000.
- Dagnino, Evelina (Coord.), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*, Pontificia Universidad Católica del Perú-FCE, México, 2002
- Darquea Sevilla, Gonzalo, *Planeación estratégica participativa municipal*, IULA/CELCADEL, quito, 2000

- De la Fuente, Juan Ramón y Joaquín López B. (Comp.), *Federalismo y salud en México, primeros alcances de la reforma de 1995*, UNAM-Diana, México, 2001
- *Descentralización*, Cuadernos de Renovación Nacional, FCE, México, 1988.
- *Descentralización e infraestructura local en México: una nueva política pública para el desarrollo*, OCDE, Francia, 1998
- Domínguez Alcahud y Monge, González Paras, N., *Desconcentración, descentralización y división territorial*, INAP, serie praxis 32, México, 1982
- Faya Viesca, Jacinto, *El federalismo mexicano*, INAP, México, 1988
- Foro: Descentralización y desarrollo regional en México, UAEM-IAPEM-Gob. Edo. De México., Toluca, 1986
- García del Castillo, Rodolfo, *Los municipios en México, los retos ante el futuro*, CIDE-M.A. Porrúa, México, 1999
- Garrocho, Carlos y Sabino, J., *Desarrollo municipal, retos y posibilidades*, El Colegio Mexiquense, A.C., Toluca, México, 1998.
- Gobierno del Estado de México, *Modernización de la gestión pública en las administraciones municipales del estado de México*, IAPEM-Gob. del Edo. de México.
- Informe sobre el desarrollo humano 2003, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2003
- Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. Memoria II Seminario Internacional, Redimensionamiento y modernización de la administración pública, 1991
- Jacob Rocha, Enrique, Carlos Alfaro y Eduardo Pérez (Coord), *Experiencias municipales de gobierno en Naucalpan de Juárez, 1994-1996*, IAPEM, México, 1996.
- Javed Burqui, Shahid, Perry, Guillermo E. y Dillinger, William (Coord.), *Más allá del centro, la descentralización del estado*, Banco Mundial, Washington, D.C., 1999

- Martinelli, José María (Coord.), *Políticas públicas en el nuevo sexenio*, UAM-Plaza Valdes, México, 2002
- Martínez Assad, Carlos y Alicia Ziccardi, *Política y gestión municipal en México*, UNAM-115, México, 1988
- Martínez Cabañas, Gustavo, *La administración estatal y municipal de México*, INAP-CONACYT, México, 1985
- Martínez Martínez, Pedro, *Federalismo y gobierno local en gestión y estrategia*, UAM-Azcapotzalco, No. 8, México, 1996.
 - *El fortalecimiento del municipio como institución receptora de la descentralización*, en *Gestión y Estrategia*, UAM-A, México, 1998
 - *El municipio: descentralización y democracia*, en G. y E., UAM-A, México, 1996
- Martínez Silva, Álvaro, *Participación de la comunidad en los planes de desarrollo municipal*, CNEM, Sria. de Gobernación, México, 1987.
- Mendicoa, Gloria Edel, *Modernización y democracia*, ESPACIO, Buenos Aires, 1996.
- Merino, Mauricio (Coord.), *En busca de la democracia municipal*, El Colegio de México, México, 1994
- Montes de Oca N., Elvira (Coord.), *Modernización y recursos municipales*, El Colegio Mexiquense, Toluca, 1996.
- Olmedo, Raúl (Coord.), *Experiencias municipales repetibles*, Instituto de Administración Municipal-COMUNA, México, 1999
 - *El poder comunitario en Tlaxcala, Las presidencias municipales auxiliares*, COMUNA, México, 1999
- Orozco Deza, Miguel Ángel, *El municipio mexicano en el tercer milenio*, CEDEMUN, México, 2000
- Ortega Lomelin, Roberto, *El nuevo federalismo, la descentralización*, Porrúa, México 1988
 - *Federalismo y municipio*, FCE, México, 1994

- Panfichi, Aldo,(Coord), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil*, FCE-Universidad de Estadual de Campinas, México, 2002.
- Prud'Homme, Jean-Francois, *Consulta popular y democracia directa*, IFE, Cuadernos de Divulgación de la cultura Democrática No. 15, México, 1997.
- Robles Martínez, Reynaldo, *El municipio* , Porrúa, México, 1987
- Rodríguez Prieto, Rafael, *Ciudadanos soberanos, participación y democracia*, Almuzara, España, 2005
- Rodríguez, Victoria E., *La descentralización en México*, FCE, México, 1999
- Sobrino, Jaime, *Una mirada a los gobiernos municipales en México*, El Colegio Mexiquense, Toluca, México, 1999
- Vázquez, Héctor, *El nuevo municipio mexicano*, SEP, México, 1986
- Ziccardi, Alicia (Coor.), *Ciudades y gobiernos locales en América Latina de los noventa*, M.A. Porrúa- Instituto Mora- Flasco, México, 1991.
 - *Gobiernos locales: problemas de representación y participación ciudadana, en la autoridad municipal y su compromiso con la democracia*, CEDEMUN, México, 1994
- Zimmerman, Joseph F., *Democracia participativa. El resurgimiento del populismo*, LIMUSA, México, 1992.

Revistas.-

- Federalismo y desarrollo, Fortalecimiento Institucional, BANOBRAS, No. 66, México, Abril/Junio, 1999
- Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. INAP
 - Estudios municipales, Nos.45, 46, y 47, México, 1994.
 - Descentralización política y administrativa, Nos. 20/21, 1986
- Instituto de Administración Pública del Estado de México, Revista IAPEM,
 - Federalismo y administración pública, No. 40, Toluca, 1998

- Ensayos “Certamen IAPEM 1998”, No. 42, Toluca, 1999
- Participación ciudadana no. 41, Toluca, 1999
- Administración pública y ciudadanía, No. 46, Toluca, 2000
- Seguridad social y gobiernos locales, No. 47, Toluca, 2001
- Políticas públicas, no. 49, Toluca, 2001

- Política Digital. Una publicación de Nexos
 - Innovación Gubernamental, No. 13, México, nov./2003
- Revista de Administración Pública, Descentralización, INAP, Nos. 67/68, México, 1986.
 - Desconcentración, INAP, Nos.63/64, México, 1985.
- Revista del COLEGIO Ciencia Política y Administración Pública, Gobierno Local, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, año III, No. 5, México, 1995.