

00781



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO
FACULTAD DE DERECHO**

**LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA
MUNICIPAL EN MÉXICO**

**EL CASO DEL MUNICIPIO
DE MORELIA: 1990 – 1998**

TESIS

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
DOCTOR EN DERECHO**

**PRESENTA EL
MAESTRO JOSÉ RENÉ OLIVOS CAMPOS**

COMITÉ TUTORAL

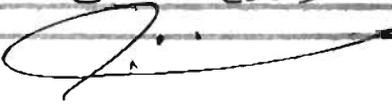
**DR. JORGE FERNÁNDEZ RUIZ
DR. MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA
DRA. MARÍA ISABEL GONZÁLEZ VILLASEÑOR**

CIUDAD UNIVERSITARIA, DISTRITO FEDERAL, MÉXICO, 2005.



m345041

Para mi esposa Miriam.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la
UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el
contenido de mi trabajo recepcional.
NOMBRE: MTRO. JOSE REVÉ
OLIVOS LAMPOB
FECHA: 3 JUNIO - 2005
FIRMA: 

Al Maestro Doctor Jorge Fernández Ruiz,
con respeto, admiración y aprecio.

Agradecimientos

A los integrantes del Comité Tutoral y Jurado Examinador Dr. Jorge Fernández Ruiz, Dr. Manuel González Oropeza y Dra. María Isabel González Villaseñor, les manifiesto mi más amplio agradecimiento por su gran apoyo, valiosas observaciones y guía para mejorar la forma y el contenido de la investigación.

A los demás miembros del Jurado Examinador Dra. Lucinda Villareal Corrales, Dr. Augusto Sánchez Sandoval, Dr. Ángel Zarazúa Martínez y Dr. Gabino Castrejón García, en este esfuerzo, mi más amplio reconocimiento por el apoyo y sus consejos en el presente trabajo de tesis.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	4
I. LA DEMOCRACIA Y LA GOBERNABILIDAD	7
1. Introducción	7
2. Formas de participación en la democracia	8
A. Aspectos previos	8
B. La configuración de la participación ciudadana	10
3. La gobernabilidad	18
A. Noción de la gobernabilidad	18
B. Déficit de gobernabilidad	20
C. Crisis de gobernabilidad	21
4. La gobernabilidad democrática	25
A. Indicadores de gobernabilidad	31
5. Conclusiones del Capítulo Primero	33
II. LA ALTERNANCIA PARTIDISTA Y SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA MUNICIPAL DE MÉXICO	35
1. Introducción	35
2. Definición del Municipio	35
3. El gobierno local	39
4. La situación municipal en México	44
5. Conclusiones del Capítulo Segundo	53
III. LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA MUNICIPAL EN MÉXICO	55
1. Introducción	55
2. Las reformas constitucionales para el impulso municipal	56
3. La coordinación intergubernamental entre la federación y los gobiernos locales	72
A. La coordinación intergubernamental para la planeación	73
B. Los convenios intergubernamentales	79
C. La coordinación fiscal	81
4. Conclusiones del Capítulo Tercero	84
IV. LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y LA COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL; MEDIOS INSTITUCIONALES PARA LA GOBERNABILIDAD MUNICIPAL	86
1. Introducción	86
2. La profesionalización de la función pública municipal; medio institucional para la gobernabilidad	88
A. La profesionalización de la función pública municipal, un asunto pendiente en la transición democrática	89
B. El perfil de la situación de los trabajadores de confianza en los municipios de México	92
C. Perspectiva para instaurar la profesionalización de la función pública municipal	99
D. Hacia una propuesta para el servicio civil de carrera municipal	100

3. Las relaciones intergubernamentales; medio institucional para la gobernabilidad	103
A. Características básicas de las relaciones intergubernamentales en el federalismo	104
B. Perfil actual de los municipios en las relaciones intergubernamentales en el federalismo	107
C. Hacia una nueva relación intergubernamental en el federalismo mexicano	119
4. Conclusiones del Capítulo Cuarto	122
V. UN CASO DE DÉFICIT DE GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA; El gobierno del Municipio de Morelia: 1990 – 1998	124
1. Introducción	124
2. El contexto: contrastes y deterioros del Municipio	125
A. Aspectos demográficos y económicos	125
B. Aspectos educativos	136
C. Aspectos de la salud	137
D. Aspectos de la vivienda	139
3. La agenda y actuación del gobierno en la dinámica de la regulación municipal	140
A. El trienio de 1990 a 1992	142
B. El trienio de 1993 a 1995	162
C. El trienio de 1996 a 1998	177
4. Los resultados de la experiencia gubernamental municipal	187
A. Resultados de la alternancia de los partidos políticos en el municipio	187
B. Resultados de la planeación municipal	189
C. Resultados de la reglamentación municipal	190
D. Resultados de la participación ciudadana	193
E. Resultados de la finanzas públicas municipales	195
F. Resultados de los servicios públicos municipales	201
G. Resultados del desarrollo urbano municipal	208
H. Resultados del servicio civil de carrera municipal	209
5. El desempeño del gobierno municipal en los períodos de 1999 al 2001 y del 2002 al 2004	211
A. La dimensión de la planeación municipal	211
B. La dimensión de la reglamentación municipal	212
C. La dimensión de la participación ciudadana	213
D. La dimensión de las finanzas públicas	214
E. La dimensión de los servicios públicos	219
F. La dimensión del desarrollo urbano	221
G. La dimensión del servicio civil de carrera municipal	222
6. Recomendaciones para la gobernabilidad del Municipio de Morelia	224
A. Propuesta para un servicio civil de carrera municipal	225
B. Propuesta para una nueva relación intergubernamental en el Municipio de Morelia	229
C. Propuesta para la participación ciudadana municipal	233
7. Conclusiones del Capítulo Quinto	234
BIBLIOGRAFÍA	237

INTRODUCCIÓN

La presente investigación: La gobernabilidad democrática municipal en México, tiene por objeto analizar la democratización del poder en el gobierno municipal, determinado por las transformaciones normativas que constituyen sólo una de las condiciones necesarias del sistema democrático en que transita México en nuestros días.

En el análisis del ejercicio del poder del gobierno municipal, vinculado con los actuales procesos de la democratización del poder en el ámbito local, se comprende el caso del Municipio de Morelia del Estado de Michoacán, durante el periodo de 1990 a 1998.

El Municipio de Morelia se considera para efectos del presente estudio, porque representa una experiencia que tiene como principal rasgo la alternancia y el ejercicio del poder de manera periódica, por distintos actores políticos. En el año de 1989, es la primera vez que un partido político, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), gana las elecciones al Partido Revolucionario Institucional (PRI) para la Presidencia del Municipio de Morelia, ejerciendo el poder político local de 1990 a 1992. Posteriormente, el PRI obtiene el triunfo y gobierna durante el periodo de 1993 a 1995. Luego el Partido Acción Nacional (PAN) resulta vencedor en la contienda electoral en el año de 1995, gobernando para el trienio de 1996 a 1998. Nuevamente el PRI gana las elecciones para los periodos posteriores de 1999 a 2001 y del 2002 al 2004.

La investigación reviste un carácter exploratorio, en el que se pretende conocer las características normativas de las instituciones del gobierno municipal dadas en los distintos periodos por la alternancia del poder.

El estudio del gobierno del Municipio de Morelia pretende examinar cómo gobierna cada uno de éstos partidos para cada régimen de gobierno. Un cambio de gobierno por diversos partidos políticos puede mejorar en los indicadores del desempeño de las instituciones de gobierno en un plazo determinado o bien puede colapsarse ante diversos factores. Esto depende de la capacidad de mejorar el marco jurídico regulatorio y el respeto del mismo, así como de los objetivos, acciones y recursos para conducir a la sociedad.

La metodología con la que se trata el estudio de caso es de tipo cualitativo, que considera a las pequeñas comunidades y a las organizaciones como unidades privilegiadas para el análisis cualitativo, porque permiten una apreciación integral del objeto de estudio.

Con base en estos límites planteados, se parte de la hipótesis siguiente: la dinámica de la alternancia del poder en el gobierno del Municipio de Morelia, en el régimen democrático de México, produce cambios en las reglas formales para gobernar lo que puede generar un mejor desempeño gubernamental para atender las exigencias locales.

Se trata de determinar, si la oferta política es trasladada a las ordenanzas normativas de la institución municipal, que se traduzcan en obras o servicios en beneficio de la ciudadanía. O bien, se lleva todo tipo de asuntos al gobierno electo, sin procesar normativamente, saturando la acción del gobierno con todo tipo de cuestiones que atender.

Esta dinámica del Municipio de Morelia, se contextualiza en la tendencia de democratización del poder a escala nacional, que se ha propiciado desde el sistema jurídico y político. Para esto se destaca la redefinición de la competencia del municipio derivada de las modificaciones al artículo 115 de la Constitución Federal, que genera cambios al régimen jurídico municipal en México, así como los instrumentos normativos para la coordinación intergubernamental dados para fortalecer las capacidades de actuación de los gobiernos municipales.

Tales aspectos son los que se analizan en la presente investigación, del modo siguiente.

El primer capítulo, examina la perspectiva teórica de la democracia y la gobernabilidad, así como la categoría de gobernabilidad democrática, como ámbitos en que puede desempeñarse el ejercicio del poder municipal.

En el capítulo segundo, se trata el concepto del municipio desde la perspectiva jurídica. Asimismo, se analiza la importancia del gobierno local en los cambios estatales y los procesos democráticos en el ejercicio de gobernar. Se destaca la situación que presentan en la actualidad los municipios en México, cuyo diagnóstico sirva de base instrumental para el estudio de caso del Municipio de Morelia.

En el capítulo tercero se analizan las políticas de descentralización del gobierno federal hacia los gobiernos locales, desde la perspectiva jurídica, fundamentalmente se examinan las reformas constitucionales al texto del artículo 115, así como los cambios institucionales que se dan a través de los instrumentos normativos de coordinación intergubernamental entre la Federación, los estados y municipios. Aspectos que son la base jurídica en que se desarrolla la vida municipal en México.

El capítulo cuarto, propone un planteamiento que se sustenta en las políticas normativas en las dimensiones de la profesionalización de la función pública municipal y las relaciones intergubernamentales cooperativas, que nos parece podrían conducir a ampliar los cauces de la gobernabilidad de los gobiernos municipales en los tiempos presentes de la democratización del poder, ante la persistente magnitud de la problemática municipal en México, que exige de los gobiernos municipales resultados palpables, que mejoren la calidad de vida de la comunidad. Dichos aspectos referidos, los consideramos cruciales para el rendimiento social de la gobernabilidad democrática, que requiere se genere en los procesos de la alternancia del poder político y ejercicio del gobierno municipal.

En el quinto capítulo, se comprende el estudio de caso del Municipio de Morelia del Estado de Michoacán, durante el periodo de 1990 - 1998, en el marco de la alternancia del poder local, lo cual se trata desde la perspectiva de la dinámica normativa dada para el desempeño gubernamental. Asimismo, se examinan las etapas trianuales dadas en el lapso de los años de 1999 al 2004. Por último, se exponen algunas recomendaciones para fortalecer la gobernabilidad del Municipio de Morelia.

I. LA DEMOCRACIA Y LA GOBERNABILIDAD

1. Introducción.

La democracia y la gobernabilidad son dos dimensiones que no necesariamente convergen. En lo fundamental, las acciones del gobierno pueden darse en términos de gobernabilidad, sin que esto signifique que los propósitos estén dados necesariamente dentro de un régimen democrático. Puede existir gobernabilidad en un gobierno autoritario y carecer de legitimidad ciudadana. Del mismo modo, plantear la democracia sin considerar la gobernabilidad, puede conducir a situaciones de inestabilidad e incertidumbre política.

En las sociedades contemporáneas, la relación entre la democracia y la gobernabilidad se enlaza en la soberanía popular y sus expresiones que pueden adoptar en el ejercicio de esa soberanía, como son la elección de los gobernantes y la participación ciudadana directa en los asuntos públicos.

Consecuentemente, este primer Capítulo, tiene por objeto examinar, en primer término, sólo algunas cuestiones teóricas de las distintas formas de participación ciudadana más relevantes, que tienden a articularse en las concepciones de la democracia en sus distintas especies, de manera fundamental en las formas de la democracia representativa y democracia directa.

También, se distingue el término de la gobernabilidad y las diferentes perspectivas que tratan de determinar las causas y las soluciones que pueden darse en torno a los problemas de la gobernabilidad.

Esto, nos permite ubicar la categoría de la gobernabilidad democrática con la que se intenta establecer que está directamente relacionada con la capacidad de las instituciones gubernamentales, para articular la participación de las organizaciones de sociedad civil y la ciudadanía, a fin de elevar el grado de gobernabilidad y con ello el bienestar social. Asimismo, se distingue los posibles indicadores de gobernabilidad.

Considero que la gobernabilidad democrática debe apoyarse en los consensos de los poderes públicos, de los actores políticos, organizaciones sociales y la ciudadanía para los procesos de decisión y elaboración de las políticas, así como en las acciones gubernamentales. Esto requiere la existencia de canales institucionales y legales que admitan satisfacer las demandas de participación. Lo que permita obtener legalidad, legitimidad, eficacia y certidumbre en el ejercicio del gobierno.

Lo anterior, tiene el propósito de situar, en los capítulos siguientes, la discusión del municipio, como una institución central en los procesos de la gobernabilidad democrática en México.

2. Formas de participación en la democracia.

A. Aspectos previos.

La participación ciudadana se contempla en la teoría de la democracia moderna. Aquella aparece en las concepciones fundamentales de la democracia directa, la democracia representativa, democracia semidirecta y la democracia participativa, las cuales invocan a la construcción de modelos institucionales alternativos en las sociedades democráticas, pero se sustentan en el principio de soberanía popular,¹ que se distingue por las formas en que es ejercida por los ciudadanos que participan en las decisiones públicas.

En la concepción de la democracia directa, se considera que los ciudadanos deben de participar directamente en un sistema de toma de decisiones para las cuestiones públicas. El ciudadano toma parte directa y permanente en el proceso de adopción de las decisiones en torno a la vida pública.

El modelo histórico ateniense de la época antigua es considerado el más acabado de la democracia directa,² que se apega a su definición primordial y literal: el gobierno del pueblo. Ésta se practica por ciudadanos que, reunidos en asamblea, ejercen el poder soberano, cuyo ámbito de acción incluye todos los asuntos comunes de la ciudad. Es una democracia autogobernante. Sin embargo, la ciudadanía participante es restringida, la ejercen los varones. Las mujeres, los extranjeros residentes y los esclavos estaban excluidos de ella. En la actualidad, la democracia directa se lleva a cabo en la asamblea anual de ciudadanos, de pequeñas comunidades, como en los cantones suizos de alta montaña.

A éste modelo de la democracia directa, se le ha contrapuesto el problema técnico del número de participantes, vinculado al tamaño y a la complejidad de las sociedades modernas que imposibilita la reunión y deliberación permanente del conjunto de los ciudadanos.³ Este reconocimiento de conjunto de problemas, plantea

¹ La soberanía popular es comprendida en las sociedades democráticas modernas, como el "conjunto de ciudadanos que gozan de derechos políticos y que pueden, por consiguiente, participar de un modo u otro en la constitución de la voluntad política colectiva". Salazar, Luis y Woldenberg, José (1993), **Principios y valores de la democracia**, Instituto Federal Electoral, México, p. 18.

² Un análisis del modelo de democracia practicado en Atenas en el siglo V a. C., ver: Held, David (2001), **Modelos de democracia**, Alianza editorial, Madrid, pp. 29 y ss.

³ Jean Jacques Rousseau advierte (a más de dos siglos de distancia) los aspectos problemáticos de sostener el modelo de la democracia directa en las sociedades modernas que son de mayor escala, al señalar que: "No puede imaginarse que el pueblo permanezca constantemente reunido para ocuparse de asuntos públicos," debido a que para esto, se requieren de muchas condiciones difíciles de reunir: "En primer lugar, un Estado muy pequeño en que sea fácil congregarse al pueblo y en el que cada ciudadano pueda conocer fácilmente a todos los demás; en segundo lugar, una gran sencillez de costumbres, que evite multitud de cuestiones y discusiones espinosas; además, mucha igualdad en las categorías y en las fortunas sin lo cual no podría subsistir mucho tiempo la igualdad en los derechos y en la autoridad; por último, poco o nada de lujo," y, concluye: "Si hubiera un pueblo de dioses, se gobernaría democráticamente, pero no conviene a los hombres un gobierno tan perfecto." Rousseau, Jean Jacques, **El Contrato Social**, III, Ediciones EDIMAT, Madrid, pp. 100 y 101.

el modelo de la democracia representativa, el cual es el que más impera en las sociedades contemporáneas.

La democracia representativa es considerada una democracia indirecta en la que el pueblo no gobierna.⁴ No obstante, son los ciudadanos quienes eligen a los representantes que los gobiernen y representen en la asamblea, es decir, deciden las políticas y actos legislativos del pueblo.

Podemos establecer que la democracia representativa, se sustenta en un sistema en el que deciden los que han sido elegidos y que son representantes de los ciudadanos electores.

A la democracia representativa se le caracteriza por: "a) en cuanto goza de la confianza del cuerpo electoral, una vez elegido ya no es responsable ante sus electores y en consecuencia no es revocable; y b) no es responsable directamente frente a sus electores, precisamente porque él está llamado a tutelar los intereses generales de la sociedad civil y no los intereses particulares de esta o aquella profesión".⁵

De este modo, la democracia representativa se delimita en el momento en que los elegidos para representar a la comunidad, dejan de ser responsables ante los electores, empero existe el nexo en tanto deben de tutelar aquéllos, los intereses generales de la colectividad y no de unos cuantos, a través de la representación política que se les ha conferido.⁶

La participación ciudadana es considerada también, en los sistemas de consulta directa a los ciudadanos sobre distintas cuestiones públicas, en los que se incluyen las instituciones de la revocación de representantes, el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, entre otras. Maurice Duverger estima que éstas son formas de la democracia semidirecta, que constituyen correctivos a deficiencias de funcionamiento de las instituciones de representación.⁷

De este modo, se alude a las formas de la democracia directa dadas a través de los instrumentos, tales como: el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular y la revocación del mandato. Lo que interesa es que los ciudadanos participen en el

⁴ Sartori, Giovanni (1989), **Teoría de la democracia; 1. El debate contemporáneo**, Alianza Universidad, México p. 150.

⁵ Bobbio, Norberto (1986), **El futuro de la democracia**, Fondo de Cultura Económica, México, p. 37.

⁶ Esta vinculación entre los ciudadanos que participan como electores de los representantes de la colectividad había sido contemplada en el siglo XVIII, como en la percepción de James Madison (1788) en sus escritos en **El Federalista**, quien considera que la representación política supone la delegación del gobierno en reducido número de ciudadanos elegidos por el resto, lo que implica que los representantes actúan como fiduciarios de los electores decidiendo por sí mismos y emitiendo sus propios juicios en relación con los intereses de dichos electores y su satisfacción adecuada. Las instituciones de representación sirven para anular a las facciones y salvaguardarlo de la tiranía. Held, David, **op. cit.**, pp. 113 y 114.

⁷ Duverger, Maurice (1980), **Instituciones políticas y Derecho Constitucional**, editorial Ariel, México, pp. 80 y ss.

poder, con lo que se complementan las instituciones de la democracia representativa, lo que produzca un continuo de formas democráticas, fundadas y establecidas con la participación ciudadana.

El modelo de la democracia participativa (también se le denomina democracia integral), tiene por base el "desarrollo de la democracia desde comienzos del siglo pasado, coincide con la extensión progresiva de los derechos políticos, es decir, de derecho a participar, aunque sea por medio de la elección de representantes, en la formación de la voluntad colectiva."⁸

Los derechos de los ciudadanos a participar cuando se extienden en la vida política y a otras esferas de la vida social, constituyen el indicador fundamental de la democracia participativa y, a su vez, permite el desenvolvimiento de ésta.

En la percepción de Norberto Bobbio,⁹ la democracia participativa, en las sociedades modernas, se genera porque existe un proceso de democratización del Estado y en la sociedad civil. En el primero, se da en diversos espacios como los tradicionalmente dominados por organizaciones de tipo burocrático y en la sociedad civil en distintas articulaciones, como en la escuela, la empresa, la familia, entre otros.

En estos términos, la democracia participativa se comprende cuando discurre a los ciudadanos con derechos para poder participar en distintos ámbitos, como para elegir o ser elegidos en los cargos de elección popular, en organizaciones de la sociedad civil, en las asociaciones políticas, en la opinión pública, en reuniones y manifestaciones o en cualquier forma de expresión democrática.

B. La configuración de la participación ciudadana.

Con las anteriores consideraciones, es pertinente tratar las características de la participación ciudadana de un modo preciso que se da como una condición en las distintas especies de la democracia. Se examina, en primer término, la noción de participación, para después analizar los rasgos que asume la participación ciudadana en la democracia representativa y en la democracia directa.

i) La participación.

La participación es un concepto en que se reconoce en múltiples características cuando se le asocia o se le vincula a la sociedad, lo que conduciría a una definición tan amplia que, a su vez, resultaría inacabada al no cubrir alguno de los ángulos de su análisis.

⁸ Bobbio, Norberto (1999), **Estado, gobierno y sociedad**, Fondo de Cultura Económica, México, p. 203.

⁹ Bobbio, Norberto (1986), **El futuro de la democracia**, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 43 y ss.

Es conveniente empezar por el significado etimológico de participar. Noción que proviene del latín *participare* que significa: "Tomar parte uno en una cosa; Recibir una parte de algo; Compartir, tener las mismas opiniones, ideas, etc., que otra persona; Dar parte, noticiar, comunicar."¹⁰ Participar de alguna cosa o tomar parte en algún asunto es reconocer la no-posesión de esa cosa. "No se participa de aquello que de uno mismo es (lo posee)."¹¹ En un mío o un tuyo que queden garantizados.¹² Participar es también un asunto colectivo en el que se comparten pensamientos, acuerdos, resoluciones, veredictos e informes. Asimismo, es hacer del conocimiento a los demás de los hechos, sucesos o actos de interés común.

Participar es una decisión individual a través de la cual puede manifestar una persona un cierto nivel de intensidad y dirección para actuar de manera colectiva. Cuando los miembros de una comunidad deciden participar, lo realizan mediante un acto concreto.

La participación "es tomar parte en persona y un parte autoactiva."¹³ La participación la consideramos que es una decisión y actuación personal en un asunto colectivo, que se efectúa para realizar un objetivo determinado, con el cual se obtienen conocimientos o información en lo que se va a participar y beneficios comunes, cuya realización exige organización, recursos, tiempo y esfuerzos.

No todos los recursos, tiempo y capacidades de que dispone cada persona para participar la destina a este fin. No se puede participar en todo o en cualquier asunto o cuestión, destinando todos los recursos y esfuerzos que tiene cada persona, pues existen otros requerimientos, necesidades o exigencias.

La participación tiene ciertas reservas, tales como:

a) La participación es selectiva, sólo se participa en lo que uno puede y decide realizar efectivamente;

b) La participación se da en una distribución desigual de aportaciones de las personas que deciden tomar parte en algún asunto. Unos pueden aportar mayores esfuerzos, tiempo o recursos o ambos aspectos a la vez, mientras que otros serán de menor grado sus contribuciones, ante una insuficiencia de recursos o disponibilidad de tiempo o conocimiento, pero no por una falta de voluntad de participar; y,

c) La participación no puede producir siempre los mismos beneficios para quienes deciden realizar un objetivo compartido, porque no todos los individuos que participan desempeñan exactamente el mismo papel y a su vez, no se puede obtener

¹⁰ *Diccionario de la Lengua Española* (2000), vigésima primera edición, Real Academia Española, Madrid, t. 2, p. 1536,

¹¹ Federación de Asociaciones de Vecinos de Palma de Mallorca (1989), "Planteamiento General", en varios autores, *Procesos socioculturales y participación*, editorial Popular, Madrid, p. 22.

¹² J. Kant, citado por Córdova, Arnaldo (1976), *Sociedad y Estado en el mundo moderno*, Editorial Grijalbo, México, pp. 162 y 163.

¹³ Sartori, Giovanni (1989), *op. cit.*, p. 153.

siempre, todo lo que cada persona desea.¹⁴

Existe el riesgo de referir a la participación cuando se comparte poder entre los mismos de siempre, para mantener estructuras de dominación o de explotación de recursos en beneficio de unos cuantos.

Se trata de que la participación sea un proceso en el cual dos partes o más se influyan mutuamente en la realización de un programa, proyecto u objetivo, para satisfacer necesidades colectivas con oportunidad y de forma confiable. Debe existir un compromiso de compartir el poder de decisión, ejecución y evaluación de la acción colectiva. Lo que supone que se debe de contar, previa a la participación y como medio indispensable, con la información suficiente, para conocer y conformar necesidades, que revele aspectos no identificados de la realidad específica, que orienten las decisiones y con ello, estimule la participación, la favorezca y la promueva.

ii) Las características de las formas de participación ciudadana.

La participación ciudadana se vincula al cotidiano quehacer de la vida democrática moderna, como una condición sin la cual no se cumplen los procesos y procedimientos para lograr su efectiva realización.

En la democracia representativa, se requiere la participación ciudadana para la elección de los gobernantes.

No obstante, una de las preocupaciones que se inscribe en las democracias representativas contemporáneas, es la falta de plenitud de la participación en los sistemas de representación, en los procesos que existen tanto en los sistemas políticos que la practican o en los regímenes políticos que la han reinstaurado en países de América Latina y de Europa oriental.¹⁵

En la idea de Norberto Bobbio,¹⁶ las actuales democracias se encuentran

¹⁴ Merino, Mauricio (1997), **La participación ciudadana en la democracia**, Instituto Federal Electoral, México, p. 10.

¹⁵ Arend Lijphart identifica veinte países que han mantenido el sistema democrático desde los años cuarenta de forma ininterrumpida, con rasgos de naciones desarrolladas y veinticinco países que desde los años ochenta y noventa han instaurado características de regímenes democráticos especialmente América Latina y Europa oriental. Al respecto ver: Lijphart, Arend (2000), **Modelos de democracia: Formas de gobierno y resultados de treinta y seis países**, Editorial Ariel, Barcelona, pp. 59 y ss.

Por otra parte, Samuel P. Huntington observa que desde el siglo XIX se presentan tres grandes olas de democratización en el mundo, en que diferentes países establecen sistemas democráticos, luego fracasan, después lo reinstalan, o bien lo establecen otros. Una larga primera ola inicia en 1828 y se extiende hasta 1926, una segunda ola corta se da de 1943 a 1962 y una tercera ola que empieza en 1974. Sobre las características de los procesos democratizadores de los países en cada ola, ver: Huntington, Samuel P. (1994), **La tercera ola: La democratización a finales del siglo XX**, Ediciones Paidós, Barcelona.

¹⁶ Bobbio, Norberto (1986), **op. cit.**, pp. 14 y ss.

dominadas por características diferentes a las concepciones de la época antigua, cuando se definía gobierno del pueblo o por el pueblo. Hoy en día, los contenidos de la democracia representativa presentan los rasgos que, entre otros aspectos, están:

a) La falta de un comportamiento de extensa participación ciudadana en los procesos decisionales y en espacios en los que puedan ejercer plenamente los derechos;

b) Con un complejo de reglas identificadas por los procedimientos electorales;

c) La transparencia en los procesos decisionales impedida, en muchas ocasiones, por las prácticas de transacción o cooperación de poderes ocultos en sectores de la economía y por la manipulación de medios de la información;

d) Las insuficiencias de una cultura participativa que este comprometida con los procesos y formación de las decisiones; y

e) La autodeterminación de la voluntad popular sujeta, las más de las veces, a la omnipotencia y al conocimiento técnico-burocrático.

Schumpeter¹⁷ advierte que con la participación ciudadana en las elecciones, se produce más bien la aceptación de los dirigentes políticos, a causa de la extensión del sufragio a más ciudadanos, generándose con ello una mayor atomización del electorado y junto con la aparición de instituciones intermedias entre el Estado y la sociedad civil, los partidos políticos con cuadros profesionales de la política, transformados en élites, han llevado consecuentemente a la neutralización de la representación.

Lo anterior, convierte al escenario político democrático representativo en una competencia de élites partidistas que se disputan el poder político y reduce los efectos de representación popular.

De este modo, en los regímenes democráticos representativos modernos se carece de la concurrencia de ciudadanos a participar con una amplia capacidad de juicio para elegir a los gobernantes, con una concepción meditada sobre los representantes y dispuesto mediante su voto, a depositar la voluntad hacia valores que sean expresión de decisiones colectivas. Con lo que no se logra una oferta de igualdad y participación en las tomas de decisiones.

No obstante, el realismo o las imperfecciones de las democracias representativas modernas es preferible sostener como sistema, antes que cualquier otro, como pudiera ser un régimen autoritario. En donde el contenido de la democracia representativa está en favorecer la más amplia participación posible, que tenga por base un sistema de reglas formales, las cuales se garanticen institucionalmente y comprendan: las libertades civiles, los derechos políticos, la

¹⁷ Schumpeter citado por Zolo, Daniel (1994), *La democracia difícil*, Alianza editorial, México, p. 71.

pluralidad organizativa de los partidos políticos, la periodicidad de las elecciones, la participación ciudadana para sufragar y participar en las decisiones colectivas o concertadas tomadas con base al principio de mayoría.

De este modo, un régimen democrático representativo debe de institucionalizar reglas de competencia, canalizar los arreglos entre los protagonistas del poder, optar por prácticas incluyentes, promover la equidad entre los actores políticos, reconocer los derechos y las libertades públicas sin cortapisas, considerar a la negociación y la civilidad como los atributos más conspicuos de la vida política y admitir que al competir, se gana o se pierde de manera transitoria, porque los actores políticos tienen la oportunidad de volver a participar en las contiendas políticas.

La democracia representativa con contenido mínimo constituido por reglas y basada en el principio de mayorías y de minorías,¹⁸ exige y se sustenta en la participación de los ciudadanos.

No es concebible un régimen democrático representativo en donde no exista un mínimo de participación ciudadana. La participación total en la democracia, sería un modelo ideal. Existen diversos grados de participación que se aproximan a un modelo de participación plena en la vida democrática.

La participación ciudadana no se puede conseguir en todos los casos posibles de igual manera y con la misma intensidad, en una misma época y tiempo histórico. Esta depende de las condiciones políticas y sociales en que se exprese y se funde. Como señala Dieter Nohlen,¹⁹ la falta de una cultura democrática no ha sido obstáculo para la instauración del orden institucional de la democracia. En la mayoría de los casos se ha introducido en países sin tradición democrática.

La participación ciudadana es un requisito necesario e inseparable de la democracia representativa. Es el origen y el sentido que la sustenta que, como forma de autodeterminación política colectiva, "apunta a la construcción deliberada del orden social por parte de la misma sociedad".²⁰

Hoy en día, en los Estados democráticos, se revaloran las políticas participativas basadas en los principios de soberanía popular, libertad e igualdad,²¹

¹⁸ La noción de minorías es reconocida en la formación de las decisiones colectivas en la democracia con rasgos de pluralismo, la cual resulta consustancial al asumir formas de participación, por ejemplo, mediante la opinión pública o la cooperación en la formulación, aprobación y aplicación de las políticas. Siendo las minorías un elemento legitimador de la democracia, ver: Loaeza, Soledad (1996), **Oposición y democracia**, Instituto Federal Electoral, México, pp. 47 y 56.

¹⁹ Nohlen, Dieter (1996), **Democracia, transición y gobernabilidad en América Latina**, Instituto Federal Electoral, México, p. 21. Otro análisis sobre la transición de sistemas autoritarios a regímenes democráticos en las últimas cuatro décadas, ver: Huntinton, Samuel P., *op. cit.*

²⁰ Lechner, Norberto (1995), **Cultura política y gobernabilidad democrática**, Instituto Federal Electoral, México, p.10.

²¹ Por libertad se entiende que cada individuo goza de derechos y libertades específicas: de pensamiento, de expresión, de asociación, de reunión, de tránsito; de empleo, de religión, etcétera, que se realizan en apego a las normas legítimamente establecidas e implican el compromiso ético y

estructurándose procedimentalmente la democracia para resolver pacíficamente los conflictos y la toma de decisiones.

Es el reconocimiento de los derechos del ciudadano en la libertad de asociación para participar en los asuntos que fueran de su interés; a la más plena libertad de expresión; la diversidad de fuentes públicas de información; a las garantías institucionales para asegurar sus preferencias electorales, por encima de las determinantes de clases sociales, grupos étnicos, raza, sexo y religión. Esto es lo que permite tener una participación ciudadana amplia.

No obstante, la participación ciudadana no se reduce a los confines de la representación política. Con ésta, también se da énfasis a otras formas directas de participación ciudadana como en las instituciones del referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular, la revocación, la avocación y la consulta popular. Éstas son mecanismos de la democracia directa que aparecen en el constitucionalismo democrático moderno que complementan a las instituciones de la democracia representativa.²²

El referéndum es el acto más utilizado en que participa la ciudadanía, al someter las leyes al voto directo de los electores para su ratificación o desaprobación, en las que recae la decisión soberana constitucional. Butler y

político de participar. Mientras que por igualdad se comprende que todo ciudadano goza de los mismos derechos y obligaciones en la vida política y, por consecuencia, se opone a las diferencias sociales y culturales. Salazar, Luis y Woldenberg, José, *op. cit.*, pp. 26 – 32.

²² Jean-François Prud'homme examina los casos de Canadá, Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña y Suiza que han utilizado y establecido en algunas legislaciones los instrumentos de consulta ciudadana. Al respecto, ver: Prud'homme, Jean-François (1997), **Consulta popular y democracia directa**, Instituto Federal Electoral, México, pp. 29 y ss. En el caso de México, las instituciones del referéndum, plebiscito e iniciativa popular, son incorporadas, desde los años noventa, en las Constituciones de 22 Estados de la República. Las entidades federativas que observan dichas figuras en sus Constituciones locales, son: Aguascalientes, Baja California Sur, Baja California Norte, Chihuahua, Coahuila, Colima, México, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas. Mientras que los Estados de Hidalgo, Nuevo León y Querétaro únicamente disponen la institución de la iniciativa popular en sus respectivas Constituciones. El Distrito Federal ingresa las figuras de referéndum y la iniciativa popular en 1977, con la reforma del 6 de diciembre al artículo 73, fracción VI Constitucional, se estableció el referéndum obligatorio para los ordenamientos legales y los reglamentos competencia de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y la iniciativa popular. En la reforma de 10 de agosto de 1987, al mismo artículo 73, fracción VI, se conservó el derecho de iniciativa popular respecto de las materias que eran competencia de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, pero se excluyó al referéndum del texto Constitucional, con diez años de vigencia. En la reforma de 22 de agosto de 1996 se derogó la fracción VI del artículo 73, y con ella el derecho de iniciativa popular. No obstante esto, el Estatuto del Gobierno del Distrito Federal vigente desde 1994, considera, en el artículo 21, el ejercicio de la participación ciudadana en los asuntos públicos de la ciudad, la cual se rige por las disposiciones de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal vigente desde 1998, que considera los mecanismos de la participación ciudadana del plebiscito, referéndum, iniciativa popular, entre otros.

Un análisis de las experiencias del Distrito Federal y de los Estados de Chihuahua y San Luis Potosí sobre las referidas formas de participación de la democracia directa, ver: González Villaseñor, María Isabel (2002), **El referéndum como derecho constitucional de participación ciudadana directa**, [Tesis Doctoral, inédita], Universidad Nacional Autónoma de México, México, pp. 292 y ss.

Ranney²³ establecen la tipología del referéndum, siguiente:

a) El referéndum controlado por el gobierno: En este caso, los gobiernos tienen un control casi total de las modalidades de aplicación de la consulta popular. De esta manera, deciden si se debe realizar el referéndum, la temática de la consulta y su fecha. También tienen la responsabilidad de formular la pregunta. Asimismo, ejercen la facultad de decidir cuál es la proporción necesaria de votos para que la mayoría sea suficiente y si el resultado ha de ser considerado como obligatorio o indicativo.

b) El referéndum exigido por la Constitución: En algunos países la Constitución exige que ciertas medidas adoptadas por los gobiernos sean sometidas a consulta popular antes de promulgarse, por lo general, dichas medidas son enmiendas constitucionales. Los gobiernos tienen la libertad de decidir si las nuevas leyes son elevadas al rango de enmienda constitucional y, por supuesto, determinan su contenido. Pero el referéndum obligatorio decide si se incorporan o no a la Constitución.

c) El referéndum por vía de petición popular: En este caso, los votantes pueden formular una petición exigiendo que ciertas leyes adoptadas por el gobierno sean sometidas a la aprobación de los electores. Cuando la petición reúne ciertos requisitos (determinado número de firmas, por ejemplo), la o las leyes tienen que someterse a referéndum. Si resultan rechazadas no pueden ser promulgadas, cualquiera que fuese la voluntad del gobierno al respecto.

Estos dos últimos tipos de referéndum implican más a los ciudadanos en el proceso de generación de las leyes. Los cuales se apegan a los siguientes rasgos de referéndum: "legislativo si tiene por objeto una ley; constituyente si versa sobre un proyecto de reforma constitucional; aprobatorio si su propósito es decidir acerca de un proyecto de ley; abrogativo si la propuesta versa sobre la derogación de una ley en vigor; preceptivo si forma parte constitutiva del procedimiento legislativo o de revisión constitucional."²⁴

El plebiscito "es un procedimiento de consulta directa a los ciudadanos sobre asuntos políticos,"²⁵ que puede referirse a un documento de carácter no legislativo, una política concreta o a una persona. El plebiscito es consultivo si la decisión del cuerpo del electorado no vincula jurídicamente a los titulares de la potestad a que corresponde la decisión, o vinculante, si se produce efecto vinculatorio.

La iniciativa popular en la cual la ciudadanía organizada puede participar directamente en una modalidad del acto que proporciona apertura a los procesos legislativos. "La iniciativa popular es el procedimiento que permite a los votantes

²³ David Butler y Ranney Austin citados por Prud'homme, Jean-François (1997), *op. cit.*, pp. 26 y ss.

²⁴ González Schmal, Raúl (2001), "Democracia semidirecta y democracia participativa", en Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo (coordinadores), **Democracia y gobernabilidad**, Universidad Nacional Autónoma de México, México, pp. 94 y 95.

²⁵ **Diccionario de política y administración pública** (s. f.), Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, México, t. 2, p. 246.

proponer una modificación legislativa o una enmienda constitucional, al formular peticiones que tienen que satisfacer requisitos predeterminados. Los países de Italia y Suiza han utilizado esta fórmula a nivel nacional.²⁶

La revocación de mandato es la desposesión del mandato parlamentario por decisión de quienes los eligieron, lo que constituye una variante invertida de la elección de representantes. Cuyo procedimiento se puede dar a partir de una petición popular que debe reunir ciertos requisitos (un número determinado de firmas), se somete a la aprobación de los votantes la permanencia en su cargo o la remoción de un representante electo antes del plazo determinado por la ley.²⁷

La consulta popular permite opinar a los ciudadanos sobre el diseño de determinado plan gubernamental para el desarrollo nacional, regional o local.

Estas formas de participación ciudadana de la democracia directa son contenidos que enriquecen y complementan la participación en la democracia representativa. Se trata de la producción y construcción de procesos en donde la ciudadanía pueda ejercer el derecho político de participar en más espacios, lo que conduzca a concretar más plenamente la democracia.

De este modo, el ciudadano adquiere un sentido menos restringido a la participación que se realiza en los procesos de elección de sus gobernantes. El ciudadano, al ser miembro de la comunidad política, le otorga una condición jurídica-política y una serie de derechos y obligaciones frente a la colectividad que determina la ley, pero también incluye la posibilidad de que el ciudadano pueda participar de su destino dentro de una comunidad.²⁸

La democracia directa y la democracia representativa se fundan en la participación ciudadana y las formas que puede asumir ésta, en donde prevalecen los elementos jurídicos-políticos, constitutivos del ciudadano, en tanto portador de determinados intereses sociales, está en posibilidad de participar en las actividades políticas, en las decisiones y acciones gubernamentales. Desde luego, como señala Marsahall,²⁹ en un ambiente jurídico que le otorgue prerrogativas al ciudadano en el ejercicio de sus derechos, como participar en las decisiones políticas y gubernamentales; y en un ambiente político democrático, que garantice libertades de expresión, de movimiento, de garantías frente a las arbitrariedades del poder.

En suma, se trata de que la ciudadanía pueda ejercer el derecho de participar en más espacios públicos, lo que conduzca a concretar más plenamente la democracia tanto representativa como la directa. La reivindicación de los derechos de los ciudadanos para expresar sus intereses y preferencias múltiples es lo que ha conducido a la extensión y a la validación de las políticas participativas.

²⁶ Thomas Cronin citado por Prud'homme, Jean-François (1997), *op. cit.*, p. 25.

²⁷ David Butler y Ranney Austin citados por Prud'homme, Jean-François, *ídem.*.

²⁸ Silva-Herzog Márquez, Jesús J. (1996), **Esferas de la democracia**, Instituto Federal Electoral, México, p. 19.

²⁹ T. Marsahall, citado por Silva-Herzog Márquez, Jesús J. (1996), *ídem.*

3. La gobernabilidad.

A. Noción de la gobernabilidad.

En la comprensión del término de la gobernabilidad, resulta importante determinar su significado, lo que permita ahondar en sus características fundamentales en el planteamiento de los problemas del gobierno.

El término de la gobernabilidad tiene distintas interpretaciones dadas por diferentes autores que han tratado dicha noción, sin que lleguen a coincidir plenamente en su significado. De tal modo, que no existe una definición generalmente admitida, por lo que se trata de una expresión que puede entenderse en varios sentidos. Por lo que es conveniente exponer algunas definiciones que consideramos destacadas, con objeto de tratar de determinar la concepción de la gobernabilidad.

Manuel Alcántara Sáez señala que por gobernabilidad se entiende "la situación en que concurre un conjunto de situaciones favorables para la acción del gobierno de carácter medioambiental o intrínsecas a éste".³⁰ Esta percepción otorga importancia a las condiciones externas e internas que pueden ser optimizadas positivamente para la interacción entre la capacidad de gobierno y las demandas.

Las definiciones de la gobernabilidad de Ángel Flisfisch, Luciano Tomassini y Xabier Arbós y Salvador Giner presentan ciertas coincidencias. Ángel Flisfisch, comprende la gobernabilidad como "la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo", a la que se le deben considerar las dimensiones de capacidad de adoptar oportunamente decisiones ante eventos que son desafíos; efectividad de las decisiones adoptadas; aceptación social de esas decisiones; y, coherencia de las decisiones a través del tiempo, de manera que no se produzcan efectos contradictorios.³¹ El segundo autor, Tomassini, indica que la gobernabilidad "no solo se refiere al ejercicio del gobierno, sino además a todas las condiciones necesarias para que esta función pueda desempeñarse con eficacia, legitimidad y respaldo social".³² En el mismo sentido, se expresan Xabier Arbós y Salvador Giner, aunque limitando un poco más el sentido de la expresión, cuando señalan que la gobernabilidad es la "cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo"³³

³⁰ Alcántara Sáez, Manuel (1995). **Gobernabilidad, crisis y cambio**, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 38 y 39.

³¹ Flisfisch, Ángel (1989). "Gobernabilidad y consolidación democrática; Sugerencias para la discusión", **Revista Mexicana de Sociología**, LI, p. 113.

³² Tomassini, Luciano (1993). **Estado, gobernabilidad y desarrollo**, Banco Interamericano de Desarrollo, Series Monografías, Washington, p.6.

³³ Arbós Xabier y Giner Salvador (1993). **La gobernabilidad, ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial**, Siglo XXI, Madrid, p. 13.

Por lo que el objetivo del examen de la gobernabilidad de dichos autores, queda comprendido en el ámbito de lo que hace o deja de hacer el gobierno que incorpora una obligada expectativa positiva que mejore la calidad de la acción del gobierno, procurando la legitimidad y la eficacia en la actuación gubernamental.

Michael Coppedge señala que la gobernabilidad es una situación de grado, que existe sólo "en la medida en que la relación entre los actores (políticos) estratégicos logra arreglos que son estables y mutuamente aceptables". En este enfoque el concepto de actor estratégico va más allá del gobierno y su burocracia y se define de manera más bien negativa: "intereses organizados con control suficiente sobre recursos de poder – medios de producción, seguidores, aparato burocrático, fuerza armada, autoridad moral o ideas e información – como para producir disturbios en el orden público o en el desarrollo económico".³⁴

Para Omar Guerrero la gobernabilidad significa el "conjunto de los mecanismos que aseguran un desempeño superior de dirección y la autodirección de la sociedad; es decir, un Gobierno que no solo ofrece orden y estabilidad, sino también calidad de servicio y bienestar social general".³⁵ Esta definición del término de la gobernabilidad, se relaciona con componentes cruciales de la vida social, lo que subraya la importancia de la capacidad de desarrollo de una sociedad; la calidad de vida de los ciudadanos; y la capacidad gubernamental de mejorar los servicios públicos.

Por último, se tiene que el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo ha establecido que la gobernabilidad comprende "el marco de reglas, instituciones y prácticas establecidas que sientan los límites y los incentivos para el comportamiento de los individuos, las organizaciones y las empresas".³⁶ Este significado de la gobernabilidad, se vincula a la acción del gobierno fundada y regulada institucionalmente para articular la participación de distintos actores y los requerimientos de los mismos.

De este modo, es apreciable la variedad de consideraciones en cuanto a las dimensiones con que se aborda el concepto de la gobernabilidad, con lo que se advierte que es una noción que es entendida de forma diversa, que comprende distintas esferas (jurídicas, políticas, económicas o sociales), estructuras e instituciones, públicas y privadas, de una formación social determinada. Estas cualidades son las que le otorgan al concepto su dinamismo, porque las sociedades son así, se encuentran en constante transformación.

No obstante, es conveniente intentar establecer una definición de

³⁴ Michael Coppedge citado por Meyer, Lorenzo (1997), "El sistema político y la gobernabilidad mexicana", en Schmidt, Samuel (Coordinador), **La capacidad de gobernar en México**, Aguilar editores, México, pp. 75 y 76.

³⁵ Guerrero, Omar (1995). "Ingovernabilidad: disfunción y quebranto social", en **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, número 3, Caracas, p. 25.

³⁶ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (1999), **Informe del Desarrollo Humano**, Washington, p. 6.

gobernabilidad que, para los efectos del presente trabajo, se entiende como el conjunto de competencias del gobierno establecidas por la constitución federal y local, para cumplir con las finalidades establecidas por el orden constitucional, mediante instituciones facultadas para ello.

B. Déficit de gobernabilidad.

El término de la gobernabilidad se relaciona con la aparición o agudización de situaciones de crisis en los sistemas políticos, debido a la modificación de las variables que garantizan estabilidad³⁷ y buen gobierno a lo largo de periodos amplios.

Estas concepciones desbordan a ser comprendidas como déficit de la gobernabilidad o bien como crisis de la gobernabilidad,³⁸ las cuales presentan diferentes interpretaciones. Por lo que en primer término se tratan las características de un gobierno que puede ser calificado de deficiente, para después referirnos a los rasgos que comprenden a la crisis de gobernabilidad.

En las explicaciones que tratan las causas del déficit de gobernabilidad, podemos advertir cinco áreas comunes de acción de los sistemas políticos, las cuales serían las siguientes.

i) Es posible que se genere déficit de gobernabilidad, vinculado al que deviene del propio gobierno o de la propia legislación. Es decir, que los gobernantes o quienes imparten justicia no respetan o no hacen respetar el Estado de Derecho o bien, que la ley es deficiente, ambigua, contradictoria, insuficiente; hay disposiciones que son sólo declarativas de derechos o con exceso de derechos ineficaces o inalcanzables. Asimismo, las frecuentes modificaciones a la ley por el gobierno en turno o por el partido en el poder, pueden conducir a la inseguridad jurídica y a la

³⁷ Por estabilidad política se comprende como la previsible capacidad del sistema para durar en el tiempo, en tanto es capaz de adaptarse a los desafíos que provienen del ambiente, puesto que una continua adaptación a la realidad siempre cambiante permite a un sistema sobrevivir. Morlino, Leonardo (1991), "Estabilidad política", en Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola, **Diccionario de Política**, Siglo Veintiuno Editores, México, pp. 533 y 534.

³⁸ Conviene distinguir cinco tipos de situaciones ubicadas en un espectro continuo de grados de gobernabilidad, como son: 1) Gobernabilidad ideal, designa el equilibrio de una respuesta gubernamental adecuada por cada demanda social, lo que constituye un modelo ideal; 2) Gobernabilidad normal, describe una situación donde las diferencias entre las demandas sociales y respuestas gubernamentales se encuentran en un equilibrio dinámico, es decir, que varían en márgenes tolerados y esperables para los miembros de la comunidad política; 3) Déficit de gobernabilidad, establece un desequilibrio entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental, desequilibrio que puede presentarse en diversas esferas (economía, política, jurídica, etc.), que es percibido como inaceptable por actores políticamente organizados y que hacen uso eficaz de su capacidad para amenazar la relación de gobierno en una situación dada; 4) Crisis de gobernabilidad, describe una situación que conjuga desequilibrios inesperados y/o intolerables entre demandas sociales y respuestas gubernamentales; y, 5) La ingobernabilidad, distingue la imposibilidad del régimen para dirigir y, por lo tanto, para garantizar el factor político primordial de orden y estabilidad como condiciones necesarias para la convivencia social. Camou, Antonio (1995), **Gobernabilidad y democracia**, Instituto Federal Electoral, México, pp. 25 y ss.

falta del Estado de Derecho.

ii) El mantenimiento del Estado de Derecho, implica la capacidad del gobierno para mantener o restaurar el nivel mínimo de orden. El incumplimiento de la ley en un número relevante de situaciones es un indicador del desfase entre el marco jurídico vigente y el movimiento real de la sociedad (por ejemplo: la proliferación de delitos y la consiguiente percepción ciudadana de inseguridad pública);³⁹

iii) En el terreno de la economía, puede haber déficit de gobernabilidad, ante la falta de capacidad del gobierno para llevar el control de la economía que se tiende a manifestar en dos dimensiones distintas pero complementarias, tales como: a) el Estado puede manifestar un manejo ineficaz del equilibrio macroeconómico básico (inflación, recesión, balance externo, etcétera); y, b) puede referirse a la conducción estatal con dificultades para llevar a cabo procesos de reestructuración económica para impulsar niveles adecuados de desarrollo económico (distribución del ingreso, crecimiento del empleo, etc.);

iv) Puede manifestarse déficit de gobernabilidad cuando existe falta de capacidad del gobierno para promover el bienestar social y para elaborar políticas que combatan la pobreza. La falta de respuestas eficaces en estas dimensiones pueden dar lugar a la emergencia de la propuesta social y al surgimiento de condiciones que amenacen la estabilidad de la relación entre gobernantes y gobernados; y,

v) En el campo del orden político, se señalan tres tipos de tensiones generadoras de déficit de gobernabilidad. Una, que produce tensiones en el interior del sistema político como consecuencia para incorporar nuevas fuerzas emergentes de la sociedad. En la segunda, se crean tensiones institucionales en el interior de los regímenes democráticos cuando los poderes republicanos se encuentran con partidos opositores o cuando existe la extrema fragmentación partidaria, no es posible alcanzar mayoría consistente en el interior del Congreso (con lo que se puede dar el enfrentamiento entre los poderes legislativo y ejecutivo). Por último, la tercera, se refiere a posibles problemas institucionales capaces de generar ineficiencias de gestión pública, cuando se presentan tensiones entre las diferentes dependencias de gobierno, encargadas de dar respuestas a demandas sociales.

Estas áreas delineadas de déficit de la gobernabilidad, se pueden llegar a presentar dependiendo de las circunstancias históricas y nacionales específicas, en que puede existir una o conjugarse varias de las áreas apuntadas, lo que puede conducir a una auténtica crisis de gobernabilidad.

C. Crisis de gobernabilidad.

En las interpretaciones sobre la crisis de gobernabilidad, subyacen las cuestiones sobre la determinación de las causas que la generan, es decir, se

³⁹ *Ibíd.*, pp. 28 y ss.

examinan los desajustes entre las demandas y la capacidad de respuesta del sistema político, así como sus implicaciones con las que se les atribuye la existencia de aumentar o reducir las demandas o la capacidad del gobierno.

Al respecto, se pueden advertir tres perspectivas en que se centra la problemática fundamental sobre la crisis de gobernabilidad de los sistemas políticos.

i) Un primer enfoque, asume como argumento fundamental, la existencia de un incremento y sobrecarga de demandas y expectativas en un espacio político que expande sus funciones y servicios y los va diferenciando, lo que conduce a nuevas demandas continuas y crecientes provenientes de la ciudadanía y organizaciones políticas (partidos), grupos de presión y medios de comunicación, que deberán ser satisfechas con mayor expansión de servicios e intervención gubernamentales.⁴⁰ Esto produce ineficacia del gobierno para poder absorber la sobrecarga de demandas de los ciudadanos, genera al mismo tiempo erosión de la legitimidad, es decir, la falta de apoyo político de la ciudadanía a las autoridades y directivas del gobierno ante la falta de éste, para cumplir los objetivos comprometidos y satisfacer las exigencias.

Este enfoque, propone resolver la crisis de gobernabilidad con la restricción de las demandas sociales y organizaciones políticas, mediante las medidas de reducir la actividad del gobierno en la economía y el recorte de la organización estatal. Así, se espera que el grado de gobernabilidad se incremente al ampliarse los marcos del mercado, debido a la privatización de sectores económicos, sociales y una variedad de servicios a cargo del Estado.

ii) Una segunda perspectiva, advierte que el problema de la gobernabilidad es a causa del desarrollo democrático que ha conducido a generar un aumento de la participación política y a falta de ir acompañada de procesos que institucionalicen tanto los procedimientos, los controles sociales y las organizaciones políticas, disminuye la autoridad, propicia la falta de legitimación, provoca la ampliación de las actividades del gobierno y los desequilibrios fiscales, lo que exacerba las tendencias inflacionarias.

En este caso, se recomienda solucionar las tensiones inflacionarias y fiscales mediante la aplicación de ciertas medidas que resultan controvertidas. Proponen ampliar los valores democráticos: igualdad y libertad, fortalecer la participación política, la competencia electoral y lograr la dependencia de los gobernantes a las preferencias de los gobernados, por una parte. Por la otra, establecen limitar la expansión del proceso democrático en la toma de decisiones del régimen político a fin de atenuar las demandas de los individuos y grupos participativos sobre el sistema político.

En esta perspectiva, se inscriben los planteamientos sobre el papel de la

⁴⁰ Offe, Claus (1981), "Ingovernabilidad", en **Revista Mexicana de Sociología**, número especial, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 1847 y ss.

governabilidad en sistemas avanzados con democracia representativa, durante los años setenta. En particular, el Informe a la Comisión Trilateral escrito en 1975, por Crozier, Huntington y Watanuki,⁴¹ indicaba que se habían generado crisis en los sistemas políticos de las sociedades de Estados Unidos, Europa y el Japón, las cuales se caracterizan por: a) La deslegitimación de la autoridad y a la pérdida de confianza en el liderazgo como consecuencia de la persecución de los valores democráticos de igualdad e individualismo; b) La expansión democrática de la participación y compromiso político ha creado una "sobrecarga" en el gobierno y una expansión desordenada en las actividades del gobierno, que ha conducido a exacerbar las tendencias inflacionarias de la economía y al desequilibrio estructural entre gastos e ingresos de las finanzas estatales; c) La competencia política se ha intensificado, lo que ha conducido a una disgregación de intereses y a la fragmentación de los partidos políticos; y, d) La incapacidad de respuesta de los gobiernos democráticos a las presiones de la sociedad ha llevado a que las políticas internacionales de las democracias tengan un elevado contenido de nacionalismo local. En suma, estas anomalías estaban ligadas a la crisis de legitimidad, autoridad y confianza, a la sobrecarga del gobierno, a la desagregación de intereses en la arena política y al sostenimiento de políticas exteriores extremadamente nacionalistas.

Ante dicho diagnóstico, el Informe de la Comisión Trilateral referido, recomienda: a) La necesidad de superar una relación más equitativa entre la autoridad gubernamental y el control popular. Cuya recuperación de este equilibrio requiere medidas que permitan una distribución del poder coherente con las responsabilidades. En donde distintos actores (medios de comunicación, los sindicatos, los partidos políticos, intelectuales y tecnócratas) deben ser inducidos a utilizar el poder que han adquirido de forma compatible con sus responsabilidades; b) Los procesos de democratización necesitan de una mayor moderación en el ejercicio de la democracia con el intento de "descargar" el sistema político de las demandas que amplíen funciones o socaven la autoridad a fin de preservar la gobernabilidad de las democracias; y, c) Propone llevar a cabo procesos de descentralización, al considerar que la gobernabilidad de una sociedad en el plano nacional depende de la

⁴¹ Crozier, Michel, Huntington, Samuel P. y Joji Watanuki (1975), **The crisis of democracy. Report on the Governability of Democracies of the Trilateral Commission**, New York University Press, New York, pp. 18 y ss. Cabe señalar que la Comisión Trilateral se funda en 1973, como organismo de carácter privado, integrada por miembros del sector financiero, de empresas multinacionales e intelectuales de Estados Unidos, Europa Occidental y Japón. En los que se reconoce como centro teórico a Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki, quienes en 1975, en la localidad japonesa de Kyoto, donde se realiza la primera sesión plenaria de la Comisión Trilateral, publican el Informe número 8, que lleva por título "La Crisis de la Democracia", a través del cual se trata la crisis de gobernabilidad de la democracia representativa en que se encuentran inscritos los países de Estados Unidos, Europa Occidental y Japón, cuyo enfoque de análisis responde a la perspectiva de los intereses de los integrantes de la citada Comisión, ante los sucesos políticos, económicos y militares que convulsionan al mundo y conducían a un severo cuestionamiento de la legitimidad de las estructuras y sujetos del poder político en los países centrales del imperialismo, eventos tales como: la guerra de Viet Nam, el escándalo Watergate, la crisis económica que abatía desde los primeros años de los setenta a los grandes centros del poder mundial, unido a ello la crisis del Estado de bienestar, la irrupción de regímenes militaristas en América Latina y el avance de las fuerzas de izquierda y del bloque socialista.

medida en que es gobernada eficazmente a niveles subnacionales, regionales, locales.

Dichas formulaciones tenían por objetivo esencial el recuperar la funcionalidad del Estado bienestar y la legitimidad de las estructuras políticas institucionales que se encontraban en crisis, fundamentalmente la de los países de Estados Unidos, Europa Occidental y Japón.

iii) La tercera óptica, se basa en la aceptación de la expansión del papel del Estado y el crecimiento de su participación en la actividad económica. Indica que la crisis de gobernabilidad es debida al cambio de valores y estructuras en el ámbito de la participación, de las preferencias y expectativas en un sistema social.

El Estado al no lograr crear adecuadamente los satisfactores que se requieren fundamentalmente para la integración social, conduce a una crisis del sistema social en su conjunto. La crisis se expresa en cuatro aspectos: a) La incapacidad del sistema económico para crear, en la medida necesaria, los valores consumibles suficientes; b) La inhabilidad del sistema administrativo para generar, en la medida necesaria, opciones racionales; c) La imposibilidad del sistema de legitimación para generar, en la medida necesaria, motivaciones generalizadas; d) La inviabilidad del sistema sociocultural para generar, en la medida necesaria, un estímulo para la acción.⁴²

De este modo, el sistema político se sustenta por medio del insumo de lealtad de masas, que genera un producto de decisiones administrativas emanadas de la autoridad. Consecuentemente, la crisis de insumo se expresa como crisis de legitimidad, en tanto que la crisis del producto se manifiesta como crisis de racionalidad. Esta última hace palpable la incompatibilidad y el incumplimiento del gobierno, que exige el sistema económico. En la medida que la crisis económica prospera, la desorganización de la administración pública y su decreciente capacidad de servicio, se convierten en elementos que fortalecen a la crisis de legitimidad. De tal forma, que la crisis de racionalidad es una consecuencia de la crisis económica, por efecto del desplazamientos de las relaciones económicas hacia la administración pública, que se expresa por su incapacidad para responder a imperativos que no esta en aptitud de cumplir.

Las soluciones que formula esta perspectiva, se orientan a la racionalización del Estado fundada en la planificación capaz de anticipar los cambios y prever las medidas de solución ante la complejidad que presente el sistema social en conjunto e incrementen la capacidad de respuesta del gobierno a las distintas demandas de la sociedad.

Los planteamientos expuestos, que consideran la sobrecarga de demandas sociales, el déficit fiscal y la crisis de racionalidad son interpretaciones simplificadas

⁴² Habermas, Jürgen (1975), **Problemas de legitimación en el capitalismo tardío**, Amorrortu Editores, Buenos Aires, pp. 46 y ss.

de la problemática de la gobernabilidad. Esto es debido a que la sobrecarga de demandas consiste fundamentalmente en una falta de implementación de políticas públicas. La crisis fiscal representa un problema de desequilibrio entre el gasto público y los montos de los ingresos que generan una tendencia al desorden de la hacienda pública. Mientras que la crisis de racionalidad, se relaciona con los desajustes entre el sistema económico y la administración pública que provocan desequilibrios a la integridad del sistema en su conjunto.

Por consiguiente, la sobrecarga de demandas sociales, el déficit fiscal y la crisis de racionalidad son dificultades del gobierno en particular, no problemas del gobierno en general, cuyas causas se puede atribuir a las deficiencias de implementación de políticas que producen ineficiencia funcional del gobierno para atender las demandas sociales, para generar recursos fiscales suficientes o para proporcionar insumos de gestión a la economía.

Los problemas de la gobernabilidad deben de considerarse desde las condiciones estructurales de la sociedad, que son dinámicas y presentan constantes cambios. Esto es lo que constituye el sustento fundamental para tratar las dificultades de la gobernabilidad. En tanto que las sociedades modernas están caracterizadas por la complejidad, interdependencia e incertidumbre⁴³ ante el reacomodo mundial, el horizonte del desempeño de los gobiernos es más intenso y complejo para enfrentar los desafíos que aseguren el desarrollo de la vida pública contemporánea.

Consecuentemente, la gobernabilidad alude al modo en cómo se conduce la sociedad, cuyos efectos que se generen deben de responder a las exigencias desde los diversos frentes de la vida asociada. Por lo que los problemas de gobernabilidad requieren ser abordados con medios institucionales, tanto legales y administrativos, que tengan por objetivo incluir las prioridades y soluciones que permitan obtener la convivencia, legitimidad, mejora en la calidad de vida y estabilidad del sistema social. En todo caso, las cuestiones de la gobernabilidad de los sistemas contemporáneos, requieren ser confrontadas y entendidas en la dimensión dinámica social de cada país, en cada situación concreta y en cada época.

4. La gobernabilidad democrática.

La relación entre la gobernabilidad y la democracia se puede ubicar en el desarrollo de los Estados democráticos contemporáneos que han conducido a que la

⁴³ "La interdependencia como rasgo del capitalismo posmoderno significa que las economías nacionales, ante la apertura y la globalización en la producción y en las finanzas, han pasado a ser economías interdependientes de los mercados internacionales." Mientras que "la incertidumbre es un rasgo que se ha hecho presente en la economía de un mundo tan complejo y cambiante como el de la década de los ochenta y finales de siglo. El fin de siglo ha sido llamado con razón "la era de la incertidumbre", porque a diferencia de los años setenta, la interdependencia y la globalización y la complejidad de los actores y de intercambios han hecho menos previsible el comportamiento económico". Villareal, René (1993), **Liberalismo social y reforma del Estado; México en la era del capitalismo posmoderno**, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 72 y 73.

governabilidad sea considera en grados⁴⁴ (o niveles), en tanto es más fluida la relación entre el Estado y los ciudadanos para la toma de decisiones políticas consensuadas, para acordar el sistema de reglas formales o para actuar corresponsablemente en el quehacer gubernamental, con lo cual se determina el nivel del ejercicio del gobierno y la legitimidad de sus actos.

Esta percepción planteada, se vincula a la gobernabilidad en los sistemas que conjugan las formas de la democracia directa y la democracia representativa, en tanto que la primera es dirigida a la participación ciudadana en el ejercicio del poder público, a través de mecanismos formales del plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta popular, entre otros y en tanto efectivos éstos, permiten complementar las mediaciones políticas de la democracia representativa que, en muchas ocasiones, impiden conducir la gobernabilidad a niveles esperados.

Los requerimientos para mayores niveles de gobernabilidad se dan cuando se dispone no sólo de más medios públicos, organizaciones y estructuras administrativas, especializadas y diversificadas, tanto en los espacios de la sociedad, la economía y la política, sino también de consensos entre los grupos sociales estratégicos, elites dirigentes y la mayoría de los ciudadanos que toman un carácter institucional y debidamente regulado para obtener la legitimidad de los actos de gobierno y, sobre todo, conseguir un adecuado nivel de participación ciudadana y gubernamental en el seno de problemas comunes. De este modo, se pueden percibir mejores soluciones a los problemas públicos de la sociedad moderna que se transforma en medio de las contradicciones de grupos e intereses individuales.

La capacidad del gobierno es gradual y el logro de un mayor grado de gobernabilidad depende de un mayor cumplimiento de las acciones de gobierno en favor de mayor justicia social (que eleven la calidad de vida social), se mejore el crecimiento económico y se fortalezcan las libertades civiles, los derechos políticos y sociales de la ciudadanía, para participar más ampliamente en más espacios políticos y públicos.

Frente a exigencias sociales, públicas y políticas el grado de gobernabilidad, deviene en respuestas como las que se emprenden por políticas públicas.⁴⁵ Es decir, la acción conjugada de esfuerzos, tiempo y recursos sociales, de los ciudadanos y del gobierno para atender problemas comunes, le otorga una mayor dosis de

⁴⁴ Huntington señala que actualmente, la diferencia más importante entre los países, se debe no tanto a las características que asumen los regímenes, sino al grado de gobierno. Un mayor grado de gobierno se caracteriza por un "alto grado de participación popular en los asuntos públicos, sistemas eficaces de control civil sobre los militares, importante injerencia del gobierno en la economía y procedimientos suficientemente aptos para asegurar la continuidad y frenar el conflicto político." Huntington P., Samuel (1972), **El orden político en las sociedades de cambio**, Paidós, Barcelona p. 13.

⁴⁵ "Gobernar por políticas públicas significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos..." en la solución de los asuntos de interés general. Aguilar Villanueva, Luis F (1992), "El estudio introductorio", en Aguilar Villanueva, Luis F. (Coordinador), **El estudio de las políticas públicas**, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 33 y 34.

governabilidad.

La pericia de gobernar es involucrar medios públicos, organización administrativa y política, energías sociales y ciudadanas y aplicar institucionalmente decisiones políticas en el derecho y en un contexto de legitimidad. Gobernar "... no es intervenir siempre y en todo lugar ni dar formato gubernamental homogéneo a todo tratamiento de los problemas. Lo gubernamental es público, pero lo público trasciende lo gubernamental. Una política puede ser aquí una regulación, ahí una distribución de diversos tipos de recursos (incentivos o subsidios, en efectivo o en especie, presentes o futuros, libres o condicionados), allá una intervención redistributiva directa, más allá dejar hacer a los ciudadanos."⁴⁶

La acción ciudadana puede constituirse en corresponsable del ejercicio de la función pública. Es decir, puede asumir un papel activo en el seno de problemas comunes, cumplir deberes públicos en calidad de ciudadanos, en donde la insolvencia estatal puede dejar de serlo, mediante la inclusión de ciudadanos para la gestión de asuntos públicos o para atender y procesar requerimientos. Hay estudios⁴⁷ que comprenden dicho fenómeno, en los que se aborda el encuentro con nuevos escenarios por participación ciudadana en las tareas gubernamentales.

Esto ha derivado en nuevas formas de participación en que se atienden asuntos que son de interés común, modificando los patrones de interlocución y los canales de acceso tradicionales, que han estado cimentados en los controles de la gestión centralizada, por ejemplo, para la prestación de servicios públicos o la seguridad pública.

De este modo, se despliega una nueva vía que se sustenta en la convicción de actuar conjuntamente en ámbitos comunes entre el ciudadano y el gobierno, para procesar los problemas que les son frecuentes y elevar el nivel de gobernabilidad.

Lo anterior, no debe significar el repliegue de funciones y responsabilidades del Estado, sino que sea un ingrediente más para las tareas de gobernar que le

⁴⁶ *Ibíd.*, p. 32.

⁴⁷ En los estudios coordinados por Mauricio Merino, realizados en 1994, se comprenden los casos de los municipios de Monterrey y San Pedro Garza del Estado de Nuevo León, analizados por Luis García Abusaid y Víctor Zúñiga; los municipios de la frontera norte, examinados por Tonatiuh Guillén; los municipios del Estado de Oaxaca, tratados por Fausto Díaz Montes, Gloria Zafra y Salomón González; y el municipio de Mérida del Estado de Yucatán, desarrollado por Luis Alfonso Ramírez. Dichos trabajos muestran que en el espacio municipal mexicano se encuentran las experiencias de un nuevo modelo de la acción pública. Mauricio Merino concluye, de los ensayos reunidos, que la participación de los ciudadanos de las localidades analizadas, se adoptan formas de organización ciudadana de diversas maneras para resolver problemas y necesidades específicas, que los gobiernos municipales no han podido atender por escasez de recursos financieros. En otros casos, se encuentra, la participación ciudadana, en la gestión y coejecución de obras, que se le da cauce con las acciones del gobierno local y con ello se incrementa sensiblemente las respuestas a las demandas de la comunidad. Ver: Merino, Mauricio (coordinador) (1995), **En busca de la democracia municipal: Participación ciudadana en el gobierno local mexicano**, El Colegio de México, México, pp. 283 y ss.

corresponden, para reforzar y mejorar la vida de la comunidad social. Es indispensable así, que se tenga en cuenta la forma de participación ciudadana en la acción gubernamental y que sea comprometida con un carácter de servicio comunitario.

La extensión y validación de la participación ciudadana se entreteje en la actividad cotidiana de los gobiernos democráticos contemporáneos, que buscan consolidar las formas de la democracias directa y la democracia representativa y, junto con ello, ha planteado al gobierno y a la sociedad, que el ejercicio de gobernar ha de expandirse con la participación ciudadana, a fin fortalecer el grado de gobernabilidad, es decir, que las capacidades del gobierno y de la sociedad den orientación común para el logro del mejoramiento constante de los niveles de vida, con lo que se genere consenso en la realización de los asuntos colectivos y con esto, se legitiman las acciones gubernamentales.

En los Estados democráticos actuales, que incluyen a las democracias representativa y directa, se puede dar cauce a la participación ciudadana en las tareas de gobernar, por ejemplo, cuando la ciudadanía puede participar en la ratificación o desaprobación de una ley (referéndum), en la formulación de un plan de gobierno (consulta popular), en la coejecución de obras públicas (realización de calles, alumbrado, etc., con las aportaciones de dinero, especie o mano de obra de los interesados), en la medida en que contribuyen a desahogar asuntos que son de interés colectivo.

Esto viene a constituir un elemento más en la solución de la problemática social que el gobierno efectúa y que anteriormente se percibiera que el gobierno todo lo podía llevar a cabo. El cual sufre el descrédito basado en las apreciaciones de que ha resultado voluminoso, costoso e ineficiente la magnitud que alcanzó para promover y mantener el desarrollo. Ante necesidades apremiantes de que el Estado lograra mayor eficiencia y resultados sociales y productivos, tanto en la vida pública como en la vida privada, que se expresó con mayor magnitud en la crisis de los años ochenta.⁴⁸

La intensidad de la crisis provoca la movilización social con reclamos por una mayor participación en las decisiones que instrumenta y realiza el gobierno en atención de los problemas que afectan a la ciudadanía, obligando con ello, a que el Estado redefina su participación en el ámbito de lo público⁴⁹ y lo privado. Modificando responsabilidades entre el gobierno y los miembros de la sociedad civil. Esta redefinición tiene por objeto, como estima Ricardo Uvalle, "... evitar que lo estatal

⁴⁸ Crozier, Michel (1989), **Estado modesto, Estado moderno: Estrategia para el cambio**, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 65 y 66.

⁴⁹ Lo público es la conjunción de voluntades, esfuerzos y recursos que tienen como meta el diseño y el cumplimiento de reglas que son de interés común. Se orientan a regular beneficios compartidos, teniendo como premisa los valores de la equidad y la justicia. Uvalle Berrones, Ricardo (2000), **La institucionalidad democrática: Eje articulador de la sociedad, el ciudadano y el Estado**, [Ponencia], V Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública, Santo Domingo, 24 – 27 de octubre, p. 6.

erigido en un estatismo decadente, continúe reproduciendo vicios y errores que conducen a situaciones críticas donde se combinan inflación con recesión, así como deslegitimación y rompimiento de consensos".⁵⁰

La articulación del desempeño gubernamental con la parte social y la participación ciudadana en la solución de problemas públicos, es fundamental para cumplir los cometidos de que eleven el nivel de vida social. Esto plantea un nuevo papel directivo que puede jugar y conjugar el gobierno, "de cara a una sociedad más autónoma, compleja y controversial, estremecida además por rápidas innovaciones tecnológicas, globalización económica, cambios demográficos y significados de vida en transformación y, en nuestro caso, atrapada aún por problemas de desigualdad, pobreza y atraso."⁵¹

La participación ciudadana se puede enlazar mediante gobiernos democráticos, en los cuales, los individuos se reencuentran en términos del ciudadano administrador,⁵² en otras formas de organización estatal, sin que implique formar parte de la burocracia,⁵³ ni depender del erario público, entre otros aspectos.

En suma, es posible establecer una nueva relación entre el obrar del gobierno y los ciudadanos, que se unifique en la corresponsabilidad y cooperación, en la solución de cuestiones que son de interés colectivo para la toma de decisiones, para el diseño de una política, para actuar de manera solidaria o corresponsable en la acción pública o bien en cualquier cuestión o asunto colectivo.

Cuando se reconoce que los ciudadanos tienen derechos administrativos⁵⁴ y no sólo políticos, civiles y sociales, es decir, los ciudadanos con derechos amplios, que son la conquista para participar en el ejercicio del poder, para limitar las arbitrariedades de los gobernantes, para participar en decisiones políticas o exigir

⁵⁰ Uvalle Berrones, Ricardo (1994), "La calidad de la administración pública moderna", en **Estudios Políticos**, Revista de las Especialidades de Ciencia Política y Administración Pública, número 2, México, 2, p. 103.

⁵¹ Aguilar Villanueva, Luis F. (1992), *op. cit.*, pp. 24 y 25.

⁵² Por ciudadano administrador se comprende el carácter de agente activo que asumen los particulares en la ejecución de acciones normalmente reservadas o a cargo del sector público principalmente aquellas de carácter administrativo. Pontifes Martínez, Arturo y Poblano Chávez, Daniel (1992), **Los derechos administrativos del hombre y del ciudadano**, Instituto Nacional de Administración Pública, México, p. 55.

⁵³ Weber explica que los atributos de la burocracia están basados en que es personalmente libre y se le nombra para determinada posición sobre base de contrato, ejerce la autoridad que se ha delegado en él de acuerdo con reglas impersonales, su trabajo administrativo puede constituir una ocupación exclusiva, el cual es remunerado mediante salario regular, que puede ser estimulado con ascenso que depende de la preparación profesional, la pensión también es un estímulo, asimismo tiene por base la subordinación y superioridad jerárquica. Weber, Max (1997), **Economía y sociedad**, Fondo de Cultura Económica, México, t. 2, pp. 1049 - 1060.

⁵⁴ De acuerdo a Pontifes Martínez, los derechos administrativos del ciudadano "son aquellos por los que el particular puede ejercer sus prerrogativas en la relación que guarda con el Estado en materia de servicios públicos como punto medular, y en asuntos administrativos de índole pública que afecta directa o indirectamente sus intereses garantizados por la ley". Pontifes Martínez, Arturo y Poblano Chávez, Daniel (1992), *op. cit.*, p. 112.

igualdad en la redistribución del ingreso, son con los que se puede edificar y conferir un estatuto a la corresponsabilidad ciudadana. Esto permite hacerla compatible con marcos normativos, como los de la constitución y la regulación derivada de ésta, en el sentido que permitan impugnar, inconformarse, quejarse, denunciar, ampararse e informarse.

Potenciar la capacidad de respuesta del gobierno, es generar mayores espacios de participación ciudadana en los procesos decisorios, para ratificar o desaprobando una ley, en el diseño de políticas, planes, programas y en las acciones gubernamentales en favor del desarrollo social.

En la etapa actual, gobernar es una de las tareas que requieren de más espacios de actuación de la ciudadanía y exige el refuerzo de la participación ciudadana en el quehacer gubernamental, con el propósito de atender el interés común. En ocasiones se ha desviado este interés público por iniciativas gubernamentales que son "influidas, determinadas o capturadas por poderosos grupos de interés con demandas y utilidades exclusivas," con "resultados desproporcionados respecto a los beneficios de todos."⁵⁵

En los tiempos actuales, se deben capitalizar los esfuerzos de la ciudadanía y el gobierno, para comprometer una mejor aplicación de los recursos públicos. Para tomar decisiones a la luz del debate que enlacen propuestas compartidas, consensadas hasta su ejecución, de libre acceso al conocimiento del obrar del gobierno, fuera de todo exclusivismo.

Así, la gobernabilidad democrática puede ser comprendida por la integración sistemática de capacidades del gobierno con el propósito de dar dirección común a la sociedad, donde se conjuga legalidad, libertad, igualdad y participación para el mejoramiento constante en la calidad de vida de la sociedad y asegurar un grado creciente de institucionalización.⁵⁶

Las acciones gubernamentales que se realicen mediante la participación ciudadana, deben adoptar las consideraciones que, entre otras, son:

i) El reconocimiento de que el Estado no debe abandonar el cumplimiento de su responsabilidad directa en el desarrollo material de la sociedad, en tanto más servicios se presten de manera indirecta. El Estado está obligado a ser más eficiente con los que le corresponden directamente;

ii) Las bases que avalen en la ley, la participación ciudadana, no deben desembocar en el repliegue de responsabilidades del Estado y en un repunte de la fuerza de estos núcleos;

⁵⁵ Aguilar Villanueva, Luis F. (1992), *op. cit.*, p. 34.

⁵⁶ Uvalle Berrones, Ricardo (1995), "Descentralización y federalismo: Factores coadyuvantes de la gobernabilidad democrática", en *Memoria*, Perspectiva de la descentralización y del federalismo en México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca, número 28. Primera parte, p. 92.

iii) El reconocimiento de un papel administrador en favor del ciudadano no significa una posición acomodaticia ni un sistema de gobierno basado en la desincorporación de funciones; y

iv) La idea del servicio público debe de reconocer en su exacta dimensión, el ejercicio del poder formal del Estado en la procuración del bien común y en garantizar el sistema de justicia social.⁵⁷

En esta perspectiva, se cumple con la tarea de gobernar con la participación ciudadana.

Lo anterior, vincula a la gobernabilidad democrática con las transformaciones del Estado, que sufre una profunda revisión de propósitos, prácticas y nexos con la sociedad civil y frente a más necesidades que se demandan de manera constante y renovada para contar con condiciones de seguridad, bienestar y desarrollo.

A. Indicadores de gobernabilidad.

Desde el enfoque que plantea el establecimiento de indicadores fundamentales que permiten fijar el grado de la gobernabilidad, se pueden apreciar ciertas perspectivas que comprenden criterios que tratan de concretar qué hay que atender para determinar si una sociedad es gobernable.

Michael Coppedge propone seis características que debe de considerar el grado de la gobernabilidad. Las dos primeras se orientan a la capacidad y el deseo de todos los grupos políticamente relevantes para comprometerse con algún tipo de arreglo institucional que sirva para dirimir sus diferencias. Las cuatro restantes se centran en determinar indicadores de la gobernabilidad democrática, las cuales se refieren: i) La aceptación de compromisos institucionales democráticos que confieren gran peso a los grupos de masas políticamente relevantes (básicamente partidos políticos) y por parte de aquellos otros de carácter más elitista (iglesia, empresarios, militares, entre otros); ii) La aceptación de arreglos que permitan la representación efectiva de éstos últimos grupos por parte de la clase política elegida; iii) La efectiva representación de los ciudadanos para esta clase política elegida; y, iv) La creación y el mantenimiento de mayorías que funcionen basadas en criterios partidistas como consecuencia de decisiones tomadas por la clase política.⁵⁸

En cambio, Atul Kohli establece tres indicadores para determinar el grado de gobernabilidad de una sociedad: i) Ausencia o presencia de coaliciones políticas sólidas y duraderas; ii) Efectividad o ineffectividad de la acción gubernamental; y, iii) Capacidad o incapacidad del sistema político para enfrentar el conflicto sin recurrir a la violencia.⁵⁹

⁵⁷ Pontífes Martínez, Arturo y Poblano Chávez, Daniel (1992), *op. cit.*, pp. 56 y ss.

⁵⁸ Michael Coppedge citado por Alcántara Sáez, Manuel (1995), *op. cit.*, p. 31.

⁵⁹ Atul Kohli citado por Meyer, Lorenzo (1997), *op. cit.*, p. 76.

Por otra parte, el Instituto Internacional de Gobernabilidad estima que el grado de gobernabilidad depende de dos factores que se relacionan: i) La calidad del sistema institucional existente, es decir, las reglas del juego o sistema de incentivos y restricciones, así como de la justicia y eficiencia implícitas en el mismo; y, ii) Las capacidades de gobernación de los actores sociales.⁶⁰

Estas concepciones sobre los indicadores establecidos para determinar la gobernabilidad de una sociedad, perciben diferencias y coincidencias conceptuales, debido a que prestan especial atención a unos elementos con respecto a otros. Por lo que no resulta sencillo estipular los indicadores. No obstante, consideramos que los factores de legitimidad, la reglamentación formal y efectividad en el ejercicio del gobierno, serían los indicadores fundamentales de la gobernabilidad. Dichos indicadores resultan válidos en tanto que deben de tenerse en cuenta en todo análisis de los problemas de la gobernabilidad, por lo que es importante tratar de precisar referidos atributos.

i) La legitimidad como indicador de gobernabilidad, se vincula con la calidad de la acción gubernamental, lo que implica que los gobiernos tengan las aptitudes para conseguir que los conflictos se traduzcan en formas de cooperación, que aseguren la cohesión de la vida comunitaria y que la inclusión y colaboración de actores sociales, económicos y políticos sean esferas de entendimiento y aportaciones para garantizar el cumplimiento de los objetivos públicos.

ii) La reglamentación formal constituye otro indicador de la gobernabilidad. Éste permite determinar que la toma e implementación de las decisiones de la autoridad y la solución de los conflictos entre los actores políticos, sociales y económicos se produzcan conforme a un sistema de reglas y procedimientos formales que pueden registrar diversos niveles de institucionalización, dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias. El cumplimiento de las reglas y procedimientos formales por las autoridades y su observancia por los distintos actores resultan fundamentales como un atributo para la estabilidad del sistema político. La institucionalización de las reglas y procedimientos formales deben comprender las modificaciones necesarias para resolver los problemas de las interacciones que comprenden las organizaciones gubernamentales, los actores políticos, económicos y sociales, especialmente cuando los equilibrios de poder cambian y las reglas precedentes ya no valen. Un sistema será más gobernable en la medida en que posea mayor capacidad de adaptación institucional con respecto a los cambios que se generen.

iii) La efectividad de la acción del gobierno es un indicador clave de la gobernabilidad de un sistema social. La efectividad gubernamental es una propiedad dada por la capacidad para lograr objetivos determinados con base en estrategias,

⁶⁰ Instituto Internacional de Gobernabilidad citado por Ojeda Paullada, Pedro (2001). "Democracia y gobernabilidad", en Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo (Coordinadores). **Democracia y gobernabilidad; Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional**, Universidad Nacional Autónoma de México, México, p. 245.

recursos y programas para conseguir resultados positivos que se necesitan para la prosperidad y los beneficios sociales.

De este modo, los indicadores de la legitimidad, la reglamentación formal y la eficacia se relacionarían positivamente para el ejercicio del gobierno asegurando la estabilidad de un sistema social, mientras que la falta de legitimidad, la inobservancia e incumplimiento de las reglas formales y la ineficacia gubernamental para atender los problemas sociales, producirían situaciones inestables que pueden conducir a la crisis de la gobernabilidad o bien a ingobernabilidad.

5. Conclusiones del Capítulo Primero.

Primera. En la sociedad contemporánea, la democracia puede definirse como una institución de orden político estructurado por un sistema jurídico, que concede prerrogativas a los ciudadanos para ejercer sus derechos en distintas formas de participación y representación.

Segunda. En las actuales formas de la democracia representativa y la democracia participativa, la participación ciudadana aún no logra una amplia, constante y efectiva realización para decidir y actuar en todos los aspectos de la vida política. No obstante, dichas formas democráticas se han instituido como complementarias de la participación ciudadana y otras (como el referéndum, plebiscito e iniciativa popular) se han obstaculizado al no contar con instituciones y procedimientos legales, claros y precisos, para que logren su efectiva realización.

Tercera. La gobernabilidad vinculada a las formas de la democracia representativa y participativa contemporáneas, plantea las posibilidades de gobernar en un ambiente de participación. Esto permite comprender a la gobernabilidad no sólo en torno a las políticas de Estado, sino también en la participación conformada por la percepción de beneficios compartidos en relación con el modelo de desarrollo que tienen todos los sectores de la sociedad.

Cuarta. La respuesta pertinente del Estado para la realización de los diversos órdenes de la vida social deriva, entre otros aspectos, en el desempeño gubernamental por participación que responda a los imperativos del desenvolvimiento de la sociedad, fundada en las capacidades de decisión y de actuación del gobierno, la sociedad y la ciudadanía. En un Estado democrático y de Derecho, resulta fundamental que la acción del gobierno y de la sociedad debe ser la de crear las condiciones para que se exista la gobernabilidad.

Quinta. La gobernabilidad democrática se comprende como un proceso de orden institucional y procedimental que se genera a través de distintos ámbitos de la vida pública, que tiene el propósito de que la acción social, política y ciudadana sea encauzada con normas jurídicas e instituciones gubernamentales para conseguir satisfacer las demandas sociales y el arreglo de los conflictos.

Sexta. La gobernabilidad tiene distintos matices tanto jurídicos, políticos,

económicos y sociales, por lo que para conseguir un mayor nivel de gobernabilidad en el ámbito local (municipal), depende del grado de madurez y voluntad política que se tenga, del marco jurídico regulatorio que se genere, de la infraestructura física, capacidad financiera y servicios públicos que se dispongan, así como de las características contextuales (urbanas, semiurbanas, rurales, indígenas) que prevalezcan.

II. LA ALTERNANCIA PARTIDISTA Y SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA MUNICIPAL DE MÉXICO.

1. Introducción.

En los tiempos actuales, la importancia del municipio en las sociedades contemporáneas se debe a una de las tendencias de los Estados nacionales que buscan responder a los imperativos de las exigencias en el ámbito local, en las transformaciones de la apertura y globalización económica creciente, la democratización del poder y las acciones de descentralización que realiza el Estado, para fortalecer a los gobiernos locales.

En esta dinámica actual, se encuentra en la agenda gubernamental, la renovación del federalismo, que organiza jurídica y políticamente a los municipios integrados a la Federación a través de los estados, que es planteada como una alternativa de cambio progresivo y gradual para vigorizar a los gobiernos municipales, que les posibilite tener mejores capacidades para atender los requerimientos de sus ámbitos de competencia.

De este modo, la actuación del municipio se inscribe de manera determinante en los procesos de cambio. Esto resulta ineludible, debido a que en el municipio se desarrollan todas las expresiones de la vida social, tanto jurídicas, políticas, económicas, sociales y culturales. Las cuales están en constante transformación, pues su vida comunitaria es dinámica y mutable. Por lo tanto, el municipio, asume una naturaleza diversa y compleja para ser interpretada en todas sus manifestaciones.

En la comprensión de la vida municipal, este Capítulo segundo, tiene por objetivo tratar la noción del municipio dentro del análisis de la doctrina jurídica, que permita identificar las características que asume, como una de las expresiones de su naturaleza.

Asimismo, se destaca la importancia de los gobiernos locales con la que se procura establecer las facultades y funciones que pueden desempeñar en los reacomodos que derivan de las tendencias de descentralización estatal y por la democratización del poder en la actualidad.

Lo anterior, implica que se examinen determinados aspectos de la realidad jurídica, política, económica y social de los municipios en el México presente, que se encuentran inscritos en las transformaciones a escala planetaria. Lo que resulta fundamental para fijar el contexto de los cambios jurídicos en el ámbito municipal.

2. Definición del Municipio.

La noción del municipio es empleada con una gama de significados que le son atribuidos, conforme a la aportación que realiza cada tratadista, lo que da lugar a

diversas interpretaciones, las cuales, en algunos casos, llegan a coincidir en ciertos aspectos o bien a deferir e incluso resultan incompatibles.

Esto manifiesta que no existe una definición universal sobre la noción del municipio, por lo que es conveniente iniciar por analizarlo etimológicamente y después tratar de delimitar su significado en el debate de la percepción conceptual, para los efectos del presente trabajo.

El término municipio proviene del latín *municipium*, que es la unión de *munus*, que significa carga, cargo, oficio, deber, función u obligación de hacer algo, y de *capio*, *capere*, que quiere decir tomar, adoptar. Los Romanos ingresan el vocablo *municipium* para describir las relaciones instituidas entre Roma y las ciudades incorporadas por la vía de la conquista, cuyos habitantes, por este motivo, al adoptar (*capere*) la calidad de ciudadanos de Roma, estando obligados a participar todos en las cargas (*munus*). A cambio de esto, a los pueblos sometidos se les permiten formas de autogobierno en base a un imperialismo descentralizado, en el que se consideran determinadas libertades interiores, como elegir a sus magistrados, organizarse políticamente, llevar la administración de la ciudad dentro de los límites jurídicos fijados por las leyes¹ expedidas por el gobierno Romano.

Consecuentemente, la voz de *municipium* comprende a la forma de organizacional jurídica, política y administrativa de una comunidad itálica mediante la cual sus miembros tomaban a su cargo ciertas tareas personales u obligaciones tributarias o servicios en favor de Roma, que correspondía a la vida comunitaria.²

En los usos del término del municipio, se establecen distintos enfoques sobre la naturaleza del mismo, de las cuales se pueden identificar tres corrientes: la que concibe al municipio como poder público; la que lo considera como ente administrativo; y la tendencia municipalista. Cada una de estas perfila diferentes características.

La postura doctrinal que concibe al municipio como un poder público, considera que el municipio se constituye en una dimensión horizontal igual que los poderes regional y nacional,³ que actúa en una esfera de acción que le es propia y no encomendada.

¹ Como la *lex municipalis* que se expide en el gobierno de Julio César, en el año 45 antes de nuestra era, que uniforma las bases de la organización política y administrativa que deberían regir para las ciudades a las que se les había otorgado el carácter de municipio por el Imperio Romano. Burgoa Orihuela, Ignacio (1991), *Derecho constitucional mexicano*, 8ª edición, Porrúa, México, p. 880.

² Fernández Ruiz, Jorge (2002), *Servicios públicos municipales*, coedición Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Nacional de Administración Pública, México, p. 41.

³ En el régimen jurídico constitucional de algunos Estados de la República mexicana, el municipio es reconocido como un poder público junto con los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de la entidad federativa, así lo establece la Constitución Política del Estado de México desde 1995. Esta posición la había asumido la Constitución Política del Estado de Hidalgo en su texto vigente hasta 1974.

Dentro de esta corriente se tiene a Benjamín Constant (1861), quien considera que “la autoridad nacional, la autoridad del distrito y la autoridad comunal, debe descansar cada una en su esfera (...) se ha considerado hasta el presente al poder local como una rama dependiente del poder ejecutivo: al contrario, él no debe jamás trabar, él no debe en ningún punto depender.”⁴

Moisés Ochoa Campos⁵ se puede inscribir en esta misma línea, al definir al municipio como poder autónomo, integrador de un poder soberano y a la vez reconocido por éste. Asimismo indica que el municipio es la institución primaria sociopolítica por excelencia.

Una corriente opuesta a la anterior, está representada por el pensamiento del derecho administrativo, la cual considera al municipio como descentralización administrativa por región o territorial. Es decir, como forma de organización de prestación de servicios públicos sin facultades políticas, que responde los requerimientos de la población asentada en una circunscripción territorial determinada.

Al respecto, el tratadista Gabino Fraga⁶ concibe al municipio como forma de descentralización por región, la cual consiste en la instauración de una organización administrativa que se encarga de atender los intereses colectivos de una población radicada en una determinada circunscripción territorial. El municipio, agrega Fraga, “es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.”⁷

La percepción que establece al municipio como descentralización administrativa por región se identifica con la descentralización administrativa territorial, que Fernando Garrido Falla⁸ estima que el ente territorial aplicado a una persona jurídica pública constituye el municipio, donde la intervención administrativa de éste responde y es acorde al ámbito territorial delimitado.

El significado del municipio como descentralización administrativa por región, ha sido criticado por Miguel Acosta Romero,⁹ quien considera que el municipio no tiene el carácter de forma administrativa descentralizada por región, ni se puede restringir su actividad únicamente a la prestación de los servicios públicos, debido a que el municipio realiza múltiples actividades políticas, administrativas, socioculturales e incluye los servicios públicos; además, como órgano político-administrativo y persona de derecho público, no mantiene una relación jerárquica directa administrativa entre

⁴ Benjamín Constant citado por Ruiz Massieu, José Francisco (1990), **Estudios de derechos políticos de estados y municipios**, Porrúa, México, p. 5.

⁵ Ochoa Campos, Moisés (1985), **La reforma municipal**, Porrúa, México, p. 507.

⁶ Fraga, Gabino (1992), **Derecho Administrativo**, Porrúa, México, p. 218.

⁷ *Ibid.*, p. 219.

⁸ Garrido Falla, Fernando (1985), “La descentralización administrativa”, en **Revista de Administración Pública; Descentralización**, Instituto Nacional de Administración Pública, números 63/64, México, p. 168.

⁹ Acosta Romero, Miguel (1995), **Teoría general del Derecho Administrativo**, 10ª edición, Porrúa, México, pp. 695 – 696.

la administrativa pública centralizada federal o estatal, ya que los ayuntamientos son de elección popular directa y gozan de autonomía que les garantiza la Constitución Federal.

Una tercera posición identificada como municipalista, comprende al municipio con características amplias: como una institución jurídica, política, administrativa y social; con personalidad jurídica facultado para realizar diversas funciones públicas de modo independiente; subrayan el nexo social de comunidad para satisfacer los diversos propósitos que atañen a la vida vecinal; otorgan importancia al elemento territorial determinado en que se asienta la asociación de vecindad; y, en cierto grado se le sujeta a otra entidad organizacional y territorial más amplia al considerarlo como base de ésta.

En esta óptica se tiene a Juan Ugarte Cortes, al definir al municipio como "una comunidad, asentada sobre un territorio, que cuenta con capacidad jurídica y patrimonio propios y al que se le reconocen derechos suficientes para atender las necesidades de su población y auto-organizarse libre y democráticamente".¹⁰

Arturo Pontifes Martínez, en esta misma corriente, sostiene que el municipio es "la conjunción política y social de la comunidad que se manifiesta en una organización jurídica y territorial, que le asegure un gobierno propio con un carácter representativo del interés colectivo y que sea a la vez el medio de enlace directo con el Estado".¹¹

Consideramos de gran acierto la definición aportada por Jorge Fernández Ruiz, quien abunda sobre esta corriente de forma más extensa, al señalar que el municipio constituye "la personificación jurídica de un grupo social humano interrelacionado por razones de vecindad permanente en un territorio dado, con un gobierno autónomo propio, sometido a un orden jurídico específico con el fin de preservar el orden público, asegurar la prestación de los servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades elementales de carácter general de sus vecinos y realizar las obras públicas locales y las demás actividades socioeconómicas requeridas por la comunidad."¹²

Esta definición otorga mayor amplitud al significado del municipio, al identificar los elementos jurídico y territorial, el poder autónomo, la vecindad como forma de convivencia social, así como la ejecución de las obras y servicios públicos y de tipo socioeconómico que debe desempeñar en atención de la colectividad.

Reynaldo Robles Martínez se inscribe en esta misma posición, al indicar que el municipio "es una persona jurídica integrada por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política,

¹⁰ Ugarte Cortes, Juan (1985), *La reforma municipal*, Porrúa, México, p. 203.

¹¹ Pontifes Martínez, Arturo (1988), *La facultad reglamentaria de los ayuntamientos en el gobierno y la administración municipal*, Centro Nacional de Estudios Municipales, México, p.20.

¹² Fernández Ruiz, Jorge (2002), *op. cit.*, p. 85.

administrativa y territorial de una entidad; constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica para alcanzar sus fines y autogobernarse, con sujeción a un orden jurídico superior.”¹³

A Carlos Quintana Roldán se le puede vincular a esta corriente, al manifestar que el municipio debe considerarse como “institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un concejo o ayuntamiento, y que es con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de un Estado.”¹⁴

Las características que aportan tanto Quintana Roldán y Robles Martínez de las que estamos de acuerdo en general, se asemejan, reiteran los elementos que integran al municipio tanto en su constitución, organización, capacidades y fines. No obstante disentimos de estos autores al considerar al municipio como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados.¹⁵

Este aspecto considerado por los distinguidos municipalistas, estimo que no debe comprenderse al municipio como base ya sea de la división territorial o de la organización política y administrativa de la entidad. Esta noción resulta tradicional y ha contribuido a sostener la naturaleza jerárquica entre los municipios y las entidades. Hoy en día y si se toma en cuenta los procesos de democratización, los municipios deben considerarse parte y no base de la división territorial o de la organización política y administrativa de la entidad. En tanto que los municipios son parte de un todo territorial y organizacional tanto político como administrativo con el que pueden guardar una relación coordinada, de cooperación y autónoma. Esta es sólo una condición que resulta fundamental para suprimir las formas de supeditación conceptual entre los municipios y las entidades.

El examen anterior de los criterios doctrinales sobre el significado del municipio de distintos autores, permite intentar determinar un concepto del municipio.

Por lo tanto, comprendemos al municipio como una institución constitutiva de la vida pública, integrado por una comunidad social asentada en un territorio determinado, con personalidad jurídica y organización político-administrativa, que tiene como propósitos solventar y gestionar las diversas exigencias e intereses para el desarrollo de la comunidad, con facultades normativas reconocidas como parte de la división territorial y de la organización política y administrativa de una entidad.

3. El gobierno local.

Hoy en día, la importancia de los gobiernos locales se puede vincular como

¹³ Robles Martínez, Reynaldo (2000), *El municipio*, Porrúa, México, p. 31

¹⁴ Quintana Roldán, Carlos F. (2001), *Derecho Municipal*, Porrúa, México, p. 6.

¹⁵ Este criterio rige en el primer párrafo del artículo 115 de la Constitución Federal, al señalar que el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados que integran a la Federación.

parte de las transformaciones estatales y por los procesos de democratización del poder que llegan con intensidad en diferentes naciones del mundo.

Como parte de las transformaciones estatales, el auge de los gobiernos locales se desenvuelve por los cambios que realizan los estados nacionales para llevar a cabo acciones de descentralización hacia los gobiernos locales, para que éstos impulsen su desarrollo, ante los procesos de la centralización improductiva y en la afirmación de la identidad y voluntad de autonomía local en los procesos de la globalización.

Los procesos centralizadores como formas de gobierno en la construcción de las naciones, para el logro y consolidación de las condiciones materiales para el desarrollo nacional, han enfrentado a la larga, un desenvolvimiento desigual, ante la falta de generar los contrapesos suficientes que permitan superar el desarrollo privilegiado de ciertos sectores, regiones y localidades en contraste con otros, que se encuentran en condiciones de atraso. Asimismo, los procesos centralizadores, no han dejado de contener limitaciones (por ejemplo, la astringencia de recursos públicos, recortes de programas sociales y productivos,) para satisfacer un sinnúmero de exigencias de la vida social a escala local. Estos aspectos de la centralización, manifiestan los rendimientos decrecientes para elevar la calidad de vida de la sociedad y son causa para llevar a efecto acciones de descentralización hacia los gobiernos locales.

Por otra parte, los procesos de integración internacional que realizan los Estados nacionales, basados en la confianza de las decisiones y acciones fundadas en los proyectos globales, de economías de mercado abiertas e integradas a escala mundial, conducen a generar a la vez, acciones para el impulso a una nueva perspectiva de la identidad local, como es el de obtener resultados de proyectos de desarrollo en los ámbitos jurídico, político, económico y social a escala local.

Para tal efecto, los estados nacionales que han emprendido acciones para descentralizar atribuciones y funciones hacia los gobiernos locales, es la búsqueda por reivindicar el desarrollo local ante grandes diagnósticos y actividades pretendidamente incluyentes de la totalidad.

Las transformaciones estatales que tienen por base la descentralización como proceso, intentan resolver cuestiones pendientes, como la autonomía local¹⁶ y la participación en las acciones de los distintos órdenes de los gobiernos para vigorizar el desarrollo local.

Este contenido estatal, es acompañado por políticas económicas de ajuste y de

¹⁶ Conforme a Carlos Quintana, por autonomía local se comprende "el derecho municipal para que, dentro de su esfera de competencia, elija libremente a sus gobernantes, se otorgue sus propias normas de convivencia social; resuelva sin intervención de otros poderes los asuntos propios peculiares de la comunidad; cuente, además, con renglones propios de tributación y disposición libre de su hacienda; y, finalmente, que estas prerrogativas estén definidas y garantizadas en el ordenamiento supremo del Estado.". Quintana Roldán, Carlos F. (2001), *op. cit.*, p. 195.

austeridad en el gasto público, así como por procesos de disminución del papel del Estado en la economía y del fortalecimiento de una economía de libre mercado.

Ante estas cuestiones planteadas, el reto es redefinir el papel que debe desempeñar actualmente el gobierno local en las transformaciones del Estado, bajo las condiciones de las competencias normativas, funciones y recursos insuficientes que dan origen a una contribución limitada en el desarrollo nacional.

Esto implica reconocer que las determinaciones del gobierno local, se encuentran en los aspectos específicos, tales como: la regulación de la vida social, la realización de los servicios públicos, el desarrollo urbano, rural y asistencial, entre otros, que le corresponden cumplir al Estado en el ámbito territorial delimitado y que está dentro de los grandes problemas estructurales.

Es indispensable repensar el papel que el Estado debe asumir en las arduas transformaciones y en la construcción de los procesos descentralizadores que sean expresión del tejido social. En esta tarea, al gobierno local, le corresponde ser constitutivo de la promoción del desarrollo social particular, que es parte integrante del sistema estatal y de la vida social en general.

Se puede comenzar por consolidar las acciones del gobierno local que tiendan a institucionalizarse, como las que existen o aquélla que se funda para la solución de problemas de la colectividad local, que pueden presentar formas variadas y de duración corta o prolongada según la magnitud de los problemas que se atiendan. La autonomía para gobernar significa la propia acción del gobierno y la institucionalidad comprendida como un sistema de aptitudes que se orientan a la contención, tratamiento y solución de problemas.

La fortaleza de los gobiernos locales no radica sólo en su sistema de autoridad. Tiene su base principal en que sus instituciones públicas tengan capacidad para encauzar iniciativas, regular conflictos, multiplicar consensos, mejorar el bienestar social y coadyuvar a que los valores de la autonomía se reconozcan como parte de su sistema de vida.

Esto resulta difícil llevarlo a cabo por instituciones fuertemente centralizadas, con sistemas rígidos de poderes jerárquicos, con estructuras concentradoras de altos niveles de atribuciones, autoridad, recursos y decisiones que ofrezcan modelos pertinentes para atender las realidades sociales para cada escala local.

Cada localidad constituye una diversidad de exigencias que deben de ser atendidas por las instituciones públicas de los gobiernos locales, para integrar de forma efectiva el desenvolvimiento nacional; sobre todo, cuando se tienen realidades sociales locales con demandas diversas.

Los gobiernos locales como instituciones jurídicas, políticas y administrativas descentralizadas del Estado, en tanto se consideren como unidades de un sistema

de órdenes de gobierno horizontal,¹⁷ implican la generación de estructuras abiertas y participativas que motiven o surjan de la acción de los actores locales, con lo que hagan viable la construcción de opciones a los requerimientos particulares.

Se trata de constituir gobiernos locales que conlleven a la realización de tareas públicas conjuntas, entre el gobierno y la ciudadanía, que tomen "... en cuenta la opinión pública, la cooperación ciudadana y las iniciativas de los grupos no gubernamentales..." e ingresen "... a su agenda institucional los valores de la responsabilidad pública, rindan cuentas a la sociedad, corrijan errores y omisiones, interactúen con los ciudadanos..."¹⁸

También está el desenvolvimiento de los gobiernos locales inscritos en las tendencias de cambio generadas por los procesos de democratización del poder en diferentes países del planeta, así como por la globalización económica, la apertura e integración de mercados nacionales, entre otros aspectos, con lo que se llega a otro modelo de desarrollo, lo que exige el construir otro modo de ser y de actuar al gobierno local.

En la tendencia de la democratización del poder, los gobiernos locales tienen como tarea condensar los valores del cambio democrático y promoverlo. En tiempos de la democracia representativa y la democracia directa, es importante que el gobierno local tenga la aptitud para institucionalizar, que no controlar, las diversas manifestaciones de los ciudadanos. Cuando la institucionalidad de los gobiernos locales es producto de combinar legalidad, legitimidad, autoridad y participación, es posible constituir instituciones autónomas que atiendan el interés público local, con mayor participación en las decisiones, en la gestión pública y solución de los problemas colectivos, en suma, en las tareas de gobernar democráticamente.

El papel de los gobiernos locales en la promoción de la democratización del poder se vincula con la innovación¹⁹ democrática representativa y directa. En el ámbito local tanto del medio urbano (barrio, colonias, ciudad) y rural se pueden desarrollar nuevas formas electorales para elegir representantes de los intereses de la vecindad asentada en dichos espacios territoriales, a fin de que tengan representación en el gobierno local y participen en las decisiones (democracia representativa); o bien, establecer formas de participación en la gestión y ejecución de programas públicos o en la cogestión y coejecución de obras públicas donde los beneficiarios participan directamente en la realización de las obras que son del

¹⁷Ricardo Uvalle señala que la noción de órdenes de gobiernos viene a reemplazar, con un sentido horizontal, a la noción de niveles de gobierno que implican una relación jerárquica, planteando que aquella establece una nueva relación entre centros de gobierno, lo federal, estatal y municipal, fundada en el respeto y reconocimiento de atribuciones y realización. Uvalle Berrones, Ricardo (1995), *op. cit.*, p. 101.

¹⁸Ibíd., p. 97.

¹⁹El concepto de innovación que empleamos supone el proceso de cambio que da como resultado una situación de capacidad de gobierno (gobernabilidad) y de nivel de bienestar a la población no observado en el pasado inmediato. Cabrero, Enrique (1995), **La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en los gobiernos locales**, coedición Miguel Ángel Porrúa y Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, p. 31.

interés público, así como instituir normativamente y hacer efectivos los mecanismos de consulta directa a los ciudadanos sobre asuntos políticos (plebiscito) o referidos a una disposición legal que afecte la vida local (referéndum), entre otras formas de la democracia directa, lo que acredite la actuación del gobierno local conforme a los intereses ciudadanos. Se trata de que la democracia representativa y directa se renueve y vigorice en el ámbito local para el desarrollo de éste.

La democratización del poder, también implica ampliar las competencias a los gobiernos locales que les permitan mayor grado de autonomía y libertad de actuación para atender la diversidad de problemas que les corresponden y a la vez, impulsar el desenvolvimiento.

El aumento de competencias de los gobiernos locales debe incluir aquellas materias que demandan mejorar la vida social, que se consideren problemas prioritarios o graves como temas de empleo, economía, salud, vivienda, seguridad pública, entre otros, que ningún gobierno local puede indicar que no es competente.

Por lo tanto, la amplitud de competencias debe permitir y facilitar la actuación de los gobiernos locales en campos distintos, tales como: a) Los orientados a la promoción económica local que requieren que el gobierno local tenga competencias para crear bancos con líneas de capital de riesgo, para promover empresas mixtas competitivas en el sector privado, para realizar campañas internacionales que atraigan inversionistas, para promover y crear parques industriales, para establecer oficinas de información y asesoría para empresarios locales e internacionales; b) Los destinados al desarrollo urbano, que implican que asuma un nuevo rol, con competencias de promotor y liderazgo en la definición de las grandes obras públicas que financia el Estado, de uso de áreas aptas para el desarrollo urbano de propiedad estatal, de programas de vivienda social, de capacidad sancionadora de los atentados al medio ambiente urbano y la vinculación con la ejecución de proyectos en la posibilidad de establecer consorcios para ejecutar obras, de atribución de expropiación para realizar obras públicas; c) Los requerimientos de competencias en infraestructuras de telecomunicaciones, en campos empresariales como autorización de emisoras de radio y televisiones locales y el servicio de televisión por cable local;²⁰ y, d) Las competencias para asociarse con otras instancias gubernamentales fuera de la entidad federativa sin intermediación de las autoridades estatales.

Las competencias de los gobiernos locales con que regulan la vida pública, deben otorgar más poder de decisión y acción, para generar recursos y medios para la atención eficaz del ámbito local.

En tanto se reconozca al gobierno local con capacidad jurídica, política y administrativa con la que puede intervenir en las distintas esferas de la vida local, para producir las condiciones materiales de vida, en el seno en que se sitúan los intereses locales y las potestades para atenderlos, se puede lograr elevar el nivel de

²⁰ Borja, Jordi y Castells, Manuel (1997), **Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información**, Taurus, Madrid, pp. 157 y ss.

desarrollo.

En esta tarea, al gobierno local le corresponde ser constitutivo de la promoción del desarrollo local, que es parte integrante del sistema estatal y de la vida social democrática en general.

4. La situación municipal en México.

En la actualidad, las realidades de los municipios con deterioros y desequilibrios económicos y sociales, se encuentran inscritas en las transformaciones que ha estado viviendo México, tales como: la integración económica en bloques comerciales; el repliegue del Estado en el campo económico; la democratización del poder político; y los procesos de descentralización hacia los estados y municipios.

En los cambios que se producen a escala nacional, el Estado mexicano asume el proceso de reforma orientado a producir las modificaciones en los campos políticos, económicos y sociales que involucran diferentes aspectos que, entre otro orden de asuntos, comprenden: la reordenación y funcionamiento de las instituciones públicas que posibilitan la continuidad del Estado de derecho; la recomposición en las relaciones de poder;²¹ y la elaboración, procesamiento y promoción de respuestas para el desarrollo de la comunidad social municipal.

La reforma del Estado mexicano iniciada desde 1982, aún en curso, cuyo contenido orientado a los procesos de la democratización del poder y las acciones de descentralización hacia los municipios, tiende a fortalecer y reactivar la vida municipal para atender los asuntos públicos.

Los municipios en el proceso de democratización del poder, juegan un papel fundamental. En el ámbito de la democracia representativa, son el eje central de la democratización del poder, son lugares donde se genera con mayor regularidad las alternancias de partidos políticos en el poder desde los años ochenta. Lo que tiende a producir:

a) La pluralización partidaria en los municipios de México,²² que se desarrolla con la renovación de los gobiernos municipales, en elecciones cada vez más competitivas que conducen fundamentalmente a formatos tripartidista (Partido de Acción Nacional, PAN; Partido Revolucionario Institucional, PRI; y Partido de la Revolución Democrática, PRD), cuya trascendencia se da por la voluntad ciudadana que va conociendo del significado de la alternancia política que adopta la cultura democrática del voto de castigar o premiar el resultado de la responsabilidad

²¹ Fuentes, Mario Luis y Lumbreras, Jorge (1996), **La reforma del Estado mexicano en los nuevos escenarios internacionales**, Editorial Diana, México, p.14.

²² En 1960 el país tenía 2,364 municipios, para 2003 tiene 2,430, es decir, se suman 66 municipios en más de cuatro décadas, lo que representa un incremento del 2.7%. La totalidad de municipios supone un peso importante en la vida política nacional, tanto por la renovación de cargos de elección popular que se realiza de manera trianual y por el número de los integrantes del cabildo (presidente municipal, síndico y regidores) que eligen los ciudadanos para gobernar el ámbito municipal.

partidista en el ejercicio del poder periódicamente; y,

b) La presencia de los partidos políticos en los gobiernos municipales, distintos al PRI, lo que no ha significado de modo alguno el establecimiento de nuevas hegemonías partidarias que sustituyan la de aquél partido, ni el desplazamiento permanente del PRI en los gobiernos municipales donde éste ha sido derrotado.²³

Al respecto, los resultados políticos-electorales municipales exponen estas tendencias. Entre 1979 y 1987, a la oposición al PRI, en su conjunto le fueron reconocidas 135 victorias municipales (de un total de más de cinco mil elecciones); 66 al PAN, 16 al Partido Comunista de México, después denominado Partido Socialista Unificado de México y posteriormente llamado Partido Mexicano Socialista; y 53 a otros partidos (Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, PARM; Partido Popular Socialista, PPS; Partido Demócrata Mexicano, PDM; Partido Socialista de los Trabajadores, PST; Partido Revolucionario de los Trabajadores, PRT).²⁴

En los años noventa crece el pluralismo y la alternancia en el poder en los municipios del país. Durante el periodo de 1989 a 1999, 970 municipios habían sido gobernados, por lo menos por espacio de un trienio, por partidos distintos al PRI, donde radican 46.5 millones de mexicanos, que representan el 63.6 % del total de la población del país que viven en municipios.²⁵

El mapa político en los 2,430 municipios, en el año 2002, continúa siendo plural, pertenecían al PRI, 994 alcaldes; al PAN, 395; al PRD, 228; regidos por el sistema de usos y costumbres, 418;²⁶ y, a los demás partidos, 395, como se aprecia en el Cuadro siguiente:

²³ Lujambio observa estas dos tendencias en la alternancia del poder en los municipios de México, aprecia que se inicia un sistema plural partidista en los escenarios municipales en 1988 y se intensifica en 1994. Lujambio, Alfonso (2000), **El poder compartido**, Océano, México, pp. 78 y ss.

²⁴ *Ibíd.*, pp. 80 y 81.

²⁵ *Ibíd.*, p. 85

²⁶ El sistema de usos y costumbres es empleado en 418 municipios con población indígena del Estado de Oaxaca para elegir a los presidentes municipales.

Cuadro 1. AGREGADO DE FILIACIÓN POLÍTICA PARTIDISTA DE LOS PRESIDENTES MUNICIPALES DE LAS 31 ENTIDADES FEDERATIVAS DE MÉXICO: 2002

PARTIDO	MUNICIPIO		POBLACIÓN*****	
	TOTAL	%	TOTAL	%
PAN	395	16.25	30,559,308	36.92
PRI	994	40.90	28,633,743	34.59
PRD	228	9.38	9,244,928	11.17
PT	29	1.19	534,194	0.64
PVEM	25	1.02	985,737	1.19
COALICIÓN*	163	6.70	8,820,309	10.65
UYC**	418	17.20	1,254,711	1.51
CM***	2	0.08	42,043	0.05
OTROS****	176	7.24	8,801,223	10.63
TOTAL	2,430	100.00	88,876,196	100.00

* Las coaliciones corresponden a: Coalición PRD-PT en tres municipios del Estado de Baja California Sur; Coalición PVEM-PRD en el Estado de Nuevo León; Coalición Alianza para el Cambio lo integran el PAN, PRD, PT y PRS, en el Estado de Nayarit; Alianza por México en Tamasopo, SLP., lo integran PRD – PAN; Alianza por México en Tlanajás, SLP., lo integran PRD, PAS, CD, PT y PSN.

** Usos y costumbres. Presidentes municipales elegidos de acuerdo al sistema de usos y costumbre de los pueblos indígenas.

*** Consejos Municipales

**** Otros partidos corresponden a: PCM = Partido Civilista Morelense, en el Estado de Morelos. PC = Partido Cardenista, en el Estado de Oaxaca. PCD = Partido Centro Democrático. PI = Planilla Independiente, en el Estado de Tamaulipas. NPP = Nava Partido Político.

Fuente: Congresos Estatales, Gobiernos Estatales y Organismos Estatales Electorales. ***** XII Censo General de Población y Vivienda 2000, INEGI. Compilado por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2003), Sistema Nacional de Información Municipal, México.

Sin duda, estas tendencias van a ser cada vez más generalizadas en los municipios de México.

En lo que se refiere a la democracia directa, en el panorama de los municipios de México, los avances se generan con distinta intensidad tanto en la participación ciudadana en la vida pública, en los consensos y cogestión de políticas públicas del gobierno municipal, entre otros aspectos.

La reforma del Estado mexicano, en el terreno de las acciones de la descentralización hacia los municipios, contribuye a ampliar las facultades de los municipios para la solución de las exigencias. Estos procesos desplegados por el Estado mexicano que apuntan a la reforma municipal han implicado las readecuaciones a las constituciones estatales que, en diversas entidades federativas, establecen marcos jurídicos que abren cauces normativos a la participación ciudadana (como el plebiscito, referéndum e iniciativa popular), lo cual complementa al sistema representativo. Las modificaciones constitucionales y legales estatales manifiestan distintos avances en la República, a favor de los municipios.

Asimismo, en este proceso de descentralización hacia los municipios de México, se plantean las relaciones intergubernamentales entre la federación, estados y municipios a través de diversos instrumentos jurídicos como son los convenios de

colaboración en materia de planeación, programación, presupuestación, evaluación, entre otros aspectos, con los que se pretende la cooperación entre los distintos órdenes de gobiernos para impulsar el desarrollo municipal.

Con la irrupción de la democratización del poder y la descentralización hacia los municipios, se tiende a la transición de un efectivo régimen federal. El federalismo cimentado en instituciones, estructuras y prácticas con grandes concentraciones de autoridad, recursos y decisiones en el gobierno federal ha manifestado rendimientos decrecientes para atender el desarrollo de los municipios por igual y de manera constante.

No obstante, en las referidas tendencias producidas últimamente por la dinámica de la vida democrática, los municipios tienen frente a sí dificultades para generar nuevos marcos jurídicos en el ámbito municipal a fin de establecer nuevos arreglos institucionales y nuevos mecanismos de gestión para constituirse en efectivos promotores del desarrollo en el ámbito local.

La magnitud de los problemas de los municipios en el México presente, son producto histórico del centralismo de las decisiones y los recursos en el orden del gobierno federal.

El Estado mexicano posrevolucionario se constituyó en epicentro ligado al logro y consolidación de las condiciones materiales para el desenvolvimiento de la vida nacional, donde el ámbito municipal es concebido como instancia para administrar,²⁷ con poca o ninguna relevancia en los proyectos de desarrollo económico y social.

En efecto, la dinámica de la actividad económica nacional se debió a la intervención del Estado desde fines de los años treinta hasta fines de los setenta. Con lo que fue capaz de cumplir un número creciente de acciones en la economía, pero condujo a desigualdades económicas y sociales entre los municipios del país.

Las acciones en lo económico se expresaron principalmente, por: a) Un crecimiento de la economía que se manifiesta durante los años de 1939 a 1970, en el producto nacional bruto que aumentó en una tasa sostenida promedio anual del 6.4 % y del 3 % en términos per cápita;²⁸ b) El desarrollo de grandes obras de infraestructura (comunicaciones, transporte, electricidad y riego); c) La creación de empresas paraestatales en diversos sectores de la producción, comercio y servicios, así como de los sectores industriales estratégicos como el petróleo y la energía eléctrica; d) La realización de políticas para la protección del mercado interno, a través del establecimiento de una política arancelaria elevada para los productos extranjeros y una normatividad que regula las inversiones extranjeras; y, e) La asignación del gasto público a la

²⁷ La fracción primera del artículo 115 de la Constitución Federal vigente desde 1917, reconocía al municipio como simple instancia administrativa, con la última reforma constitucional a dicho artículo, del 23 de diciembre de 1999, concede al municipio el carácter de ámbito de gobierno, sustituyendo el término administrar, con lo que supera la concepción administrativista del municipio.

²⁸ Villareal, René (2000), **Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México; Un enfoque macroindustrial y financiero (1929 - 2000)**, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 69 y 81.

inversión, que fue entre el 40 % y 50 % durante el período de 1940 a 1970, financiado por ingresos fiscales, los provenientes del comercio exterior, por las utilidades de las empresas públicas, por mecanismos inflacionarios auspiciados por el banco central y créditos externos.²⁹

En el ámbito municipal, este crecimiento de la actividad de la economía nacional realizado de manera centralista, se manifiesta por la desigualdad de desarrollo entre los municipios. Por una parte, se tienen pocos municipios, generalmente las capitales de las entidades federativas, que disponen de industrias, equipamientos, servicios, infraestructura, mano de obra y de la mayor inversión pública y crediticia federal.³⁰ Por otro lado, esta tendencia provoca la formación de municipios con rezagos y deterioros económicos y sociales, carente o con escasos servicios, infraestructura, industria y empleo, lo que propicia la emigración de sus habitantes hacia zonas más desarrolladas, con el desarraigo consecuente de su territorio.

En el presente persisten los deterioros, cuando se observa el indicador económico de la población total ocupada de las entidades federativas considerando a los municipios, se advierte que el 29.81 % en promedio, de la población ocupada, recibía entre uno y dos salarios mínimos y el 12.75% en promedio, obtiene menos de un salario mínimo. En este último rango se tienen los municipios de los Estados de Chiapas, donde el 33.11% de la población ocupada percibe menos de un salario mínimo, el Estado de Tabasco con 25.89%, el Estado de Veracruz con 23.65%, el Estado de Yucatán 23.59%, el Estado de Campeche con 22.39%, el Estado de Hidalgo con 20.88, el Estado de Oaxaca con 19.74%, y el Estado de Puebla con 18.75%. Esto se puede apreciar en el Cuadro 2, siguiente.

²⁹ Granados Roldán, Otto, "Estado y rectoría del desarrollo en México: una perspectiva política", en Varios autores (1988), **México 75 años de la Revolución; Desarrollo económico**, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 43 y 44.

³⁰ El gasto público constituyó un instrumento de la política económica con el que se tiende a nutrir los desequilibrios locales en México. De 1950 a 1986, aproximadamente el 40 % de la inversión pública federal se destinó al Distrito Federal, Estado de México, Nuevo León, Jalisco y Sonora, mientras que el 60 % se invierte en las 26 entidades federativas. La política crediticia para el desarrollo, observa la misma tendencia concentradora, en el financiamiento comercial de 1963 a 1985, aproximadamente el 57.3 % del total de recursos se destinaron a la ciudad de México, el 18.9 % a Nuevo León, Jalisco, Sonora y Chihuahua, mientras que a los demás estados le correspondió el 23.8 %. Argüelles, Antonio y Gómez, José Antonio (1993), **La desconcentración en el proceso de modernización económica de México; el caso SECOFI**, Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 9 y 10.

Cuadro 2. POBLACIÓN OCUPADA QUE OBTIENE UN SALARIO MÍNIMO Y CON UNO Y DOS SALARIOS MÍNIMOS CONSIDERANDO A LOS MUNICIPIOS POR ENTIDAD FEDERATIVA: 2000

Entidades	Total de Municipios	Población ocupada con menos de un salario mínimo	Población ocupada con 1 y 2 salarios mínimos
Aguascalientes	11	6.71	31.03
Baja California	5	2.03	18.03
Baja California Sur	5	6.21	26.75
Campeche	11	22.39	28.59
Coahuila	38	4.95	27.21
Colima	10	10.96	31.84
Chiapas	118	33.11	20.31
Chihuahua	67	3.8	29.31
Durango	39	7.77	32.63
Guanajuato	46	8.96	30.88
Guerrero	76	15.95	30.25
Hidalgo	84	20.88	31.63
Jalisco	124	8.12	27.16
México	122	9.13	35.67
Michoacán	113	13.48	31.55
Morelos	33	12.17	34.92
Nayarit	20	13.09	31.87
Nuevo León	51	3.54	22.97
Oaxaca	570	19.74	23.96
Puebla	217	18.75	30.91
Querétaro	18	6.56	29.27
Quintana Roo	8	7.57	24.37
San Luis Potosí	58	16.61	29.77
Sinaloa	18	7.29	36.85
Sonora	72	6.74	31.95
Tabasco	17	25.89	24.72
Tamaulipas	43	8.11	34.55
Tlaxcala	60	15.58	35.99
Veracruz	210	23.65	32.27
Yucatán	106	23.59	34.73
Zacatecas	57	11.41	32.29

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Información Básica (2000). Sistema Nacional de Información Municipal.

Las disparidades entre los municipios de México, también se expresan por los indicadores macrosociales, que muestran los contrastes en los niveles de vida de su población.

En este sentido, se observa con base en un índice compuesto de bienestar social³¹ que permite jerarquizar a cada municipio de las entidades federativas de acuerdo a su nivel de desarrollo. En el año 2000, 1,303 municipios, se ubicaban con niveles de bienestar social 1, 2 y 3, es decir, el 53.68 % de los municipios tienen índices bajos de calidad de vida. Mientras, 227 municipios se encuentran con un nivel 7, superior a los de todo el país, lo que representa el 9.35%. Esto expone los altos contrastes de bienestar social que tienen los municipios, como se advierte en el Cuadro 3, descrita enseguida.

³¹ El índice de bienestar social de los municipios en México, se jerarquizan y agrupan de acuerdo a su nivel relativo de bienestar que comprenden los aspectos de ingreso, educación, vivienda, salud y empleo, de acuerdo al cálculo elaborado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Cuadro 3. NIVELES DE BIENESTAR DE LOS MUNICIPIOS POR ENTIDAD FEDERATIVA
 EN MÉXICO: AÑO 2000

Entidades Federativas	Total de Municipios	Nivel 7	Nivel 6	Nivel 5	Nivel 4	Nivel 3	Nivel 2	Nivel 1
Aguascalientes	11	2	2	3	4	0	0	0
Baja California	5	5	0	0	0	0	0	0
Baja California Sur	5	3	2	0	0	0	0	0
Campeche	11	2	0	1	0	6	1	1
Coahuila	38	14	14	4	6	0	0	0
Colima	10	3	5	1	1	0	0	0
Chiapas	118	1	0	11	0	39	14	52
Chihuahua	67	10	17	1	22	1	5	9
Durango	39	2	6	2	21	1	5	2
Guanajuato	46	5	0	19	14	1	7	0
Guerrero	78	4	2	8	3	13	20	24
Hidalgo	84	6	20	8	13	8	22	6
Jalisco	124	11	29	21	51	4	6	1
México	122	34	37	11	5	16	18	0
Michoacán	113	6	8	13	50	13	19	1
Morelos	33	7	11	5	3	6	1	0
Nayarit	20	3	6	2	4	1	2	1
Nuevo León	51	15	25	0	3	2	5	0
Oaxaca	570	21	0	69	0	68	317	92
Puebla	217	7	9	14	29	48	75	32
Querétaro	18	3	3	1	1	4	6	0
Quintana Roo	8	4	1	0	0	3	0	0
San Luis Potosí	58	4	7	3	6	14	21	3
Sinaloa	18	4	5	2	2	3	2	0
Sonora	72	12	36	1	17	4	1	0
Tabasco	17	1	4	4	1	7	0	0
Tamaulipas	43	11	8	1	3	14	5	0
Tlaxcala	60	5	34	5	6	8	1	0
Veracruz	210	17	19	22	10	50	53	39
Yucatán	106	3	9	9	1	60	24	3
Zacatecas	57	2	12	6	29	0	5	0
Total	2427	227	338	248	311	394	641	268

* El INEGI determina el nivel de bienestar social mediante 14 variables relativas a los aspectos de ingreso, educación, salud, vivienda, servicios a la vivienda, con lo que identifica el mismo grado de desarrollo socioeconómico que presentan distintos municipios, pese a su dispersión geográfica y el lugar que ocupa ese conjunto de similares con respecto a otros conjuntos en cuanto a su nivel de bienestar. El ordenamiento de los niveles de bienestar social lo establece desde el mayor nivel (7) hasta el menor nivel (1).

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2000), Niveles de bienestar en México, México.

En el año 2000, se contemplan 386 municipios con muy alto grado de marginación social y 906 con el nivel de alta marginación con respecto al resto de los demás. Es decir, 1,292 municipios tienen el mayor déficit de agua, drenaje, suministro de energía eléctrica y población analfabeta, lo que expresa las insuficiencias de los servicios básicos que deben, pero no pueden prestar los municipios de México. Esto se desprende del Cuadro 4.

Cuadro 4. MÉXICO: TOTAL DE MUNICIPIOS CON GRADO DE MARGINACION: 2000

GRADO DE MARGINACIÓN	TOTAL DE MUNICIPIOS
MUY ALTA	386
ALTA	906
MEDIA	487
BAJA	417
MUY BAJA	231
TOTAL	2427

*El INEGI determina el grado de marginación de los municipios conforme a los indicadores de la población analfabeta de 15 años o más, la población sin primaria completada, la población ocupada con ingreso hasta dos salarios mínimos, las viviendas ocupadas sin drenaje, sin agua potable, sin energía eléctrica, con hacinamiento y con piso de tierra.

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2000). Información Básica. Índices de Marginación.

De este modo, el escenario de los municipios en México, con estancamiento económico y deterioro de las condiciones del nivel de vida de la población, manifiesta las dificultades para elevar el grado de bienestar económico y social generalizado.

En nuestros días, si bien ha cambiado la percepción municipal al reconocerle el carácter de ámbito de gobierno, la capacidad de iniciativa e innovación en la gestión pública para impulsar el desarrollo local y se han llevado a cabo procesos de descentralización, persisten aspectos de la conducción centralizada que vulneran la capacidad de los municipios, al existir el nivel de centralismo fiscal.

Los desequilibrios de las finanzas públicas municipales han sido un claro síntoma de la falta de capacidad gubernamental municipal para atender sus exigencias. La distribución de los ingresos federales a los municipios muestra la tendencia desfavorable para las haciendas municipales que por décadas ha existido, como se puede observar en el Cuadro 5.

Cuadro 5. DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS FISCALES FEDERALES A LOS MUNICIPIOS: 1930 – 1995

AÑO	% DE DISTRIBUCIÓN A LOS MUNICIPIOS
1930	8.4
1940	5.3
1950	3.3
1960	2.8
1970	1.6
1980	1.1
1990	3.4
1995	4.0

FUENTE: Ortega Lomell, Roberto (1996), "Federalismo fiscal en México", en Federalismo y desarrollo, BANOBRAS, número 52; noviembre – diciembre, p. 59.

Las cifras son elocuentes. Existe una tendencia a la baja de los años 1930 a 1980, en este año los municipios alcanzan la distribución del 1.1% en las percepciones fiscales de la federación. Éstas se incrementan para los años

siguientes hasta alcanzar el 4.0% en 1995, es una mejora, sin embargo, no alcanza la distribución que observa en el año de 1930, del 8.4 %. El porcentaje del 4.0 %, sigue siendo limitado para atender los requerimientos del desarrollo comunitario.

Asimismo, la conducción centralista del Estado mexicano ha generado deterioros en la capacidad de decisión y actuación de los gobiernos municipales, en diversas formas que, entre otras, se tienen actualmente los aspectos siguientes:

a) En cuanto marco de reglamentación interna del municipio se observa que en alrededor del 63% de los 2,430 municipios del país no se cuenta con una normatividad interna que establezca las normas básicas del funcionamiento. En casi 80% de los municipios no disponen de un marco normativo de planeación y presupuestación que ordene las acciones en el tiempo ni que vincule asignación de recursos con objetivos y metas previamente establecidos. En promedio, menos de un 50% de los municipios tienen reglamentaciones sobre servicios públicos. Otro dato importante es que sólo en 46% del total de municipios existe reglamento de obra pública municipal, además sólo en 22% de los municipios existe una reglamentación de zonificación y uso del suelo;³²

b) De igual forma se observan rezagos importantes en estructuras organizativas y sistemas de administración, sólo 55% del total de municipios llevan a cabo acciones de evaluación de proyectos y sólo 46% tiene algún tipo de sistema de administración de recursos materiales y de inventarios. En cuanto al equipamiento un dato preocupante es que para 1995, 60% de los municipios del país no tenía ningún equipo de cómputo. Las funciones administrativas y de registro se hacían en forma manual en la mayoría de los municipios;

c) Por lo que se refiere al personal encargado de las tareas inherentes al trabajo en los municipios, éste se caracteriza, en general, por falta de profesionalización y alta rotación. Según datos derivados del censo municipal, existen cada año alrededor de 60,000 funcionarios municipales que se ven afectados por los cambios de gobierno. Por otra parte, en pequeñas muestras de municipios urbanos se observa que sólo un 5% de funcionarios municipales han hecho una verdadera carrera en la administración municipal (dos o tres periodos de gobierno), 60% nunca habían tenido una experiencia previa en la administración municipal y tienen una antigüedad en el puesto menor a un año. Sobre el perfil de los gobernantes municipales se observa que 33% tiene una escolaridad primaria o menos, por su parte sólo 40% de los funcionarios de la administración tienen una licenciatura; y,

d) Los recursos económicos con los que cuentan la mayoría de los municipios del país dificultan una mayor presencia en proyectos de desarrollo. Más de 80% de

³² Las características de los incisos a, b, y c son tomadas de Enrique Cabrero, quien ha sintetizado la situación fundamental de los gobiernos municipales en el México presente. Cabrero Mendoza, Enrique (2002), **El premio gobierno y gestión local en México: Un mecanismo de institucionalización de la innovación en gobiernos locales**, coedición Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal, Centro de Investigación y Docencia Económicas y Fundación Ford, México, pp. 8 y ss.

los municipios del país canalizan casi 78 % de sus recursos a gastos administrativos y pago de deuda pública, los gastos para llevar a cabo proyectos de obras públicas, adquisiciones y fomento para el desarrollo social es del 22 % en promedio,³³ lo cual es escaso, si se tienen en cuenta los múltiples requerimientos de los servicios públicos que debe prestar a la población, si bien tiende a cambiar la situación recientemente con los flujos de recursos de inversión para la infraestructura social provenientes de la federación del Ramo 33, todavía la situación dista mucho mejorarse.

La situación anterior de los municipios en México, muestra la necesidad de llevar a cabo transformaciones para vigorizar al municipio en los aspectos jurídicos, políticos, económicos y sociales, para dar respuestas efectivas a la comunidad social. Esto resulta esencial en la democratización del poder y ante el papel estratégico que juegan los gobiernos municipales en el escenario nacional, tanto en la acción pública y las prácticas de participación ciudadana que hoy en día, se incluye en la acción pública para atender la problemática en el ámbito municipal.

5. Conclusiones del Capítulo Segundo.

Primera. Las aportaciones de la corriente municipalista al significado del municipio, desde la perspectiva jurídica, incluyen características institucionales, normativas, políticas, administrativas y sociales, lo que permite contar con una noción más completa y consecuente con la vida pública municipal. En donde el municipio, como se ha observado, es una colectividad social territorial determinada, cuya institucionalidad pública, reconocida por el derecho, se circunscribe como parte fundamental de la estructura jurídica y de la organización política y administrativa de cada estado, por lo que resulta un factor primordial para el desarrollo y el bienestar social en su respectivo ámbito de actuación.

Segunda. Los gobiernos locales son las instituciones del Estado, para organizar e impulsar la vida de la sociedad, los cuales cobran importancia en la medida que los contextos de la vida pública son más intensos, competitivos y plurales.

Tercera. La tradición centralista del Estado mexicano es infecunda para revitalizar las capacidades jurídicas y políticas de los gobiernos municipales, debido a que ha producido graves desigualdades y contrastes en el nivel de desarrollo de los municipios en el México actual, enfrentándolos a serios desafíos para mejorar las condiciones de deterioro. Ante tales aspectos, es importante que los procesos de descentralización que se lleven a cabo permiten mejorar la capacidad de gobernar, para elaborar e implementar acciones públicas en consonancia con del desarrollo del ámbito local. Por lo que resulta primordial que los límites y alcances del municipio libre que se plantean a partir de las realidades municipales presentes, deben de

³³ La estructura porcentual promedio de los gastos públicos de los municipios de México, comprende los años de los años de 1989 al 2000, la cual es obtenida del: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2002), **El ingreso y el gasto público en México**, México, p.255.

tomarse como base en la agenda de gobierno federal, en las políticas de descentralización que sean orientadas a fortalecer las capacidades institucionales de los municipios, sobre todo las legales y fiscales, ante las debilidades y desequilibrios locales.

Cuarta. La eficacia en la democracia representativa y la democracia directa constituyen retos y oportunidades para los gobiernos locales, sobre todo cuando han resultado ineficientes las formas de la democracia directa, como los mecanismos de la iniciativa popular, referéndum y plebiscito, que se han prescrito constitucionalmente en diversos estados, pero sin llegar a funcionar como formas de participación ciudadana en el desempeño gubernamental, ante la falta de su instrumentación e implementación institucional. Por lo que es importante que los gobiernos locales asuman su responsabilidad para hacer cumplir las normas que establecen dichos mecanismos de la democrática directa y tengan la aptitud para conseguir que se constituyan en formas de participación ciudadana en el ejercicio del gobierno municipal, que complementen las formas de representación democrática y fructifiquen en las decisiones y acciones públicas que favorezcan el crecimiento, el desarrollo y el bienestar social.

Quinta. La problemática municipal es diversa, amplia y compleja, comprende aspectos jurídicos, políticos, administrativos, servicios públicos, fiscales, sociales, entre otros, cuyas interrelaciones requieren recursos, esfuerzos y acciones para su atención. Lo cual resulta difícil para los municipios, ante las limitaciones de las atribuciones, recursos y decisiones poco equilibradas, que son factores que restringen la capacidad de decisión y actuación municipal.

III. LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA MUNICIPAL EN MÉXICO

1. Introducción.

Hoy en día, las modificaciones al texto del artículo 115 de la Constitución Federal, así como otras disposiciones constitucionales relativas al municipio que regulan determinados aspectos de esta institución o lo facultan para ejercer ciertas atribuciones de forma coincidente con las entidades federativas o la Federación, constituyen una de las tendencias jurídicas institucionales de la descentralización del Estado mexicano, que busca responder a los imperativos de lograr mayor capacidad de respuesta gubernamental y obtener consensos, ante los compromisos y responsabilidades que tiene el poder público, en atención a la magnitud de los problemas que se plantean en el ámbito municipal.

Las últimas reformas al artículo 115 de la Constitución Federal que establecen las disposiciones fundamentales que regulan al municipio, se inscriben en esta tendencia que pretende que la forma de gobierno republicano, adquiera presencia significativa y democrática en el nuevo contexto nacional, más plural y más participativo.

En esta misma tendencia de la descentralización estatal, la existencia de una República Federal en México, ha implicado la necesidad de generar modificaciones a la coordinación intergubernamental entre la Federación, los estados y los municipios, a través de la regulación jurídica para ordenar las relaciones entre los tres órdenes de gobierno y fortalecer la capacidad de gobernar en los ámbitos de competencia de los gobiernos locales, ante los procesos de centralización estatal improductiva y frente a los deterioros y exigencias de la comunidad local.

En esta perspectiva, este tercer Capítulo, tiene por objeto examinar las reformas al texto del artículo 115 constitucional que regula al municipio, cuyas atribuciones municipales que conlleva, se han ampliado durante el tiempo de vigencia desde el año de 1917, lo cual nos permita identificar las características y los alcances normativos que asume el municipio mexicano para el desempeño de la distintas acciones que le corresponde realizar en el ámbito de su competencia territorial.

Asimismo, se estudian los cambios en los ordenamientos normativos que se realizan para la coordinación intergubernamental entre la Federación, los estados y municipios en las materias de la planeación estatal y fiscal, que han derivado en establecer formas de vinculación entre los órdenes de gobierno, lo cual puede conducir a vigorizar la capacidad institucional de los gobiernos de la entidades federativas y los municipios para atender los diversos asuntos públicos.

Ambos aspectos referidos, son parte fundamental de la base jurídica en que se desarrolla la vida municipal en México, los cuales enseguida se tratan.

2. Las reformas constitucionales para el impulso municipal.

El municipio mexicano es una institución pública de raigambre nacional que se inscribe en la tendencia de cambio para finales de siglo XX. Se trata de un trayecto de transformaciones que implican que su institucionalidad, consiga en esta etapa, incorporar nuevas atribuciones que han sido elevadas a rango constitucional.

Esta situación persiste en los tiempos de democratización del poder, del pluralismo fortalecido y la vigorización de pesos y contrapesos entre los poderes ejecutivo y legislativo federal que se conjugan, en donde el municipio es parte vital de la transformación estatal y social.

El artículo 115 de la Constitución Federal, precepto fundamental que regula a la institución municipal, prescribe el paradigma del municipio mexicano que, en el transcurso de ochenta y seis años desde inicio de la vigencia de la Constitución de 1917, ha sido reformado en varias ocasiones, algunas de las cuales otorgan nuevas atribuciones al municipio.

La preocupación por determinar las competencias correspondientes al municipio mexicano se advierte en el Constituyente de Querétaro de 1916 a 1917, que manifiesta en las tesis sostenidas en el debate, la lucha entre las corrientes del cambio y el conservadurismo que define la institucionalidad del municipio libre en torno al artículo 115 de la Carta Magna. El cauce de la asamblea constituyente no logro la plena libertad municipal. La iniciativa de proyecto presentada por Venustiano Carranza que trata la libertad del municipio, fue aprobada en lo relativo a la libertad política, que está dada por los Estados, que adoptan para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo por base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio, que será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no tendrá autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Esta prescripción se apega a los principios del artículo 40 de la Constitución que manifiesta que es voluntad del pueblo mexicano de constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación a efecto de evitar contradicciones entre la Federación y los estados participante del pacto Federal.

Asimismo, del texto referido se advierte la vocación democrática y representativa que se le otorga a los municipios con ayuntamientos electos en forma directa y universal, a quienes se le confiere la figura descentralizada por región, al considerarlos que tendrán a su cargo la administración de los asuntos públicos de su delimitación territorial.

No obstante, se discutió y modificó la fracción segunda que delimitó la libertad económica municipal de manera inconveniente para la autonomía financiera de los municipios.

El proyecto original de la iniciativa de Venustiano Carranza, en su parte de la fracción II del artículo 115 relativa a la libertad económica del municipio, decía:

“II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y términos que señala la legislatura local. Los Ejecutivos podrán nombrar inspectores para efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los Poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley.”

Esta fracción ampliamente discutida por los diputados de la asamblea constituyente,¹ asumieron dos posiciones: las que concedían a los municipios el derecho para recaudar los impuestos estrictamente locales, por una parte, y, por la otra, el conferirle la atribución para recaudar “todos los impuestos”, contribuyendo con parte de éstos a los gastos públicos de los Estados. Además, de plantearse si se lesionaba o no la autonomía municipal con el nombramiento de inspectores por parte del Estado, que vigilara lo que corresponde a rentas; si los conflictos entre el Municipio y el Estado por cuestiones hacendarias, debía de resolver el Congreso local o la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y, los capítulos que formaría la hacienda municipal. Estas cuestiones suscitadas condujeron a modificar la fracción segunda del artículo 115 Constitucional, que estableció finalmente:

“II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen la Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender sus necesidades.”

De este modo, la cuestión de la libertad hacendaria municipal quedó como asunto pendiente que tiende a proyectarse hasta nuestros días, al dejarse reservado a las legislaturas de los Estados, la determinación de los montos de los presupuestos municipales. Hoy en día, se busca mayor libertad y equidad hacendaria municipal, pero también deben existir controles que eviten cualquier exceso en el uso y destino de los recursos públicos.

La personalidad jurídica de los municipios es reconocida en la fracción III del artículo 115 de la Constitución de 1917, como la facultad de ser titular de los derechos y deberes para todos los efectos legales.

En suma, el municipio representó un aspecto fundamental del Constituyente de Querétaro, aunque no lograron del todo superar las relaciones de subordinación del

¹ Sobre los debates del texto del artículo 115 Constitucional, entre los diputados Rodríguez González, Heriberto Jara, Rafael Martínez, Alberto González, José Álvarez, Cepeda Medrano, entre otros, del Constituyente de Querétaro, ver: **Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones** (1967), XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, México, t. VIII, pp. 331 y ss.

municipio con respecto del Estado, con las normas prescritas en la Constitución de 1917, que vinculan al municipio.²

Por la importancia y trascendencia del municipio en la vida nacional, el texto original del artículo 115 de la Constitución de 1917, a lo largo de más de ocho décadas de vigencia, es modificado en varias ocasiones, con distintos proyectos con los que se obtiene un sentido complementario o un reacomodo constitucional de los asuntos municipales y, en ocasiones, el reconocimiento de atribuciones favorable para el desempeño de la institución municipal.

En efecto, el referido artículo 115 constitucional, durante su vigencia ininterrumpida, ha sido modificado en once ocasiones: la primera reforma se publica el 20 de agosto de 1928; la segunda, el 29 de abril de 1933; la tercera, el 8 de enero de 1943; la cuarta, el 12 de febrero de 1947; la quinta, el 17 de octubre de 1953; la sexta, el 6 de febrero de 1976; la séptima, el 6 de diciembre de 1977; la octava, el 3 de febrero de 1983; la novena, el 17 de marzo de 1987; la décima, el 23 de diciembre de 1999; y la onceava, el 14 de agosto de 2001. Estas fechas corresponden a la publicación de las reformas en el **Diario Oficial de la Federación**, cuyos cambios fundamentales se destacan enseguida.

La primera reforma.

Verificada el 20 de agosto de 1928, establece normas destinadas a regular, como la composición de las legislaturas de los estados de la República, que no corresponden a los municipios directamente. Esto dispone la fracción III del artículo 115 constitucional que, en el caso de esta reforma constitucional, había sido objeto de modificación. Así, prescribe el mínimo de diputados que deba tener cada Congreso de las entidades federativas. Este ajuste debía ser proporcional al de habitantes de cada Estado: siete diputados para los de población hasta los 400 mil habitantes, nueve a los que exceda este número y no llegue a los 800 mil y once cuya población sea superior a esta cifra.

² El artículo 115 de la Constitución de 1917, trata de manera sistemática al municipio, no obstante, también lo vinculan otras disposiciones distintas, las cuales se han ampliado durante el tiempo de vigencia que, entre otras, prescriben: en el artículo tercero que establece que la educación que imparta el Estado será por conducto de la Federación, estados y municipios; en la fracción IV del artículo 31, obliga a los mexicanos a contribuir para los gastos públicos, tanto de la Federación, Estados y Municipios en que residan; en el artículo 36, indica entre otras deberes del ciudadano, en la fracción I: inscribirse en el catastro de la municipalidad y en los padrones electorales; en la fracción III: votar en las elecciones populares; en la fracción IV: desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados; y en la fracción V: desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado; en el artículo 41 se determina que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de competencia de éstos, y por los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos de la Constitución Federal y de las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. Valencia Carmona, Salvador (2002), "Derecho Municipal", en **Enciclopedia Jurídica Mexicana**, coedición Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, México, t. XI, pp. 147 y ss.

Esta disposición reformó el párrafo cuarto de la fracción III del artículo 115 Constitucional, con la que cambia el número mínimo de quince diputados locales que se determinó originalmente.³

La segunda reforma.

Realizada el 29 de abril de 1933, adicionó un segundo párrafo a la fracción I del artículo 115 constitucional, el cual dispuso que los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos electos popularmente no puedan ser reelectos para el periodo inmediato. Con esto, el principio de no reelección que había constituido una demanda política y social de la Revolución Mexicana, se amplió y aplicó para la renovación de los gobernantes municipales. La prohibición de la no reelección para el periodo inmediato de los gobernadores de los Estados y legisladores locales también se estableció en las adiciones a la fracción III.

A la fracción I del artículo 115 constitucional, se le incorporó el texto siguiente:

“Los Presidentes Municipales, Regidores, los Síndicos del Ayuntamiento, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato”.

Mientras que a la fracción III, se adicionó la prohibición de la no reelección de los gobernadores y legisladores locales.⁴

La tercera reforma.

Efectuada el 8 de enero de 1943, instituye la ampliación del mandato de los gobernadores de los estados a seis años, que quedó prescrita entonces en la parte final del párrafo tercero de la fracción III, que decía: “Los Gobernadores de los Estados no podrán durar en su cargo más de 6 años”. Esta disposición modifica la duración de los gobernadores que pasa de cuatro a seis años.⁵

³ Dicha reforma constituyó una iniciativa promovida por el general Álvaro Obregón, cuya justificación se sustentó en tener legislaturas locales reducidas en número, con mayor conciencia de los legisladores en sus responsabilidades, para obtener mayor eficiencia en el proceso legislativo y un menor costo para el erario público. **Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones** (1967), **op. cit.**, p. 372.

⁴ Esta reforma se estableció en los términos siguientes: “La gobernadores de los estados cuyo origen sea la elección popular ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo ni aún con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho. Nunca podrán ser electos para el periodo inmediatos”. “Los diputados a la legislatura de los estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieran estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes”. **Ibíd.**, pp. 400 y ss.

⁵ La iniciativa que había sido promovida por el presidente Manuel Ávila Camacho, la llevo a cabo para armonizar el periodo de gobierno que dura el titular del Poder Ejecutivo de los estados con el del presidente de la República, al cual se le había determinado que la duración del cargo fuera ampliada de cuatro a seis años desde la reforma del 24 de enero de 1928, que se explica como una

La cuarta reforma.

Verificada el 12 de febrero de 1947, incluyó una adición a la fracción I, en los términos siguientes: “En las elecciones municipales participarán las mujeres en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas.” Esta modificación reconoce el derecho político de sufragio a las mujeres, así como para ser electas en los cargos de elección popular municipal.

La referida reforma fue una iniciativa del presidente Miguel Alemán en la que destaca que “... la mujer intervenga en la funciones electorales relativas a la designación de los miembros de los ayuntamientos, tanto para elegir a los municipios o regidores, como para ser nombrada para estos cargos.”⁶

La quinta reforma.

Realizada el 17 de octubre de 1953, deroga el párrafo adicionado en la fracción I de la cuarta reforma efectuada en el año de 1947, al que referimos y transcribimos anteriormente. Esto se debió a que en el mismo año de 1953, el artículo 34 constitucional se reformó para otorgar plenos derechos ciudadanos a las mujeres, para participar en las elecciones federales, estatales y municipales.

La sexta reforma.

Llevada a cabo el 6 de febrero de 1976, adicionó las fracciones cuarta y quinta con el objeto de que el municipio estuviese en posibilidades de efectuar las actividades indicadas en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional sobre las materias de regulación de asentamientos humanos, desarrollo urbano y conurbanización. Las citadas fracciones establecieron:

“IV. Los estados y municipios, en el ámbito de sus competencias expedirán la leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la ley federal de la materia.”

“V. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de competencias, plantearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo del dichos centros con apego a la ley federal de la materia.”

compensación para el presidente por no poder reelegirse. González Oropeza, Manuel (1997), “Comentario al artículo 83”, en Instituto de Investigaciones Jurídicas, **Constitución de los Estados Unidos Mexicanos Comentada**, 9a. edición, coedición Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura Federal y Universidad Nacional Autónoma de México, México, t. II, pp. 868 y ss.

⁶ **Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones** (1967), *op. cit.*, p. 402.

La iniciativa de reforma se promovió por el presidente Luis Echeverría Álvarez, con lo que se proponía que los municipios contaran con las atribuciones para regular los procesos de crecimiento urbano que tienden a generarse a escala nacional, pero de manera concertada y coordinada con las acciones de los órdenes de gobiernos Federal y estatales.

La séptima reforma.

Efectuada el 6 de diciembre de 1977, adiciona al artículo 115, un párrafo a la fracción III, con lo que establece el sistema de representación proporcional en la elección de diputados de las legislaturas estatales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población fuese de trescientos mil o más habitantes.

Esta reforma fue una iniciativa del presidente José López Portillo que presenta en el año de 1977, que formaba parte de la reforma política que lleva a cabo con el objeto de promover la pluralidad política en las distintas instituciones gubernamentales, que considera a los Congresos de los estados y a los ayuntamientos, donde se ingresa la representación minoritaria de los distintos actores políticos que participan en las instituciones del sistema político a nivel local.

La octava reforma.

Realizada el 3 de febrero de 1983, constituyó una modificación del artículo 115 constitucional de mayor amplitud, la cual comprendió distintos aspectos, que implicó avances para la descentralización del municipio al otorgar más responsabilidades a los ayuntamientos, a los que le posibilitaba realizar las nuevas atribuciones a favor de la vida comunitaria.

La iniciativa de las reformas al artículo 115 de la Constitución Federal, que es promovida por el presidente Miguel de la Madrid en el año de 1983, permite un nuevo arreglo de las normas constitucionales en materia municipal, con lo que se daba una respuesta a la demanda que se generaba desde finales de la década de los setenta, por los gobiernos locales que planteaban se fortaleciera a la institución municipal en diversas materias, ante los rendimientos decrecientes que presentaba la conducción altamente centralizada del Estado mexicano para resolver la magnitud de los problemas públicos municipales, aspectos que han quedado tratados en el capítulo anterior.

Las exigencias de los gobiernos locales para vigorizar la vida municipal, habían venido siendo presentadas desde 1978, con las Reuniones de la República que convocaba el Ejecutivo Federal anualmente, en las que asisten los gobernadores de las entidades federales para evaluar lo que ambos órdenes de gobierno habían logrado de manera conjunta. Reuniones en las que posteriormente participan los presidentes municipales, en 1980, a propuesta de los gobernadores y con la aceptación de la presidencia de la República, en virtud de que muchas de las acciones examinadas involucraban directamente a los municipios. Esto dio origen a

la celebración anual de la Reunión Nacional de Presidentes Municipales, en la que se abordan temas para el desarrollo y fortalecimiento municipal.

Las Reuniones Nacionales de los Presidentes Municipales en los años de 1981 y 1982, son fuente de demandas y de propuestas múltiples por parte de los gobiernos municipales hacia la Federación que, entre otros temas, trataron: las relaciones financieras y fiscales para el fortalecimiento municipal, los apoyos financieros a los municipios, los planes de desarrollo urbano, la administración de los sistemas de agua potable y la participación de los municipios en los planes estatales.⁷

En la consulta popular que organiza Miguel de la Madrid durante la campaña electoral para la presidencia de la República, así como en los foros instituidos en su administración para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo, también manifestaron los gobiernos municipales, las organizaciones y grupos de la sociedad civil, los diversos requerimientos de los municipios, de tal modo que, siendo presidente Miguel de la Madrid, destacó que la descentralización de la vida nacional sería uno de los objetivos centrales del gobierno.

En el año de 1982, los compromisos que asumió el gobierno del presidente Miguel de la Madrid, derivados de las demandas de los gobiernos municipales, la consulta popular y los distintos foros, fueron: a) Hacer una revisión profunda, ordenada y eficaz de las competencias entre los tres niveles de gobierno, para reforzar en lo jurídico y lo político el papel del municipio y de los gobiernos estatales, otorgándoles mayores facultades; b) Confiar a los municipios la responsabilidad para la ejecución y administración de los servicios públicos y reestructurar los mecanismos y programas para fortalecerlos, distinguiendo sus características específicas, sean rurales, urbanas o metropolitanas; y, c) Reforzar los recursos fiscales de Estados y municipios y logra mayor coordinación de los gobiernos en el manejo de sus finanzas.⁸

De este modo, en la exposición de motivos de la reforma de 1983, se señalaba que la política de descentración tenía como lineamientos generales el proceso de la consulta realizada en diversos municipios del territorio nacional, por lo que era necesario el fortalecimiento del municipio libre. Lo cual se conseguiría sólo a través del otorgamiento de elementos que vigoricen al municipio, tales como su hacienda, su autonomía política y aquéllas facultades que venían siendo absorbidas por los Estados y la Federación.⁹

⁷ Aguilar Narváez, José Antonio (1988), "La administración urbana municipal", en Varios autores, **México 75 años de Revolución, Política I**. coedición Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana y Fondo de Cultura Económica, México, pp. 216 y ss.

⁸ Sobre los compromisos y los programas de descentralización efectuados por el gobierno del presidente Miguel de la Madrid de 1982 a 1988, ver: Secretaría de Programación y Presupuesto (1988), **Descentralización**, Fondo de Cultura económica, México, p. 18 y ss.

⁹ La exposición de motivos de la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal ante la Cámara de Senadores el día 6 de diciembre de 1982 y el texto integro del artículo 115 constitucional, ver: **Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones** (1994), 4a. edición, Cámara de Diputados, LV Legislatura del H. Congreso de la Unión, México, t. XI, pp. 339 y ss.

La demanda para ampliar la vida municipal en México, fue recogida e incluida en la reforma integral al artículo 115 constitucional. Fue una acción importante para los municipios, con la que se intenta continuar el fortalecimiento del régimen federal.

La reforma constitucional referida, contiene aportaciones de trascendencia para los municipios, mismas que se destacan de la manera siguiente:¹⁰

1) Otorga las garantías para los ayuntamientos, mediante la participación exclusiva de las legislaturas locales y únicamente por la mayoría de los dos tercios, para que decidan la suspensión del ayuntamiento o declaren la desaparición de los mismos, así como suspender o revocar a municipales. Se establece, para los afectados, el observar determinados procedimientos, como: La necesidad de otorgar oportunidad suficiente para rendir pruebas y alegatos; La determinación de que sólo el Congreso de los Estados está facultado para imponer, las sanciones por una mayoría calificada; La definición que al propio Congreso corresponde designar a quienes entrará a terminar el mandato y los períodos y formas a realizarlo. Estos procedimientos tienen que motivarse y fundarse en la ley local que al efecto se expida. Definición en una ley de la causa grave que dé fundamento a la sanción.

La adición, precisa que cuando el Congreso del Estado declare desaparecido un Ayuntamiento por las causas que determine la ley o cuando no puedan entrar en funciones los suplentes y que tampoco se celebren nuevas elecciones, el Congreso del Estado va a designar a un Consejo Municipal de entre los habitantes o vecinos del Municipio, para que se encarguen del gobierno del Ayuntamiento.

La suspensión o la declaración de desaparecidos los ayuntamientos por "causas graves" y el nombramiento de las nuevas autoridades o de los consejos municipales lo hacían directamente muchos gobernadores, con lo que se propuso acabar con esta práctica con la reforma constitucional. No obstante, en la década de los ochenta, todos los congresos locales estaban controlados por sus gobernadores, por lo que dicha garantía constitucional no operaba de hecho, debido a la supeditación del municipio a la voluntad de los ejecutivos estatales.¹¹ En nuestros días, esto ha tendido a operar conforme a las normas constitucionales para resolver los conflictos que surgen en los ayuntamientos, ante la emergencia de Congresos locales plurales y, en ocasiones, mayoritariamente distintos al partido con que se elige al gobernador.

2) Considera la autonomía política de los ayuntamientos al otorgarles la facultad reglamentaria para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos,

¹⁰ Existen diversos análisis sobre la reforma al artículo 115 constitucional de 1983, que en términos generales, coinciden en los alcances que presentan en este apartado sobre las modificaciones, ver: Meyer, Lorenzo (1994), "El municipio mexicano al final del siglo XX, historia, obstáculos y posibilidades" en Merino, Mauricio (coordinador) (1995), **En busca de la democracia**, El Colegio de México, México, pp. 241 y ss.; Ortega Lomelín, Roberto (1994), **Federalismo y Municipio**, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 70 y ss.; Quinta Roldan, Carlos (2001), **Derecho Municipal**, 5a. edición, Porrúa, México, pp. 97 y ss.; Valencia Carmona, Salvador (2002), **op. cit.**, pp. 144 y ss.

¹¹ Meyer, Lorenzo, **op. cit.**, pp. 242.

circulares y disposiciones administrativas de observancia general, sin que tenga que contar con la aprobación de los Congresos locales, solo debiendo observar las bases normativas que definan éstos, a efecto de normar su procedimiento y de asegurar que se observe el orden jurídico federal y estatal.

3) Establece un listado de los servicios públicos mínimos que son competencia exclusiva del municipio y se deja abierto para que las legislaturas locales determinen otros servicios públicos que pueda prestar los municipios, lo cual queda sujeto a la capacidad administrativa y financiera que tenga para llevarlos a cabo. Asimismo, prevé la asociación municipal de un mismo Estado, previo acuerdo de sus ayuntamientos, para la prestación más eficaz de los servicios públicos y supeditados a la ley que se expidan las legislaturas locales para tal efecto.

4) Otorga al municipio nuevas fuentes de ingresos al precisar un mínimo de competencia hacendaría atribuyéndole la exclusividad de la tributación inmobiliaria; constitucionalmente se prescribe la obligación de hacer participar a los ayuntamientos en los rendimientos de los impuestos federales anualmente; el destino del gasto público municipal es garantizado por la exclusividad de su aprobación por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles; y las legislaturas de los estados coparticipan con los ayuntamientos para verificar que los objetivos y ejercicio presupuestal libremente fijado se cumplan y, con ello, garantizar la transparencia y honradez de la gestión pública municipal, mediante la aprobación de la ley de ingresos municipal y la contratación de empréstitos, así como con la aprobación de la cuenta pública municipal anual.

5) El principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios se amplió a todos los municipios, al supeditarse a la legislación que apruebe cada entidad federativa.

6) Otorga seguridad jurídica a las relaciones de trabajo entre los municipios y sus servidores públicos, debiendo las legislaturas estatales expedir leyes que regulen esta función pública municipal, con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Federal y disposiciones reglamentarias.

7) Dispone que se puede dar la coordinación entre los estados y los municipios a través de convenios, a efecto de que los propios municipios asuman la prestación de servicios públicos, el ejercicio de funciones o la ejecución y operación de obras públicas. Servicios públicos, funciones u obras que corresponden por competencia a la federación o a los propios estados, pero de estimarse su ejecución o ejercicio más efectivo a cargo del municipio se pueden transferir a éste.

La novena reforma.

Verificada el 17 de marzo de 1987, excluye del artículo 115 constitucional, las disposiciones que regulan los asuntos propios de los Estados relativas a los gobernadores, a los legisladores locales, a las relaciones entre los gobiernos de los estados y sus trabajadores, así como la facultad de realizar convenios entre la

federación y los estados y éstos con los municipios, las cuales se cambian al artículo 116 de la Constitución Federal y se deja en el texto del artículo 115 exclusivamente para cuestiones de materia municipal. Esto condujo a los cambios formales para que dicho precepto se ajuste únicamente a la materia municipal.

La décima reforma.

Después de dieciséis años de la reforma de 1983, con que se realizara una modificación más completa del contenido del artículo 115 de la Constitución Federal, se generan otros cambios significativos al texto de dicho precepto constitucional el 23 de diciembre de 1999, cuya magnitud fortalece las competencias del municipio en diferentes aspectos.

Los nuevos arreglos a las normas constitucionales en materia municipal que aluden nuevamente a vigorizar la forma de vida descentralizada del Estado mexicano, se inscribieron en un proceso que incluyó un consenso bastante generalizado de distintos agentes tanto de la sociedad civil, los gobiernos locales, del gobierno federal, los partidos políticos, los legisladores del Congreso de la Unión, que tras dieciséis años de cambios, ajustes económicos y crisis política (1988) a escala nacional, se requería replantar modificaciones a la institución municipal, lo cual es producido a través de la reforma a las normas constitucionales para llevar a cabo la redistribución de las competencia a favor de los municipios que, ante graves rezagos, presentan serios problemas para responder a la dinámica exigida por las transformaciones sociales, políticas y económicas.

El postulado, mediante las tesis gubernamentales del Nuevo Federalismo, planteada por el gobierno del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, que proponía fortalecer a la autonomía de los gobiernos locales mediante la redistribución de competencias para que atender las demandas locales,¹² daban cuenta de la preocupación gubernamental, pero cuya propuesta tenía su origen en la sociedad civil y en la dinámica de los movimientos regionales¹³ para reivindicar a los gobiernos municipales en su personalidad jurídica, política, autonomía financiera y fiscal de una manera real y no declarativa.

¹² En el gobierno del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, las políticas descentralizadoras soslayan la importancia de los gobiernos municipales para que estos impulsen el desarrollo local. En el Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000, se observa que en las líneas de acción para la descentralización se considera el impulso por un Nuevo Federalismo que se propone fortalecer a la autonomía de los gobiernos locales mediante la redistribución de competencias para que atiendan las exigencias de sus comunidades. **Antología de la planeación en México** (1999), coedición Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Fondo de Cultura Económica, México, t. 29, pp. 73 y ss.

¹³ "... a partir de 1988 el ciclo de lo regional se conecta con un escenario nacional y la conjunción es hoy en día la que marca el ritmo de los reclamos democratizadores. En este sentido, no son los ritmos graduales y los avances regionales y municipales los que van a marcar el tiempo de los cambios, sino la combinación de lo regional con los acontecimientos extraordinarios nacionales, que involucran reclamos comunes... que sumados al nivel local, hay una serie de espacios estatales y nacionales que marcan las luchas cívicas o los movimientos sociales..." Aziz Nassif, Alberto (1994) "Municipio y transición política: una pareja en formación", en Merino, Mauricio (coordinador), **op. cit.**, pp. 209 y ss.

Por otra parte, los avances de la reforma del artículo 115 constitucional que sufrió en 1983, habían resultado insuficiente para comprender las distintas realidades del municipio mexicano, debido a que tal ordenamiento general no ayudaba a los municipios a definir los marcos nítidos de competencias, aspectos a los que debieron haber contribuido los gobiernos estatales con "... una legislación y políticas que propiciarán más autonomía y ámbito de acción a los ayuntamientos, (...) en su mayoría sólo se concretaron a adaptarse a las modificaciones constitucionales aprobadas, sin ir más allá en la promoción de una auténtica reforma municipal"¹⁴

En los años noventa, en el contexto de un sistema político mexicano caracterizado por ser más plural y participativo, la proclama de la reforma municipal se vincula y se promueve por los partidos políticos en el poder, lo cual no resulta un asunto coyuntural, sino que se retoma como una demanda que expresa la necesidad de revertir los excesos de la centralización improductiva y con rendimientos decrecientes. De este modo, resalta la presencia activa de los legisladores de distintos partidos políticos al proponer la iniciativa de reforma de 1999, que a diferencia de las anteriores, fueron promovidas por el presidente de la República ante el Poder Legislativo Federal.

En este proceso legislativo, fueron nueve iniciativas de los diputados federales presentadas desde el año de 1997,¹⁵ con diferentes propuestas de modificaciones y de singular trascendencia que el artículo 115 constitucional se reformó y adicionó mediante el decreto publicado el 23 de diciembre de 1999. Las iniciativas promovidas por los diputadas fueron turnadas a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, la cual emitió el dictamen¹⁶ correspondiente que fue sometido a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el 17 de junio de 1999, la cual lo aprobó por trescientos ochenta y siete votos a favor. Mientras que en el Senado de la República, el 25 de junio de 1999, discutió y aprobó de manera unánime el dictamen que formularan sus propias Comisiones, con ochenta y seis votos en pro, sin voto en contra. Las legislaturas de los estados aprobaron el texto de reforma que se le remitió para su consideración, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Esta reforma que integró modificaciones al artículo 115 constitucional y que resultan de importancia para el desarrollo municipal, se destacan, enseguida,

¹⁴ Valencia Carmona, Salvador, **op. cit.**, p. 146.

¹⁵ Desde el año de 1997 distintos partidos políticos propusieron iniciativas de reformas a diversos aspectos del artículo 115 constitucional, como fueron: Partido del Trabajo, promovió las iniciativas del día 23 de octubre y 11 de diciembre de 1997; Partido Acción Nacional, del 13 de noviembre de 1997 y 31 de mayo de 1998; Partido de la Revolución Democrática, del 2 y 23 de abril de 1998, así como del 30 de abril de 1999; Partido Revolucionario Institucional, del 11 de diciembre de 1998 y del 26 de mayo de 1999. Fernández Ruiz, Jorge, **et. al.** (2001), "La reforma constitucional de diciembre de 1999 al artículo 115", **Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional**, México, número 4, enero – julio, pp. 241 y ss.

¹⁶ El dictamen fue publicado en el **Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados**, año II, número 44, Sesión del 15 de junio de 1999, México, pp. 66 y ss.

únicamente los principales cambios establecidos en cada fracción del referido artículo.

1) Reconoce de manera expresa que el Municipio es una instancia de gobierno y por tanto será gobernado por un ayuntamiento, así lo señala el párrafo primero de la Fracción I, que dice:

“I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine.”

El término de gobernado sustituye en dicho párrafo primero, al de administrado. Esto se cambia "con la intención de reconocer expresamente el carácter del municipio como un ámbito de gobierno", según lo establece el dictamen del 17 de junio de 1999, que presentó el pleno de la Cámara de Diputados por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

Con dicha intención de los legisladores, nos parece que se modifica, al menos, la concepción francesa de comprender al municipio como reducto administrativista, asimismo la expresión de la noción de gobierno representa sólo una condición que resulta fundamental para suprimir las formas de supeditación conceptual entre los municipios y las entidades federativas. No obstante, esto impide considerar que el municipio sea un orden gobierno, con igual rango constitucional que la Federación y los estados. En tanto, que el municipio no es soberano ni está revestido de autonomía, no puede fijarse su competencia, la cual le es atribuida por un poder externo, por el poder constituyente nacional, por el poder constituyente estatal o por las legislaturas locales.¹⁷

Este reconocimiento alude a la necesidad de que la cooperación, la equidad y las relaciones intergubernamentales sean realizadas de forma horizontal, entre distintos órdenes de gobierno.

En la Fracción I, también se declara la exclusividad de competencias del municipio que la Constitución Federal otorga y que las ejercerá el ayuntamiento. Asimismo, excluye la ingerencia de autoridades intermedias entre el gobierno del estado y el municipio, así como de cualquier otro organismo o institución distinta al ayuntamiento que pretenda ejercer funciones municipales.

¹⁷ La distinción entre la Federación, estados y municipios radica en las diferencias que median entre los atributos de soberanía, autonomía y libertad municipal. “**La soberanía** es el atributo de la nación, consistente en la aptitud para regirse a sí misma sin limitación externa o interna; **La autonomía** es el atributo de los estados federados, que consiste en la capacidad para autodeterminarse en todo lo concerniente a su régimen interior, con la sola limitación de los dispuesto por la Constitución General; y, **Libertad municipal**, es el atributo de los municipios que se caracteriza por la autosatisfacción de los requerimientos financieros del aparato público municipal y por el uso de sus facultades constitucionales y legales sin injerencia del exterior y en la medida que satisfaga las necesidades primordiales de la comunidad.” Ruiz Massieu, Francisco José (1990), **Estudios de derecho político de estados y municipios**, 3a. edición, editorial Porrúa, México, pp.62 y ss.

El párrafo quinto de la fracción I, establece que los consejos municipales, que surgen cuando hay renuncia, suspensión o declaración de desaparición de un ayuntamiento, estarán integrados por el número de miembros conforme lo disponga la ley. Estos integrantes tienen que cumplir los mismos requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.

2) La modificación a la fracción II del artículo 115 constitucional, otorga al ayuntamiento mayor autonomía jurídica, determina el ámbito material de las leyes estatales en materia municipal que sirven de sustento a su actividad de derecho público.

En la percepción que se tuvo en el dictamen de la Cámara de Diputados antes citado, manifestó la importancia de que las legislaturas estatales instituyeran ordenamientos de carácter general y abstracto que deben orientar de forma homogénea a los municipios de un estado, sin intervenir en las cuestiones específicas de cada uno. Cuyo contenido del ordenamiento normativo general queda delimitado por los aspectos que deben observar, conforme lo establece el primer párrafo de la fracción II: la organización de la administración pública municipal; la regulación de materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia; y, por la instauración de procedimientos que garanticen la participación ciudadana y vecinal.

Es importante destacar que la constitución de los procedimientos de participación ciudadana y vecinal se refieren a las distintas formas de participación que pueden impulsarse para fortalecer la calidad de vida democrática municipal, que posibilita que las legislaturas locales instituyan figuras de participación que son consideradas en la democracia directa como el referéndum, plebiscito, entre otras y de la democracia representativa, como la elección de representantes de barrios, colonias o de los órganos auxiliares de los ayuntamientos, para que sean incluidos en la toma de decisiones gubernamentales para la atención de los requerimientos de la comunidad, que fortalezca el desarrollo democrático como una forma de vida municipal.

Esto precisa y hace explícita la facultad reglamentaria de los municipios. Asimismo, se fortalece el ámbito municipal frente a las legislaturas locales, al establecerse los alcances de las leyes municipales expedidas por aquéllas.

Dentro de los cambios a la fracción II, que incluyó cinco incisos, queda determinado el objeto de las normas generales que los congresos locales emitan en leyes municipales.

En el primer inciso a, de dicha fracción, se prescribe que parte del objeto de las leyes municipales, es establecer las bases generales de la administración pública del municipio. Esto se refiere a la organización y funcionamiento fundamentales de la administración pública municipal, pero los ayuntamientos pueden ampliar y precisar esta base general, por medio de los bandos de policía y gobierno y los reglamentos

que expidan los gobiernos municipales para una mejor atención de los asuntos públicos.

Asimismo, el referido primer inciso, subraya que las leyes municipales fincarán las disposiciones relativas al "procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad". Con esto se establece que los actos de la autoridad administrativa municipal deben de quedar regulados jurídicamente para evitar procedimiento administrativo inciertos o arbitrarios en perjuicio de los gobernados, además de impedir que los administrados queden en estado de indefensión.

En el inciso **b** de la fracción II, prescribe el requisito de dos terceras partes de los miembros del ayuntamiento, para decidir lo relativo a la afectación de su patrimonio inmobiliario o para la celebración de actos o convenios que comprometan al municipio más allá del periodo de gobierno que corresponda al ayuntamiento, con el propósito de prever que quienes sean electos para una nueva etapa de gobierno, no tengan cargas o gravámenes que afecten o obstaculicen el desempeño administrativo y gubernamental.

El inciso **c** de la citada fracción II, establece que las leyes municipales deberán prescribir normas aplicables tanto de: los convenios de coordinación y asociación intermunicipal para la prestación de servicios públicos o ejercicio de funciones; los convenios de los municipios con el gobierno del estado para la prestación de servicios públicos o para que la autoridad estatal se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones municipales; y, los convenios celebrados entre el estado y sus municipios para que éstos asuman la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos que son indicados en la fracción VII del artículo 116 constitucional.

En el inciso **d** de la mencionada fracción, fija que las leyes municipales normarán el procedimiento y las condiciones para que el gobierno de la entidad federativa, asuma una función o servicio público municipal, en los casos de que se carezca de un convenio con el ayuntamiento o cuando la legislatura estatal estime la imposibilidad para que un municipio pueda cumplir con la responsabilidad, lo que requiere de la previa solicitud del ayuntamiento respectivo y que sea aprobada por las dos terceras partes de sus miembros. De este modo, se garantiza la prestación de una función o servicio público que el Estado esta obligado a otorgar a la comunidad en el ámbito municipal de forma continua y permanente.

El último inciso **e** de la muy citada fracción II, establece que las leyes municipales que expidan las legislaturas de los estados, deben contener las normas que regulen a los municipios, si estos no cuentan con los bandos o reglamentos correspondientes. Esta normatividad se estimó que tendría una aplicación temporal en tanto se el ayuntamiento expidiera su propia reglamentación, así lo expresa el dictamen de la Cámara de Diputados antes referido.

El párrafo final de la fracción II, determina que las leyes municipales establecerán los procedimientos para resolver los conflictos suscitados entre los municipios y el gobierno del estado o entre aquéllos, con motivo de los convenios celebrados derivados de los incisos **c** y **d**.

3) En la fracción III, los servicios públicos considerados se modifican con la reforma de 1999, por el término de funciones y servicios públicos que deben comprender de manera exclusiva los municipios, los cuales son ampliados en distintos incisos de la fracción referida, con respecto a la reforma de 1983, se destacan los cambios de la manera siguiente:

En el inciso primero **a**, en materia de agua potable y alcantarillado se le agrega drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales;

En el inciso **c**, en lo relativo al servicio de limpia, se ingresan los servicios para recolectar, trasladar, tratar y disponer de residuos;

El inciso **g**, que comprende parques, calles y jardines, se le agrega " y su equipamiento", lo que debe entenderse a la obra, el mobiliario y la infraestructura accesoria de los enunciados establecidos;

En el inciso **h**, se ha adicionado que la seguridad pública sea con apego al artículo 21 constitucional y con la referencia a la policía preventiva municipal y tránsito. Este inciso se relaciona con la fracción VII del artículo 115, en una nueva redacción, en la cual se determina que "la policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente", con la que garantiza la facultad para que el municipio asuma a su cargo la policía preventiva municipal y tránsito, que incluyen a las capitales de los estados, que antes de la reforma, los gobernadores de las entidades federativas tenían el mando de la fuerza pública en los municipios en que residían habitualmente. Sin embargo, en el segundo párrafo de la fracción VII, se establece que dichos mandos deberán acatar las órdenes del gobernador que corresponda en los casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público, con lo que se prevé garantizar la seguridad y el orden público.

La reforma a estos cuatro incisos de la fracción III del artículo 115 constitucional, no distingue las funciones públicas y los servicios públicos. Esta falta de distinción se agrega, la confusión que se realiza en el inciso **g** de la citada fracción, al considerar que las calles, parques y jardines y su equipamiento que, como tales, son obras públicas. Mientras que la seguridad pública en términos del artículo 21 constitucional y policía preventiva municipal y tránsito comprendido en el inciso **h**, es una función pública. Asimismo, el tratamiento y disposición de aguas residuales y el tratamiento y disposición final de residuos (sólidos) estimadas como funciones o servicios, siendo actividades municipales socio-económicas residuales de interés público debido a que no implican ejercicio de función pública, prestación de servicio público ni ejecución de obra pública, no obstante figuran como funciones

y servicios públicos en los incisos **a** y **c**, respectivamente de la fracción III del artículo 115 constitucional.¹⁸

El último párrafo de la fracción III, amplía lo previsto en la reforma de 1983, en materia de asociación municipal, que disponía que solo se podían asociar municipios de un mismo Estado, para la prestación más eficaz de los servicios públicos, previo acuerdo de sus ayuntamientos, con la modificación de 1999, pueden asociarse los municipios de un mismo estado, así como los municipios de dos o más estados, siempre y cuando cuenten con la aprobación de las legislaturas estatales.

4) La fracción IV del artículo 115 Constitucional reformada, precisa la competencia de exclusividad de la hacienda y tributación municipal con la que se fortalece la libertad económica mínima del municipio y se establece el control del ejercicio presupuestario de los ayuntamientos por las legislaturas estatales. Las modificaciones que se establecen, son: cuando los bienes del dominio público sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público, no estarán exentos de las contribuciones, ni de los derechos municipales; los ayuntamientos podrán proponer a las legislaturas para efectos de la ley de ingresos municipales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y de la propiedad inmobiliaria; las legislaturas de los estados revisarán y fiscalizarán las cuentas públicas de los municipios; y, los recursos de la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos o por quien éstos autoricen de acuerdo con la ley.

De este modo, se logran importantes avances constitucionales para garantizar la autonomía hacendaría municipal.

5) La reforma a la fracción V, otorga atribuciones a los municipios para orientar y conducir el crecimiento urbano y preservar el equilibrio ecológico municipal, prevé la coordinación entre la federación y los estados en estas materias, así como la participación del municipio en los planes de desarrollo regional.

Las facultades que se adicionan en distintos incisos de la citada fracción, son: En el inciso **c**, se le atribuye la participación en la formulación de planes de desarrollo regional; En el inciso **d**, se faculta al municipio para manejar y controlar el uso del suelo, así como para autorizarlo; El inciso **g**, establece que el municipio participe en la creación y administración de zonas de reserva ecológica, así como en la

¹⁸ De acuerdo con Jorge Fernández Ruiz, resulta de importante que se distinga entre las categorías de la función pública, servicio público y obra pública para evitar confusiones que conduzcan a implicaciones jurídicas en las acciones de los gobiernos. De este modo, por función pública se comprende la atribuida al Estado, cuyo ejercicio requiere del desempeño de una actividad que conlleve su potestad, su autoridad, por lo que es una expresión de su soberanía. El servicio público es la actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, con sujeción a un régimen jurídico exorbitante del derecho privado. Mientras que la obra pública es entendida como la realizada por el ente estatal o a su nombre, en un inmueble determinado con un propósito de interés general, destinado al uso público, al desempeño de una función pública o a la prestación de un servicio público. Fernández Ruiz, Jorge, *et. al.* (2001), "La reforma constitucional de diciembre de 1999 al artículo 115", *op. cit.*, 247 y ss.

elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; El inciso **h**, otorga la intervención al municipio en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial; y, El inciso **i**, faculta al municipio para celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

La onceava reforma.

Publicada el 14 de agosto de 2001, en el **Diario Oficial de la Federación**, adiciona un último párrafo a la fracción III del artículo 115 de la Constitución Federal, que es cuyo texto dispone: "Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley".

Esta modificación que forma parte de las reformas constitucionales en materia de los derechos y cultura indígenas,¹⁹ no resulta muy precisa en sus alcances. Se puede advertir que permite la asociación de las comunidades indígenas ubicadas en el territorio del municipio, pero también podría implicar esta disposición, el supuesto de que se pueden asociar comunidades indígenas asentadas en otro u otros municipios que pongan en común sus recursos, capacidades o actividades en la consecución de determinados fines que sean conforme a sus intereses. Para la fijación de las implicaciones de este precepto requerirá de la legislación pertinente que para el efecto se establezca.

De este modo, se puede observar que el trayecto de las reformas al artículo 115 de la Constitución Federal en materia municipal, comprende diversos aspectos que amplían las atribuciones del municipio, con lo que se institucionaliza constitucionalmente una mayor capacidad para gobernar de los municipios y se tiende a reivindicar al federalismo y el carácter democrático del Estado mexicano.

3. La coordinación intergubernamental entre la Federación y los gobiernos locales.

En los últimos veinte años, con los procesos descentralizadores que realiza el Estado mexicano, resulta importante la coordinación intergubernamental entre la Federación, los estados y los municipios, sobre todo cuando se procura establecer formas de vinculación más equilibradas y horizontales que den paso a una convivencia equitativa y funcional entre los tres órdenes de gobierno para atender los diversos asuntos públicos de su competencia.

Hasta inicios de la década de los años ochenta, la coordinación intergubernamental se mantuvo, en lo general, el régimen de la libre concurrencia

¹⁹ Diversos aspectos que comprenden las reformas a los artículos 1o., 2o., 4o, 18 y 115 de la Constitución Federal, en materia de los derechos y cultura indígenas, los cuales se publican el 14 de agosto del 2001, se pueden ver en el trabajo de: Carbonell, Miguel y Pérez Portilla, Karla (coordinadores) (2002), **Comentarios a la reforma constitucional en materia indígena**, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

que se conducía de manera muy poco ordenada y reglamentada. Esto es debido a que se había venido configurando la forma de gobierno presidencial con amplias facultades constitucionales y legales que fortalecían a la Federación en detrimento de las entidades federativas y de los municipios.

Lo anterior, implica determinar las características que ha asumido la coordinación intergubernamental en el trayecto de los cambios producidos, entre la Federación, los estados y los municipios,²⁰ incorporados por los procesos de la descentralización generada a través de los instrumentos normativos para la planeación, los convenios para el desarrollo y para el financiamiento, que constituyen una parte fundamental con que se desarrolla la vida municipal en México.

A. La coordinación intergubernamental para la planeación.

Precedentes.

Desde los años treinta hasta los principios de la década de los ochenta, la coordinación intergubernamental entre la Federación, estados y municipios tiene por antecedentes los procesos de la planeación en un marco legal poco funcional, integrado e institucionalizado, donde las atribuciones del Ejecutivo Federal propician la concentración de las decisiones que tienden a ajustarse a una relativa forma de coordinación intergubernamental y con las organizaciones de la sociedad civil.

Estas formas de coordinación se producen mediante disposiciones legales en materia de la planeación, la creación de consejos, planes para el desarrollo nacional, comisiones y programas.

Así, con la Ley sobre Planeación General de la República,²¹ publicada en 1930, se establece la primera disposición legal para las actividades de la planeación, así como para la coordinación de las dependencias de la administración pública federal centralizadas, territorios de la República y con la participación de instituciones públicas y privadas, para conducir las actividades del sector público dirigidas a realizar el inventario de recursos del país para crear la infraestructura para apoyar el proceso de industrialización.

²⁰ Roberto Ortega Lomelín ha señalado que los municipios no son entes que formen parte del pacto Federal y por lo tanto no es una instancia que pueda equipararse a la Federal o estatal. Sin embargo, se incorporan al sistema Federal no por un pacto, sino por constituir una descentralización política y administrativa territorial. Ortega Lomelín, Roberto (1988), **El nuevo federalismo. La descentralización**, Porrúa, México, p. 384.

²¹ En el artículo 1o de la referida Ley, se establecía: "La planeación de los Estados Unidos Mexicanos tiene por objeto coordinar y encausar las actividades de las distintas dependencias del Gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlos en una forma ordenada y armónica, de acuerdo con su topografía, su clima, su población, su historia y tradición, su vida funcional, social y económica, la defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras." Ley sobre Planeación General de la República, **Diario Oficial de la Federación**, México, 12 de julio de 1930.

Posteriormente, en 1933, se publica la Ley que establece la creación del Consejo Nacional de Economía,²² la cual dispuso la integración de una instancia de consulta con la finalidad de asesorar al Ejecutivo Federal en materia económica, para presentar propuestas e iniciativas a manera de política económica y realizar las investigaciones necesarias para cumplir con las atribuciones mencionadas. El Consejo estaría integrado por representantes del Gobierno Federal, representantes de los Consejos locales de economía de cada entidad federativa, representantes empresariales, obreros, profesionistas y técnicos en asuntos económicos, con el propósito de impulsar el desarrollo económico del país.

El primer Plan Sexenal 1934 – 1940 contenía un conjunto de postulados generales de política económica, donde el tipo de planeación quedaba circunscrita al ámbito del sector público federal y la estructura del documento respondía a la organización y actividades de la Administración Pública Federal, sin que observe propósitos para la coordinación entre la Federación, estados y municipios.²³

En el Plan Sexenal 1941 – 1946, aunque seguía en lo fundamental los lineamientos del primero, el documento pugna por una mejor coordinación entre el gobierno federal, estatal y municipal a través de convenios.²⁴

En 1942, en el gobierno del presidente Manuel Ávila Camacho, se establecen los Consejos Mixtos de Economía Regional,²⁵ cuya actividad principal sería realizar estudios socio-económicos para cada entidad federativa, integrado por los representantes de las dependencias y entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, de las entidades federativas, así como por representantes de los sectores productivos. Los Consejos serían presididos por los gobernadores de los estados. No obstante, las opiniones, resultados de los trabajos y proyectos no tenían un carácter obligatorio para que los realizaran el gobierno Federal o de los estados.

Desde el año de 1947, se crean los organismos para el desarrollo regional que vinculan la labor y coordinación y promoción de autoridades de determinadas regiones de las entidades de la República, como fueron: La Comisión de Papaloapan en 1947; La Comisión de Tepalcatepec, en 1947; La Comisión de Río Fuerte, en

²² Ley que establece el Consejo Nacional de Economía, **Diario Oficial de la Federación**, México, 31 de julio de 1933.

²³ **Antología de la Planeación en México: 1971-1985**, (1985), coedición Secretaría de Programación y Presupuesto y Fondo de Cultura Económica, México, t. 1, p. 28 y ss.

²⁴ El Plan señalaba: "Para mantener mejor el régimen federal, establecido por la Constitución, la necesaria coordinación de las actividades del Gobierno Federal con la de los gobiernos locales y los municipios, debe realizarse principalmente por medio de convenios que no tiendan a establecer sistemas rígidamente uniformes en todo el país, sino que se adapten las características, necesidades y posibilidades locales." Partido de la Revolución Mexicana (1941), **Segundo Plan Sexenal 1941-1946**, México, p. 56.

²⁵ Decreto que instituye los Consejos Mixtos de Economía Regional, **Diario Oficial de la Federación**, México, 15 de febrero de 1944.

1951; La Comisión del Río Grijalva, en 1951; y La Comisión del Río Balsas, en 1960.²⁶

En el Plan de Acción Inmediata 1962- 1964, es un documento que vincula los intentos para organizar los programas de inversión para el desarrollo económico y social regional y coordinar las inversiones del sector público del gobierno federal con los estados. No obstante, la elaboración y ejecución de los planes regionales y su integración en el marco del plan nacional observan falta de organización técnica y administrativa para su vinculación.²⁷

La Ley Federal de Planeación²⁸ que tuvo vigencia desde el 1 de enero de 1965, dispuso la integración de una subcomisión de coordinación regional cuya finalidad era formular el proyecto del Plan en el desarrollo de las diversas regiones del país, la cual a petición de los gobernadores de los estados prestaría la asesoría técnica para coordinar los planes de desarrollo de las entidades con el Plan Nacional.

Desde 1971, se fueron creando los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados²⁹ en diferentes entidades de la República, los cuales dependían del gobierno federal y, en 1977, cumplen la función de asesorar y coadyuvar en la planificación y programación a los gobiernos estatales, con la colaboración de los sectores de la comunidad.

Dentro de la adecuación a los programas de descentralización del Ejecutivo Federal hacia los estados y municipios, se crea el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural establecido en 1973, orientado a canalizar recursos a zonas marginadas del país, que se incorpora a la política de fortalecer al federalismo. Este Programa es redefinido en 1980, denominándosele Programa Integral para el Desarrollo Rural, cuya concepción fue promover el desarrollo autosostenido de las comunidades rurales, mediante la participación organizada de los beneficiarios para generar y retener excedentes económicos, canalizarlos hacia las inversiones productivas y garantizar el acceso a niveles mínimos de bienestar. Basó su operación en la capacitación a los gobiernos estatales y en mecanismos de coordinación interinstitucional a nivel estatal micro-región, así como la participación

²⁶ Estos organismos se crean mediante Acuerdo Presidencial que crean un organismo técnico y administrativo dependiente de la Secretaría de Recursos Hidráulicos para planear, diseñar y construir las obras que se requerían en las Cuencas. **Antología de la Planeación en México: 1971-1985**, (1985), coedición Secretaría de Programación y Presupuesto y Fondo de Cultura Económica, México, t 1, pp. 49 y ss.

²⁷ **Antología de la Planeación en México: 1958 - 1970**, (1985), coedición Secretaría de Programación y Presupuesto y Fondo de Cultura Económica, México, t. 3, pp. 192 y ss.

²⁸ Ley Federal de Planeación, **Diario Oficial de la Federación**, México, 1 de enero de 1965.

²⁹ Decreto por el que se dispone que los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico establecidos en todos y cada uno de los Estados de la República son organismos públicos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, con el fin de asesorar y coadyuvar en la planificación y programación a nivel local, con la colaboración de los diversos sectores de la comunidad, **Diario Oficial de la Federación**, México, 10 de marzo de 1977.

activa de los habitantes beneficiados.³⁰

El Plan Global de Desarrollo 1980-1982, considera la política de fortalecer el federalismo y continuar el impulso a las acciones de coordinación entre los tres órdenes de gobierno. Dicho documento sirvió de base para vincular los programas de inversión federal y los programas regionales, asimismo relacionó los programas del Convenio Único de Coordinación. Las acciones de coordinación tuvieron por sustento fortalecer la capacidad programática de los estados y municipios, el empleo de mayores recursos públicos y financieros externos, con lo que se intenta conseguir el desarrollo regional equilibrado.³¹

Las últimas reformas.

El Estado mexicano durante los años ochenta presenta rendimientos decrecientes para atender las exigencias nacionales y locales, ante las crisis políticas y económicas recurrentes y las restricciones financieras, se hizo necesario modificar la coordinación intergubernamental entre la Federación, los estados y los municipios para fortalecer el desarrollo local.

Se establece un marco jurídico constitucional y legal, que otorga mayor funcionalidad a la coordinación intergubernamental entre las instituciones federales, estatales y municipales, asimismo permite desarrollar nuevos acuerdos de coordinación y reglas de interacción de los distintos ordenes de gobierno, con una tendencia que instituye formas de intercambio menos vertical.

En el gobierno del presidente Miguel de la Madrid Hurtado desde 1983, hubo importantes cambios al aceptar la vía de la descentralización para fortalecer la capacidad de gestión y conducción estatal y municipal, mediante la política de fortalecimiento del federalismo, que otorga un nuevo contenido al régimen Federal, pero sin dejar de observar limitantes que aseguren efectiva y plenamente la forma de gobierno federal equilibrada y funcional.

Los procesos de descentralización que se efectúan en tal perspectiva, subrayan la necesidad de la descentralización de acciones de la Federación hacia los estados y municipios, cuando se reconoce la magnitud de los problemas locales, acumulados y acrecentados ante los desequilibrios regionales generados por el patrón de desarrollo que inicia desde los años cuarenta y frente a la crisis irreversible del Estado mexicano centralizador e intervencionista, que inicia manifestándose con la crisis económica de los años ochenta, por la menor disposición de recursos públicos, austeridad financiera, ajuste de la política económica y la cancelación de programas gubernamentales de interés social.

³⁰ **Antología de la Planeación en México: 1971-1985**, (1985), coedición Secretaría de Programación y Presupuesto y Fondo de Cultura Económica, México, t. 6. pp. 204 y ss,

³¹ **Antología de la Planeación en México: 1980-1982**, (1985), coedición Secretaría de Programación y Presupuesto y Fondo de Cultura Económica, México t. 9. p.174 y ss.

Esto permite advertir que el Estado mexicano no disponía de todos los recursos, ni todo lo podía atender, frente a gran cantidad de demandas, sobre todo los requerimientos sociales y económicos municipales que son acentuados por la profundización de la crisis. Asimismo, se hizo más patente que en los municipios, existían las inconsistencias financieras³² para lograr satisfacer las exigencias locales.

De este modo, las modificaciones institucionales dadas por la coordinación intergubernamental para la planeación se realizan con las reformas a los artículos 25 y 26 de la Constitución Federal³³ y en la Ley de Planeación³⁴ en 1983, así como por el Plan Nacional de Desarrollo que cada presidente de la República formula a principio de su mandato conforme a lo dispuesto por los ordenamientos anteriormente señalados.

El artículo 25, atribuye al Estado mexicano facultades expresas para la rectoría del desarrollo nacional y por lo tanto, éste “planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional...” y, se subraya en dicho artículo, que al “... desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado...”. Cabalmente se le confieren al Estado las funciones de planeación, dirección y coordinación del desarrollo nacional con los distintos agentes públicos, sociales y privados, así como la de regulación, protección y promoción de las actividades económicas que involucran los bienes públicos.

El artículo 26 constitucional obliga al Estado a organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional y garantiza la participación de los distintos agentes sociales con el propósito de ingresar sus demandas en el plan y programas de desarrollo. El Ejecutivo Federal conserva amplias facultades al determinar este precepto, que el Ejecutivo establecerá “... los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo.”. Asimismo, el texto del artículo referido, señala que el Ejecutivo fijará las bases para coordinar su acción con los gobiernos de las entidades federativas mediante convenios, así como para inducir y concertar con los particulares las acciones que éstos deben de realizar durante la elaboración y ejecución del proceso de la planeación.

Estas modificaciones a la Constitución, atribuyen la conducción de la economía nacional al Estado e instituyen, constitucionalmente, la participación coordinada de la Federación con las entidades federativas, así como de los sectores sociales y privados en el proceso de la planeación determinando sus ámbitos de competencia.

³² Los desequilibrios de las finanzas públicas estatales y las municipales han sido un claro síntoma de la falta de capacidad de la actividad gubernamental local para atender de manera mínima sus exigencias locales. Como se dejó en claro, en el Capítulo anterior, los ingresos netos de los gobiernos municipales durante los años de 1930 a 1980 representaron el 1.1% en promedio con relación a la percepciones fiscales de la Federación y para 1995, alcanza el 4.0 %, cuyo porcentaje se distribuyó entre los 2,430 municipios, siendo éstos recursos limitados para impulsar el desarrollo comunitario.

³³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 25 y 26, reformas publicadas en el **Diario Oficial de la Federación**, México, 3 de febrero de 1983.

³⁴ Ley de Planeación, **Diario Oficial de la Federación**, México, 5 de enero de 1983.

En la Ley de Planeación de 1983, que sigue vigente, abrogó la Ley Federal de Planeación de 1965, que reglamenta el artículo 26 constitucional, estableció la integración y funcionamiento del Sistema de Planeación Nacional y faculta al Ejecutivo Federal para elaborar, con la participación de los interesados, el plan nacional correspondiente, así como coordinar sus actividades de planeación con los estados y municipios con el propósito de que coadyuven a la planeación nacional en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones.³⁵

De este modo, conforme a lo dispuesto por el artículo 26 constitucional y en la Ley de Planeación, se establece que la participación en el Plan Nacional de Desarrollo entre las autoridades federales y estatales se da en forma coordinada, respecto a los sectores sociales y privados de manera inducida y concertada y es obligatoria entre las autoridades federales.

En el desarrollo del Sistema Nacional de Planeación Democrática es reforzada la coordinación intergubernamental, mediante la promoción a su vez, con el desarrollo de sistemas estatales de planeación, establecidos en la normatividad de las entidades federativas integradas en las constituciones estatales y por las leyes de planeación estatales, así como con los sistemas municipales de planeación democrática municipales que, en esta materia, se fijan las bases, la organización y funcionamiento, conforme a lo establecido con la Constitución Federal, de la entidad federativa del que los municipios son parte integrante, la ley de planeación federal, la ley de planeación estatal, la ley orgánica municipal y la reglamentación que emita el propio ayuntamiento en esta materia.

El Plan Nacional de Desarrollo que constituye el documento rector para el desarrollo de la vida nacional, vincula la actividad gubernamental de los tres órdenes de gobierno, al tener que observar y seguir los objetivos y lineamientos generales, la Federación, los estados y sus municipios en el diseño, elaboración y ejecución de sus respectivos programas y presupuestos, así como en los convenios de desarrollo que tengan vigencia, de acuerdo con la Ley de Planeación y con los principios del Sistema Nacional de Planeación Democrática establecidos en esta Ley.

Los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal, creados como organismos descentralizados de los gobiernos estatales, son fortalecidos al ser incorporados a las acciones del Sistema Nacional de Planeación como la única instancia para la coordinación entre la Federación y las entidades federativas. Cuyas funciones principales son compatibilizar las acciones de planeación entre los tres órdenes de gobierno; promover la participación para formular el Plan Estatal de Desarrollo; fomentar la coordinación entre las tres esferas de gobierno y los sectores sociales y privado para instrumentar a los planes estatales y programas

³⁵ *Ibíd.*, Ley de Planeación, artículos 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 33, 34 y 44.

federal, estatal y municipal; fungir como órgano de consulta tanto del gobierno Federal y Municipal.³⁶

Los referidos Comités, tuvieron por antecedentes a los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados, como se apuntó anteriormente, eran organismos federales de coordinación de las dependencias federales y de las entidades paraestatales que realizaban sus actividades para el desarrollo regional en los estados, pero incluía representantes estatales, de los ayuntamientos y agrupaciones sociales. En marzo de 1977, existían veinte Comités, siendo transformados en organismos descentralizados que además cumplirían la función de organismos revisores de Convenio Único de Coordinación.³⁷ El 5 de febrero de 1981 se abrogó el Decreto que los instituye.³⁸ Creándose en su lugar a los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo de los Estados, organismos que quedaban bajo la responsabilidad política y jurídica de los gobiernos de los estados. Entre los propósitos de estos organismos, estuvo fortalecer la capacidad de formulación de los programas estatales de inversión, los cuales serían elaborados en el seno de los Comités, asimismo incluía el seguimiento y evaluación.³⁹ Con estos organismos, se trata de evitar los desequilibrios tradicionales entre la planeación nacional y los programas locales.

B. Los convenios intergubernamentales.

La coordinación intergubernamental fue fortalecida por el establecimiento del Convenio Único de Coordinación en 1977. Este fue el mecanismo de transferencia de recursos financieros a los gobiernos estatales para ejecutar programas de infraestructura básica de apoyo al desarrollo social con criterios y normas de operación establecidas y supervisadas por dependencias y entidades federales.⁴⁰

Estos convenios que anualmente el gobierno federal celebra con cada una de las entidades federativas, los cuales se refieren específicamente a los apoyos programáticos y presupuestarios particulares de cada uno de los estados, adquirieron el nombre de Convenio Único de Desarrollo en 1983, el cual fue considerado como el instrumento

³⁶ Vázquez Alanís, Fernando (1989). "Las esferas de gobierno y sus mecanismos de coordinación", en Bravo Ahuja, Víctor E. (Coordinador). **Ensayos sobre la modernidad nacional: Tendencias Contemporáneas de la Administración Pública**, editorial Diana, México, p. 259.

³⁷ Méndez, José Luis (1997) Estudio introductorio, en Wright, Deil, **Para entender las relaciones intergubernamentales**, coedición Fondo de Cultura Económica, Universidad Nacional Autónoma de México y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y administración Pública, México, p. 36.

³⁸ Decreto por el que se abrogan los decretos que crearon y los que han modificado a los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómicos de los diferentes estados de la República, **Diario Oficial de la Federación**, México, 5 de febrero de 1981.

³⁹ Vázquez Alanís, Fernando. *op. cit.*, pp. 250 y ss.

⁴⁰ A través del Convenio Único de Coordinación, creado por Acuerdo Presidencial el 6 de diciembre de 1976, las dependencias del Ejecutivo Federal transfirieron a los gobiernos de los estados, los recursos presupuestarios, mediante 14 programas de inversión, en materia de agua potable y alcantarillado rurales, obra de cabeceras municipales, mejoramiento de vivienda y espacios públicos, centros culturales, caminos, construcción y reparación de todo tipo de planteles escolares, y de centros de salud y asistenciales. *Ibid.*, pp. 245 y 246.

jurídico, administrativo, programático y financiero de la política de desarrollo regional establecida en el Plan Nacional de Desarrollo, para la coordinación de los ejecutivos Federal y estatal, para la realización de programas tendientes a lograr el desarrollo estatal, el fortalecimiento municipal y la reordenación de la actividad económica del territorio nacional. El Convenio Único de Desarrollo trató de reforzar a los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal como únicos canales permanentes de coordinación entre las instancias federal, estatal y municipal.⁴¹

En 1990, dicho Convenio es nuevamente modificado para incluir los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 1989 – 1994. En 1992, cambia de nombre por el de Convenio Único de Desarrollo Social, a través del cual el gobierno Federal y los estatales, definen las acciones para cada entidad federativa, asimismo prevé la participación de los municipios y el impulso de participación de los sectores sociales y privados en la ejecución de los Programas Sectoriales, Regionales y Especiales que se realizan de manera coordinada con los tres órdenes de gobierno, principalmente de las acciones derivadas del Programa Nacional de Solidaridad.

El Programa Nacional de Solidaridad establecido en el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari, fue el programa social fundamental de coordinación intergubernamental que incluyó a las instancias de los gobiernos federal y locales, así como la participación de comunidades y grupos sociales de los municipios, a través de los Comités de Solidaridad que eran definidos como una cesión del poder a estados y municipios y a la propia sociedad, como una contribución del federalismo.⁴²

La coordinación intergubernamental en el periodo de gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari, se inscribe fundamentalmente en la nueva política social que se ejecuta mediante el programa social de corte federal.

En 1994, el Convenio de Desarrollo Social continuó siendo el instrumento para la coordinación intergubernamental entre la Federación y los estados, y que incluyó también a los municipios, para la ejecución de las acciones derivadas de los programas a cargo de sus dependencias y entidades paraestatales, en congruencia con las estrategias y objetivos determinados en el Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000 y tomando en consideración el Plan Estatal de Desarrollo de cada Estado de la República.

⁴¹ Este instrumento normativo contempló los programas: de Desarrollo Regional; Regionales Estratégicos; Estatales de Desarrollo Regional; Regionales de Empleo; de Coordinación Especial; y los de Apoyos Financieros a Estados y Municipios, con los que integra los distintos mecanismos de inversión coordinada de alcance regional. **Antología de la Planeación en México: 1917-1983**, (1985), coedición Secretaría de Programación y Presupuesto y Fondo de Cultura Económica, México, t. 10, pp. 489 y ss.

⁴² Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad (1994), **El Programa Nacional de Solidaridad**, Fondo de Cultura Económica, México, p. 144.

El Convenio de Desarrollo Social, en el año 2001, modifica los programas de desarrollo regional⁴³ en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006,⁴⁴ para la coordinación entre el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos Estatales, asimismo considera la participación procedente de los municipios y de los sectores social y privado. También vincula los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales de la administración pública federal con los de la administración pública estatal.

De este modo, el documento referido, con independencia del nombre que ha venido adquiriendo, es el instrumento normativo para el acuerdo de coordinación intergubernamental, a través del cual pactan las autoridades federales y estatales, incluyendo a los municipios, con que se aplican los diferentes programas y proyectos de inversión para el desarrollo local previstos en el Plan Nacional de Desarrollo que es modificado en cada periodo de gobierno presidencial.

C. La coordinación fiscal.

Las relaciones fiscales en México, entre la Federación, los estados y municipios han sido desarrolladas a través de un sistema fiscal⁴⁵ basadas en instrumentos normativos de coordinación intergubernamental.

Esta situación es explicable por el hecho de que las diversas reformas a la Constitución de 1917, realizadas en materia fiscal, concentran en la Federación las diversas fuentes de ingreso de las entidades federativas, lo que condujo a que la Federación estableciera el sistema de coordinación fiscal para compensar a los estados y municipios a través de las participaciones en impuestos y, posteriormente, se hiciera extensivo con las aportaciones federales por aquéllos impuestos que había venido centralizando.

⁴³ El Convenio de Desarrollo Social comprende actualmente los Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA); Programa de Abasto Social de Leche; Programa Tortilla; Programa de Abasto Rural; Programas de la Comisión Nacional de Zonas Áridas; Programa de Crédito a la Palabra; Programa de Empleo Temporal; Programa de Servicio Social Comunitario; Programa de Capacitación y Fortalecimiento Institucional; Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva; Programa de Maestros Jubilados y Programa del Instituto Nacional de la Senectud. Sánchez Méndez, Porfirio (2002), **¿Nuevo Gobierno, nueva coordinación intergubernamental en México?**, [ponencia], VII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano para el Desarrollo sobre Reforma del Estado y la Administración Pública, Lisboa, 11 de octubre, p. 12.

⁴⁴ Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006, **Diario Oficial de la Federación**, México, 30 de mayo de 2001.

⁴⁵ La jurisprudencia emitida por la Corte de Justicia de la Nación, aún vigente, ha descrito que el sistema fiscal de México, se caracteriza porque la Constitución Federal no opta por una distribución radical entre la competencia federal y estatal para establecer impuestos, sino que es un sistema complejo y las reglas principales son las siguientes: a) concurrencia contributiva de la Federación y los estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (artículo 73, fracción VII, y 124); b) limitación a la facultad impositiva de los estados mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación (artículo 73, fracción XXIX); y c) restricciones expresas a la potestad tributaria de los estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI y VII, y 118). **Semanario Judicial de la Federación**, apéndice al tomo CXVII. Tesis 557, quinta época, Pleno.

Fueron distintas las reformas a la Constitución Federal que propiciaron la concentración de las atribuciones fiscales en la Federación. En 1934 se reformó la fracción X del artículo 73, para otorgarle al Congreso la facultad de legislar sobre energía eléctrica, aunque indicando que en el impuesto correspondiente participarían los estados y municipios. En 1942 se reformó la fracción XIX del artículo 73, la cual ensanchó notablemente la órbita fiscal de la Federación, al concederle facultad privativa, en los apartados 1 - 4, respecto de las contribuciones al comercio exterior; instituciones de crédito y sociedades de seguros; aprovechamiento y explotación de los recursos naturales de los párrafos 4 y 5 del artículo 27; servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación. La misma facultad se le otorgó, en los incisos a - f del apartado 5; en impuestos especiales sobre energía eléctrica (se suprimió la referencia que a ésta se hacía en la fracción X); tabacos labrados; gasolina y otros productos del petróleo; cerillos y fósforos; aguamiel y productos de su fermentación; y explotación forestal. En 1949 se volvió a reformar la fracción y artículos referidos, agregándole el inciso g que se refiere a la producción y consumo de cerveza.⁴⁶

Estas modificaciones a la Constitución en materia fiscal, tuvieron por base las recomendaciones expresadas en las tres Convenciones Nacionales Fiscales que convocara el Ejecutivo Federal a través del Secretario de Hacienda y Crédito Público a los Estados de la República, las cuales se celebraron el 10 de agosto de 1925, el 11 de mayo 1932 y el 25 de noviembre de 1947, respectivamente.⁴⁷

A principio de la década de los años cincuenta, resulto inaplazable regular las relaciones fiscales entre la Federación y los estados que condujera a una mejor distribución de los ingresos federales. El 22 de diciembre de 1953, se publica en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, que reglamentó las modificaciones constitucionales antes mencionadas, cuyo mecanismo esencial era establecer participaciones de los estados y municipios en los impuestos que arriba se establecen. Asimismo, se celebraron convenios de colaboración en materia de impuestos federales sobre ingresos mercantiles, los cuales permitieron armonizar las relaciones entre la Federación y los estados.

En los años setenta se llevan a cabo acciones que posibilitan regular de manera ordenada el federalismo fiscal, como fueron la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales que sesiona cada año, los trabajos de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, cuyos esfuerzos de estas instancias de coordinación intergubernamental en materia fiscal conducen a la creación de la Ley de Coordinación Fiscal.⁴⁸ Esta fue publicada el 27 de diciembre de 1978, para entrar en vigor el 1º de enero de 1980. Ley que tenía por objeto: coordinar el sistema fiscal de la Federación con los estados, municipios y Distrito Federal; establecer la participación correspondiente a

⁴⁶ Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, p. 232.

⁴⁷ Las conclusiones y recomendación a que llegaron cada Convención Nacional Fiscal, ver: Flores Zavala, Ernesto (1985), **Elementos de finanzas públicas mexicanas**, Porrúa, México, pp. 374 y ss.

⁴⁸ *Ibíd.*, pp. 231 y ss.

sus haciendas públicas en los ingresos federales; fijar las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

Así, en 1980, se instituye el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que establece un mecanismo de ingresos compartidos por los tres órdenes de gobierno y de responsabilidad conjunta en cuanto a su administración, organización y ejecución.

La operación del referido Sistema, se basó en el principio de evitar la duplicidad de impuestos, integrar montos totales por recaudación y participación de sus rendimientos a los estados y, éstos, a su vez, a sus municipios. Este proceso de unificación impositiva implicó la eliminación o suspensión de gravámenes locales. El Sistema, tenía como principales instrumentos a los Convenios de Adhesión y los Convenios de Colaboración Administrativa en materia Fiscal Federal que celebraron la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los gobiernos de los estados.⁴⁹

La Ley de Coordinación Fiscal establece en el artículo 20, tres tipos de fondos: el Fondo General de Participaciones, el Fondo Financiero Complementario de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal. El manejo de cada uno de estos fondos sigue sus propias reglas y mecanismos.

Las modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal, realizadas el 1 de diciembre de 1989, crean un nuevo sistema de coordinación entre la Federación, los estados y los municipios. Al respecto se destacan tres cuestiones que resultan fundamentales dentro de los cambios operados; el incremento de la recaudación federal participable; la desvinculación de la fórmula de distribución de participación de la recaudación del impuesto al valor agregado; y, la adopción en su lugar de una nueva distribución orientada a comprender el nivel de desarrollo de cada entidad federativa y el tamaño de su población.⁵⁰

Las reformas a la Ley referida, vigente para 1992, estableció que la Federación, los estados y los municipios en donde existan puentes de peaje operados por el gobierno federal podrán convenir la creación de fondos cuyos recursos se destinen a la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad en aquellos municipios donde se ubiquen dichos puentes. La aportación de dichos fondos se haría en montos iguales por los tres órdenes de gobierno.⁵¹

Más tarde, con el mismo propósito de fortalecer a las entidades locales y a los municipios, en virtud de las reformas publicadas en 1997 y 1998, se crearon también fondos de aportaciones federales. Tales fondos han representado un significativo apoyo para las actividades de dichas instancias de gobierno, y su importancia rivaliza hoy con las participaciones.⁵²

⁴⁹ Ortega Lomelín, Roberto (1994), **op. cit.**, pp. 83 y ss.

⁵⁰ **Ibid.**, p. 86.

⁵¹ **Ibid.**, p. 88.

⁵² Valencia, Carmona, Salvador, **op. cit.**, 236 y ss.

De este modo, el sistema de coordinación fiscal entre la Federación, estados y municipios, con las reformas constitucionales y legales, se desarrolla e involucra un mayor grado de coordinación entre estos órdenes de gobierno que contribuye a mejorar la situación de los estados y municipios. No obstante, este sistema mantiene aún las mayores capacidades fiscales en la Federación,⁵³ por lo que es necesario llegar a nuevos acuerdos nacionales entre las autoridades federales, estatales, municipales para mejorar distribución tributaria entre los diferentes niveles de gobierno.

4. Conclusiones del Capítulo Tercero.

Primera. Las reformas y adiciones al texto del artículo 115 de la Constitución Federal producidas en el trayecto histórico de su vigencia, tienden a configurar a un municipio que se fortalece política e institucionalmente, primordialmente con las modificaciones realizadas en los años de 1983 y 1999, que posibilitan realizar diversos aspectos de su vida normativa, democrática, política, administrativa, hacendaría y tributaria, de su naturaleza asociativa, entre otras cuestiones, que resultan fundamentales asegurar la gobernabilidad democrática en el ámbito de su jurisdicción territorial. El desarrollo nacional tiene que sustentarse en mayores capacidades para gobernar y en esta tarea, los gobiernos municipales juegan, por demás, un papel importante.

Segunda. Los avances alcanzados por las nuevas atribuciones que conllevan las reformas constitucionales en materia municipal, si bien permiten verificar modificaciones a las características que asumen en el nuevo contexto nacional, no han permitido reducir significativamente el desfase entre la capacidad gubernamental municipal con las exigencias sociales y las desventajas estructurales contrastantes de los municipios. Estos resultados se pueden explicar a partir de dos aspectos que nos parecen fundamentales: Por una parte, las reformas al texto del artículo 115 constitucional que han ampliado las responsabilidades de los ayuntamientos, no han estado acompañadas con las transferencias de nuevas fuentes impositivas que permitan el efectivo financiamiento del gasto municipal para atender el incremento de las facultades que se le han atribuido y los requerimientos sociales, se continúa con la dependencia de las participaciones federales. Por otra parte, los contenidos de las reformas constitucionales en materia municipal, cuando no han sido ampliados en las constituciones y leyes estatales, para que comprendan las necesidades específicas

⁵³ Enrique Cabrero Mendoza observa que a pesar de existir una evolución favorable en la década de los ochenta con la distribución fiscal, persiste la centralización en la Federación de los recursos públicos. En este sentido destaca que el comportamiento de la estructura porcentual de los ingresos por ámbito de gobierno: para 1983 el ámbito federal concentraba el 84.5 por ciento de los ingresos, mientras que para 1993 era de 75 por ciento; los estados pasaron de 13.7 por ciento en 1983 a 21 por ciento en 1993; los municipios pasaron de 1.8 por ciento en 1983 a 4 por ciento en 1993. Cabrero Mendoza, Enrique (1998), "Las políticas descentralizadoras desde el ámbito regional. Análisis de desequilibrios regionales, gasto e ingresos públicos y relaciones intergubernamentales", en Cabrero Mendoza, Enrique (coordinador), **Las políticas descentralizadoras en México (1983 – 1993); Logros y desencantos**, Miguel Ángel Porrúa editores, México, pp. 129 y ss.

del escenario de los municipios de cada entidad federativa y sólo se limitan a una adaptación literal de las normas primarias, incide en marcos normativos municipales acotados, al incorporar a la legislación estatal únicamente las disposiciones de la Constitución Federal vinculados con la materia. Ante estas consideraciones resulta importante que se fortalezcan las finanzas municipales que es un asunto pendiente de la reforma jurídica del Estado mexicano y se desarrollen los contenidos de las modificaciones de la Constitución General en materia municipal, en las Constituciones y leyes estatales que correspondan con los cambios y que incorporen principios, innovaciones y mecanismos que deben regir a la institución municipal, conforme a las características propias de los municipios de cada ámbito estatal. Asimismo, los gobiernos municipales deben contribuir a la ampliación de las modificaciones constitucionales, en la propia esfera de la reglamentación municipal. En suma, se trata de desplegar los cambios de la Constitución Federal en el marco legislativo de los estados y municipios, que contribuyan a descentralizar la estructura gubernamental y a propiciar el desarrollo. El municipio se encuentra dentro de los complejos procesos de transformación nacional, cuyos cambios institucionales normativos pueden traducirse en mejores niveles de vida.

Tercera. La coordinación intergubernamental entre la Federación, los estados y municipios se ha desarrollado en el marco jurídico constitucional y legal para la planeación y para la distribución tributaria que ha sido indispensable para regular y ordenar las relaciones entre las tres instancias de gobierno, así como para fortalecer los ingresos de los gobiernos locales y con esto, impulsar el desarrollo municipal. No obstante, ha sido insuficiente para lograr una efectiva descentralización de los ingresos de la Federación hacia los municipios de forma más equitativa y menos dependiente.

Cuarta. En el tránsito del nuevo contexto nacional, la coordinación intergubernamental entre los distintos órdenes de gobierno tiende a desarrollarse hacia pautas de un conjunto de interacciones normativas e institucionales entre la Federación y los gobiernos locales, con lo que se ha pretendido fortalecer las capacidades de actuación de los gobiernos estatales y municipales ante las insuficiencias de recursos, lo que es generado por la centralización estatal improductiva, crisis económica y ajustes presupuestales.

Quinta. Actualmente la coordinación intergubernamental entre los tres órdenes de gobierno exige transformaciones que posibiliten impulsar un sistema que tienda a establecer relaciones más horizontales y equilibradas, en donde la Federación transfiera nuevas fuentes impositivas a los gobiernos municipales para vigorizar su capacidad de financiamiento y respuesta a los requerimientos locales y no continúen como dependientes financieros del centro. Asimismo, se reconozcan a los gobiernos municipales con capacidad de decisión, representación y realización para establecer negociaciones y acuerdos de programas y acciones con las demás esferas de los gobiernos, que favorezcan el desarrollo municipal con sentido de prosperidad y desarrollo compartido.

IV. LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y LA COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL; MEDIOS INSTITUCIONALES PARA LA GOBERNABILIDAD MUNICIPAL

1. Introducción.

Los procesos de la descentralización desde el orden del gobierno federal hacia los municipios desde los años ochenta, se han planteado como solución y paradigma deseable para conducir la generación de nuevos marcos normativos para regular la vida comunitaria, nuevos arreglos institucionales y mecanismos de gestión, con los que se logre una mayor capacidad del gobierno para atender la magnitud de la problemática municipal.

No obstante, las iniciativas descentralizadoras normativas y administrativas llevadas a cabo como instrumentos o mecanismos de promoción del desarrollo y los procesos de democratización producidos en el ámbito municipal, han resultado ser condiciones insuficientes para que culminen en el logro de la gobernabilidad democrática municipal, es decir, en la calidad de servicio, bienestar social, participación ciudadana y estabilidad de las comunidades municipales. Esto se aprecia, como se ha establecido en el transcurso del presente trabajo, por la persistente problemática estructural que viven los municipios, con situaciones económicas y sociales contrastantes y rezagadas, por la falta de legitimidad en la renovación del poder local, así como por las demoras y carencias en las capacidades normativas, financieras, administrativas y de gobierno del ámbito municipal que fueron generados por la alta concentración de atribuciones, recursos y decisiones en el orden del gobierno federal y que en el presente, si bien tiende a revertirse en cierta medida con la descentralización estatal, se mantiene la centralización en determinados aspectos, como lo es el centralismo fiscal y financiero.

En la actualidad, no se ha conseguido obtener la gobernabilidad municipal esperada, siguen siendo diversos los problemas municipales que tienen que tratar los gobiernos, tales como: el satisfacer las exigencias municipales crecientes generadas por los desequilibrios regionales, con contrastes entre municipios desarrollados y rezagados; lo limitado de la disponibilidad de los recursos públicos para atender múltiples requerimientos, que se producen por la distribución inequitativa de los ingresos hacia los gobiernos municipales; la toma de decisiones críticas que asume el gobierno municipal, cada decisión cuesta y si es equivocada, tiene un costo de oportunidad tanto en el renglón de la política como en la hacienda pública; las exigencias de las fuentes de financiamiento para reactivar el desarrollo; y la pluralidad que exige acuerdos mayoritarios, para que el gobierno pueda contar con el consenso político que necesita para movilizar a la sociedad hacia proyectos colectivamente compartidos.

Diversos actores interesados en mejorar la calidad de la acción del gobierno del municipio mexicano, se han planteado temas que postulan la problemática y estrategias que estiman esenciales para el desarrollo, bienestar y estabilidad municipal, que consideran deben de incluirse en la agenda de gobierno tanto federal

y estatal para que favorezcan efectivamente el ejercicio del gobierno, ante las restricciones que se han hecho o que han quedado excluidas o bien que no anticiparon con claridad estratégica la cuestión de la gobernabilidad municipal, temas que inclusive debe de incorporar la agenda de los propios gobiernos municipales para que dé cabida al debate sobre los logros, limitaciones y fracasos que se observan en el desempeño gubernamental municipal.

En este enfoque, se reconocen distintos temas de discusión que identifican propuestas para el buen gobierno. Unas corresponden a aspectos relacionados a la organización y gestión de la administración municipal, a saber: 1. Marco normativo y función reglamentaria; 2. Modernización de la administración municipal; 3. Gestión de los servicios públicos municipales; 4. Profesionalización del servicio público; y, 5. Planeación para el desarrollo urbano y ambiental. Otras medidas se refieren a la estructura financiera del ayuntamiento y la coordinación fiscal, como son: 1. Transferencia de recursos de la Federación hacia los municipios; 2. Información fiscal y municipios; 3. Potestades tributarias municipales; y, 4. Sistema de coordinación fiscal. Unas proposiciones más, son relativas a la integración política del ayuntamiento y participación ciudadana, tales como: 1. Democracia municipal; 2. Pluralidad y proporcionalidad en el cabildo; 3. Sistemas electorales municipales; 4. Participación ciudadana; 5. Contraloría social municipal; 6. Identidad y cultura municipal; y 7. Regidores, síndicos y facultades del cabildo. Asimismo, se consideran propuestas referentes a las competencias y coordinación intergubernamental: 1. Descentralización y facultades gubernamentales; 2. Relaciones estados-municipios; 3. Autonomía municipal y federalismo; 4. Coordinación intergubernamental; 5. Relaciones intermunicipales; 6. Municipios y pueblos indígenas; y 7. Relaciones federación-municipios.¹

Esta amplia temática manifiesta los múltiples asuntos pendientes municipales por atender y que son materia de debate en los tiempos actuales, además permite advertir que la reivindicación del municipio libre que se ha efectuado con los procesos de la descentralización estatal, han desconocido o no han tratado aspectos que resultan importantes para el desarrollo de las instituciones municipales, que requieren sean incluidos en la agenda del gobierno mexicano, para construir la gobernabilidad democrática municipal, que responda a los problemas jurídicos, gubernamentales, administrativos, financieros y sociales irresueltos y complejos de los entornos comunales.

En esta etapa de cambios, a las instituciones municipales se les presenta un escenario importante de oportunidades para construir la capacidad gubernamental para consolidar lo logrado, hacer frente a la diversidad de exigencias que se tienen

¹ Estos temas se han ubicado en un trabajo académico interinstitucional, que ha sistematizado información bibliográfica y documental, así como resultados de foros regionales, entrevistas y proposiciones de diversos actores desde presidentes municipales, regidores, diputados, senadores, académicos, funcionarios estatales y población en general. Sobre el desglose de dichos temas y su clasificación, ver a: García del Castillo, Rodolfo (1999). **Agenda para la Reforma Municipal; La modernización Administrativa y los Servicios Públicos Municipales**, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, pp. 19 y ss.

en los tiempos actuales y conseguir que la acción del gobierno logre ofrecer condiciones de legalidad, bienestar social y desarrollo. Por lo que resulta fundamental reivindicar las reformas municipales ausentes y necesarias que no sólo planteen la democracia en términos de la elección universal y directa de los gobiernos por sus ciudadanos, sino también en el ejercicio del gobierno, que debe de estructurarse y fortalecerse por el imperio de la ley y por el efectivo federalismo, institucional y democrático, así como por la corresponsabilidad de los ciudadanos en la acción pública, lo que hagan viable superar los problemas de la gobernabilidad que cotidianamente se expresan en diversos ámbitos de la vida pública municipal.

En esta perspectiva, se requiere de diversos presupuestos para avanzar en un renovado federalismo, las dimensiones de la profesionalización de la función pública municipal y las relaciones intergubernamentales cooperativas son dos aspectos que pueden permitir asegurar y desarrollar la capacidad de gobierno de la institución municipal. Dichas dimensiones que consideramos, se relacionan en la medida en que la profesionalización de la función pública municipal es una condición necesaria y previa para que los gobiernos municipales cuenten con el personal directivo calificado con la aptitud y capacidad para determinar la naturaleza, el tipo de responsabilidad y negociación que se deba dar con cada orden de gobierno con objeto de concretar con claridad las acciones que deben de derivar de las relaciones intergubernamentales cooperativas para solucionar problemas de la comunidad, en el contexto de las transformaciones que se producen en el escenario nacional, en donde el municipio mexicano esta jugando un papel estratégico para el despliegue de sus potencialidades de buen gobierno. Desde esta óptica, el objetivo del presente Capítulo, es examinar la importancia de dichos temas que consideramos cruciales para el ejercicio del gobierno y el rendimiento social de la democracia.

2. La profesionalización de la función pública municipal; medio institucional para la gobernabilidad.

Yehezkel Dror ha señalado que los cambios en las leyes, las estructuras y las organizaciones son importantes, pero serán en vano a menos que para ello se cuente con el personal profesional en el gobierno, comprometido, virtuoso y con un conocimiento amplio. Esta es una de las principales líneas de las capacidades que se requieren en la arquitectura societaria democrática.²

Desde este enfoque, en los actuales momentos de la transición democrática y los procesos de descentralización estatal que México vive, los municipios no cuentan con la profesionalización de la función pública, aspecto que los gobiernos municipales requieren, el de disponer del personal calificado, competente e imparcial

² Dror considera por personal profesional en el gobierno a una élite gubernamental con conocimientos sobresalientes y experiencia, con una estructura de carrera integrada, orientados a la planeación de cursos de acción política y a la gerencia de gran escala, que debería ocupar todas las posiciones relevantes de asesoría en el segmento central del servicio civil para las tareas básicas de la arquitectura societaria, tanto en el gobierno central como en el regional. Dror, Yehezkel (1997), "Capacidades para gobernar en un país como México", en Schmidt, Samuel (Coordinador). **La capacidad de gobernar en México**, Aguilar, México, pp. 42 y ss.

para cumplir responsablemente con las atribuciones que se le han venido confiriendo con las últimas reformas constitucionales y legales en materia municipal, así como para que los trabajadores de confianza municipales, tanto su ingreso, permanencia y promoción en la administración municipal, no dependa de los vaivenes de la lucha partidista y la alternancia del poder,³ es decir, de la membresía a partidos políticos o su adhesión a personalidades políticas o camarillas que se encuentran en el poder.

En el ejercicio del gobierno democrático municipal es imperativa la profesionalización de la función pública para que otorgue seguridad, estabilidad y continuidad institucional a la acción del gobierno en los procesos de democratización con alternancia en el poder, así como por los producidos por la descentralización estatal, de transferir facultades del nivel federal hacia los municipios.

Esto implica la necesidad de que en el municipio se formalice un servicio civil de carrera para lograr una administración eficaz de la comunidad, que posibilite transformar las decisiones en hechos sociales palpables. No obstante, actualmente esto no se ha realizado en los municipios, tampoco en el Congreso de la Unión, ni en los congresos locales, ni en las administraciones públicas de los estados. Es uno de los asuntos que los distintos órdenes de gobierno tienen pendiente. En los municipios, el servicio de carrera esta vinculado a las decisiones y reformas legales que lleven a cabo las diferentes legislaturas estatales a fin de otorgar un régimen jurídico para la profesionalización de la función pública municipal, cuyo afán sea producir una actuación calificada y competente de los servidores públicos municipales. Estos aspectos se tratan enseguida, como parte del debate que se ha generado sobre la importancia de la profesionalización de la función pública municipal en México.

A. La profesionalización de la función pública municipal, un asunto pendiente en la transición democrática.

En las dos últimas décadas, México transita de un régimen autoritario a uno democrático, que ha devenido en diversos sucesos de apertura económica, descentralización estatal, reformas al sistema jurídico, nuevos arreglos entre el Estado y la sociedad, entre otros, que expresan la dialéctica de la permanencia y el cambio⁴ comprendidos como procesos aún no concluyentes, es decir, no se puede establecer que se ha consolidado un régimen democrático, pero tampoco se puede asegurar que determinadas formas y estructuras del régimen autoritario hayan dejado de tener vigencia.

Desde esta perspectiva, los gobiernos municipales no son ajenos a los reacomodos que se han expresado entre la permanencia y el cambio. Son

³ Sobre la regularidad de la alternancia del poder en lo municipios de México, ver **supra** tema 4 del Capítulo II.

⁴ Uvalle Berrones, Ricardo (2003). **Servicio profesional y la nueva gerencia pública en México**, [Ponencia] Foro La Profesionalización del Servicio Público en México. Hacia la Innovación y la Democracia, México, D. F., 24 y 25 de febrero, p. 7.

instituciones inmersas en estos procesos, en los tiempos, condiciones, capacidades y direcciones que se han dado para acelerar el desarrollo o para mantener el retraso.

Los gobiernos municipales como parte de los procesos de la permanencia y el cambio se han desenvuelto con menor o mayor margen de libertad. Esto se relaciona con la aptitud que tienen para conseguir que sus valores y objetivos sean elevados a rango de normas, políticas, decisiones y, con ello, cuiden el interés público e impulsen el desarrollo.

Uno de los aspectos de la capacidad de gobierno, es la profesionalización de la función pública, en la cual los gobiernos municipales, han presentado una actuación jurídica e institucional rezagada para llevarla a cabo como producto de los procesos de la permanencia y que todavía hoy se prolonga en la transición democrática que se vive en México.

En efecto, en México, el proceso de la permanencia que es establecido formalmente como un sistema federal y democrático, sin embargo, se caracterizó realmente en un régimen autoritario que, a lo largo de siete décadas (1917 – 1987), configuró y estructuró en el Ejecutivo Federal, en la Presidencia de la República como vértice, las formas centralizadas y dominantes del gobierno, con una fuerte institucionalidad que se daba en el marco constitucional y amplio apoyo y control con su aparato partidario y burocrático,⁵ condujo al estatismo, es decir, a la sobreposición del formato gubernamental centralista, general y homogéneo a la acción de los gobiernos municipales.

La dominación y subordinación de los municipios por el régimen autoritario se realiza a partir de los controles de carácter jurídico, administrativo y económico. En lo normativo, se da mediante los recursos de reformas constitucionales que federalizan diversas atribuciones, que originalmente pertenece a los estados, en detrimento del poder de los gobiernos locales. En lo administrativo, se generan con la creación de agencias gubernamentales en los ámbitos locales que invaden las esferas de competencias locales, disminuyendo el poder a los estados y municipios. En lo económico se da por la concentración de los recursos públicos en la Federación, por la vía impositiva, cuya distribución que realiza es por lo general de manera insuficiente para los estados y municipios.⁶

En el régimen autoritario, el ingreso y permanencia de los funcionarios tanto de los gobiernos municipales, de los estados y federal se sustenta en el privilegio de valores de lealtad y disciplina de grupo y con la identificación personal del colaborador con quien dirige formalmente la organización de la administración

⁵ El estudio de Jorge Carpizo, resulta un buen referente que permite conocer las amplias atribuciones legales y extra legales del Ejecutivo Federal que le otorgan un amplio margen de decisión y acción en la vida pública del México posrevolucionario. Carpizo, Jorge (1980). **El presidencialismo mexicano**, Siglo XXI editores, México.

⁶ Carbonell, José, "Transición a la democracia, gobernabilidad y federalismo en México, cerrando el círculo", en Serna de la Cruz, José María (Coordinador). **Federalismo y regionalismo**, Universidad Nacional Autónoma de México, México, pp. 28 y ss.

pública, por encima de los valores de las aptitudes y capacidades de la especialidad requerida para el desempeño de una función pública.⁷ Lo que sigue operando y explica las prácticas empleadas para la conformación de los cuerpos administrativos directivos en los gobiernos municipales de nuestro tiempo, que se continúa llevando a cabo a través del clientelismo como mecanismo de ingreso y permanencia en los puestos de los funcionarios altos y medios de la estructura burocrática de la administración municipal, cuya rotación del personal se efectúa con la renovación de gobierno municipal trianualmente.

No obstante, las formas institucionales centralizadas del régimen autoritario, que reproducen el entramado político y social de modo equilibrado y logra la estabilidad de largo plazo, resultan ineficaces al agotarse como respuesta jurídica, política y gubernamental para contener los efectos sociales, que son precipitados por los problemas de la economía nacional (inflación y recesión), por la crisis fiscal y financiera, el endeudamiento público inmanejable, la astringencia de los recursos públicos.⁸ De este modo, los rendimientos del gobierno son decrecientes para atender lo público de los problemas.

En este contexto, desde fines de los años ochenta hasta el presente, se reforma el sistema a fin de reestablecer el equilibrio, la estabilidad y la capacidad de gobernar. Son momentos en que se viven mutaciones en México, en que se transita a la democracia, cuya realidad da por saldo, entre otros aspectos, un pluripartidismo competitivo, la alternancia en el poder, los pesos y contrapesos entre los poderes legislativo y ejecutivo.

En estos procesos de cambio, los municipios asumen un papel crucial para reivindicar el sentido y la naturaleza democrática y federal de la República. Son lugares que se constituyen en eje central de la democratización, donde se genera con mayor regularidad la alternancia del poder y la lucha partidista. En donde los gobiernos municipales asumen un nuevo comportamiento para gobernar, generado por las últimas reformas al artículo 115 constitucional (sobre todo las de los años de 1983 y 1999), así como las conferidas por las respectivas leyes orgánicas municipales que han otorgado mayores facultades políticas, administrativas, reglamentarias, hacendarías, patrimoniales,⁹ entre otras, cuyo ejercicio efectivo depende de la conducción responsable y calificada de los gobernantes y administradores directivos municipales, para atender rezagos y requerimientos, lo cual no se puede cumplir a plenitud si se carece de los cuerpos administrativos capaces y apegados a los propósitos legales y públicos, que no implique seguir las órdenes discrecionales de intenciones, intereses y lealtades partidistas, de grupos o personalidades políticas.

⁷ Merino, Mauricio (1996), "De la lealtad individual a la responsabilidad pública", en **Revista sobre la Administración Pública**, número 9, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., México, pp. 8 y ss.

⁸ Aguilar Villanueva, Luis F. (2000). "Democracia y transición", en González Parás, José Natividad y Labra Manjares, Armando, (Coordinadores). **La gobernabilidad democrática en México**, coedición Instituto Nacional de Administración Pública y Secretaría de Gobernación, México, p. 32.

⁹ Ver: **supra** tema 2 del Capítulo III.

Los gobiernos municipales, en el nuevo papel que tienen que desempeñar en la transición democrática, para representar, conducir, coordinar y conciliar a la comunidad municipal, necesitan en el marco de las reformas constitucionales y leyes orgánicas municipales (que por sí mismas son insuficientes), instrumentos legales e institucionales para el ejercicio efectivo de las competencias otorgadas, que permitan superar uno de los aspectos fundamentales para el logro del buen gobierno, como lo es la carencia del servicio civil de carrera en la administración municipal que impera actualmente en los gobiernos municipales.

La profesionalización de la función pública constituye uno de los problemas presentes de los municipios que se vincula a diversos factores, tales como: i) la falta de la reglamentación jurídica que establezca efectivamente un sistema de carrera para las administraciones municipales; ii) la ausencia de la voluntad política o falta de prioridad de los poderes legislativos nacional y estatales para incluir en la agenda de trabajo los contenidos normativos e institucionales para la profesionalización de la función pública municipal de cada entidad federativa; y, iii) la existencia de un régimen jurídico burocrático municipal que sustenta el menoscabo de la estabilidad en el empleo de los trabajadores de confianza, que constituyen el cuerpo directivo administrativo municipal, que se pueden vincular, generalmente, a la ineficiencia de su acción directiva y al incumplimiento de sus atribuciones constitucionales y legales, debido a las relaciones clientelares y partidistas que se establecen para ocupar los cargos públicos y a la falta de un compromiso mayor al periodo trianual de gobierno.

Dichas situaciones que se viven en los municipios, no es consecuente con las transformaciones democráticas, por lo que resulta importante conocer el comportamiento cualificado e inestable que tienen los empleados directivos municipales en nuestro tiempo, como un factor que ha contribuido a la falta de un ejercicio efectivo del conjunto de atribuciones que se les han dado normativamente a los gobiernos municipales, cuyas implicaciones tienden a conducir a situaciones de déficit de gobernabilidad o inclusive ingobernabilidad por el incumplimiento de las responsabilidades públicas ante la falta de personal calificado para llevarlas a cabo.

B. El perfil de la situación de los trabajadores de confianza en los municipios de México.

En el presente apartado se destacan las condiciones de los trabajadores de confianza de los municipios en México. En términos generales, se puede establecer que el estado actual del empleo público de los gobiernos municipales, determinado por el régimen jurídico laboral de los trabajadores al servicio de los municipios, que ha sido dado por las legislaturas de las entidades federativas en apego al artículo 115 constitucional, sigue basado en la ausencia del derecho a la estabilidad en el empleo con respecto a los trabajadores de confianza (que constituyen fundamentalmente el personal de los mandos directivos medios y superiores de la

administración municipal), lo que los hace manipulables y sujetos a las camarillas¹⁰ en el gobierno, para ingresar y permanecer en los cargos públicos, en los vaivenes políticos, debido a la condición de inestabilidad en el empleo que se conserva como una particularidad legal del régimen jurídico burocrático municipal, lo que permite el manejo flexible de dicho personal y genera su rotación durante los cambios de gobierno (trianualmente, como se observa más adelante). Dichos aspectos resultarían más difíciles de llevar a cabo si se contara con un servicio civil formal que otorgara seguridad y permanencia en el empleo a los trabajadores de confianza municipales.

La falta de la estabilidad en el empleo de los trabajadores de confianza se sustenta por el actual régimen jurídico burocrático municipal. Esta situación, está vigente en el ámbito interno de todas las entidades federativas, donde las legislaturas estatales han expedido las leyes reglamentarias que regulan las relaciones laborales de los trabajadores municipales, conforme lo ha dispuesto el artículo 115, fracción VIII, párrafo segundo de la Constitución Federal vigente, que establece el deber inherente a los municipios de regir las relaciones con sus trabajadores conforme a las leyes que expidan las legislaturas estatales con apoyo en lo previsto por el artículo 123 constitucional y sus disposiciones reglamentarias.

En las leyes reglamentarias que regula el régimen laboral de los trabajadores municipales, que en general incluyen a los de los estados y municipios,¹¹ han adoptado distintas denominaciones: Estatuto Jurídico, Ley del Servicio Civil, Ley de los Trabajadores, Código Administrativo, Ley para los Servidores Públicos, entre otras¹² y en la cuales se han establecido diferentes tipos de trabajadores,¹³ siendo la

¹⁰ Por camarilla se comprende al conjunto de personas que influyen subrepticamente en los asuntos de Estado o en las decisiones de alguna autoridad superior. **Diccionario de la Lengua Española** (1992), vigésima primera edición, Real Academia Española, Madrid, t. 1, p. 373.

¹¹ Solo en el Estado de Sinaloa se tienen dos ordenamientos que comprenden la reglamentación de las relaciones entre los trabajadores y el gobierno municipal y otro para el estatal. Ley de los Trabajadores al Servicio de los Municipios del Estado de Sinaloa, **Periódico Oficial del Estado de Sinaloa**, Culiacán, 21 de marzo de 1984. Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa, **Periódico Oficial del Estado de Sinaloa**, Culiacán, 19 de marzo de 1986.

¹² Las disposiciones siguientes, son ejemplos que permiten observar distintas denominaciones: Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos del Estado de Aguascalientes, sus Municipios y Organismos Descentralizados, **Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes**, 7 de junio de 1992; Ley del Servicio de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California, **Periódico Oficial del Estado de Baja California**, 20 de octubre de 1989; Código Administrativo de las Relaciones del Estado de Chihuahua con sus Trabajadores, **Periódico Oficial del Estado de Chihuahua**, 25 de junio de 1974; Código Municipal, libro cuarto para los trabajadores municipales, **Periódico Oficial del Estado de Coahuila**, 23 de noviembre de 1990; Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios. **Periódico Oficial del Estado de Guanajuato**, 4 de diciembre de 1992; y, la Ley del Servicio Burocrático del Estado de Tamaulipas, **Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas**, 1 de enero de 1986. En la investigación de Carlos Quintana se pueden ver los diferentes ordenamientos vigentes, que se han expedido en las entidades federativas sobre la materia del régimen jurídico burocrático municipal. Quintana Roldan, Carlos F. (2003). **Derecho Municipal**, Porrúa, México, pp. 504 y ss.

¹³ Conforme al articulado de las distintas disposiciones de los trabajadores al servicio de los estados y sus municipios, se tiene que en las entidades federativas de Aguascalientes incluye la clasificación de

de los trabajadores de confianza una de ellas, quienes son considerados como aquellos que realizan funciones de dirección, inspección, vigilancia, fiscalización, manejo de fondos, valores o datos de estricta confidencialidad, incluyendo en un articulado de todas las leyes en comento, un listado de trabajadores de confianza conforme a los puestos que se designan en los ayuntamientos. Asimismo, en todas las leyes, señalan que los trabajadores de confianza no gozaran del derecho a la estabilidad,¹⁴ que a diferencia de los trabajadores de base que gozan de todos los derechos, como estabilidad en el empleo, indemnización en caso de despido, inmovilidad, días de descanso, jornada máxima de trabajo, derechos escalafonarios, vacaciones, entre otros.

En los estatutos jurídicos que regulan las relaciones laborales para los Estados y municipios de Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas y Yucatán excluyen a los trabajadores de confianza de su régimen de manera absoluta al no otorgar las medidas de protección al salario y gozar de las medidas de seguridad social.¹⁵ Mientras que las leyes reglamentarias que protegen a los trabajadores de confianza municipales, sólo en cuanto al sueldo y los beneficios de seguridad social, lo manifiestan los estatutos jurídicos de los Estados de Aguascalientes, Colima, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Querétaro, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas. Los estatutos jurídicos que no expresan si los trabajadores de confianza estarán sujetos al ordenamiento, son los Estados de Baja California, Chihuahua, Michoacán y Nuevo León. Los Estados de Coahuila, Durango y Morelos incorporan en su régimen jurídico laboral a los trabajadores de confianza de forma expresa, pero sin otorgarle el derecho a la estabilidad en el cargo como se apuntó anteriormente.¹⁶

trabajadores de base, confianza, temporales y accidentales; de Baja California Sur, Colima, Durango, Puebla, Quintana Roo y Sinaloa incorpora las categorías de base, confianza y supernumerario; en Michoacán y Zacatecas comprende las categorías de base, confianza y temporal; en Tabasco contempla las categorías de base, obra determinada y tiempo determinado y confianza; en Chiapas, Querétaro y San Luis Potosí considera las categorías de base, confianza y eventuales; en Chiapas y Jalisco establece la de base, confianza e interino; y en Guanajuato incluye la de base, confianza, temporal e interino. Las demás entidades federativas establecen las clasificaciones de trabajadores de confianza y de base en sus estatutos jurídicos. En el trabajo de Miguel Acosta se puede observar los artículos de las leyes reglamentarias que determinan las clasificaciones de los trabajadores municipales. Acosta Romero, Miguel (1999). **Derecho Burocrático Mexicano**, Editorial Porrúa, México, pp. 427 y ss.

¹⁴ **Ídem.**, p. 725 y ss.

¹⁵ Esta situación también se presenta con los trabajadores de confianza del gobierno federal, al ser excluidos del régimen que regula la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, conforme lo dispone el artículo 8º, el cual señala textualmente: "Artículo 8. Quedan excluidos del régimen de esta ley los Trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5o.; los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios". Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, **Diario Oficial de la Federación**, 28 de diciembre de 1963. Última reforma publicada el 23 de enero de 1998.

¹⁶ **Ídem.**, p. 737.

En tres entidades federativas se destaca una mejor protección a los trabajadores de confianza de los gobiernos municipales. En el Estado de San Luis Potosí, si bien no tienen derecho de inmovilidad, se les concede la acción para reclamar indemnización (artículo 60).¹⁷ En el Estado de México establece que a los trabajadores de confianza, con sus debidas excepciones, se les aplicará lo referente al Sistema de Profesionalización de su Capítulo II del Título IV de la Ley de Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, en donde se señala, en el artículo 99: "Las instituciones públicas establecerán un sistema de profesionalización que permita el ingreso al servicio a los aspirantes más calificados y garantice la estabilidad y movilidad laboral de los servidores públicos conforme a su desarrollo profesional y a sus méritos en el servicio".¹⁸ Por último, en el Estado de Zacatecas su estatuto jurídico otorga a los trabajadores de confianza las medidas de protección al salario y la seguridad social, así como el derecho a convertirse en trabajadores de base cuando reúna los requisitos correspondientes y el derecho a solicitar ante el Tribunal, que se le indemnice o reinstale, en caso de haber sido separado injustificadamente, así lo prevé el artículo 8º de la Ley del Servicio Civil del Estado de Zacatecas.¹⁹

De este modo, se advierten los rasgos fundamentales del régimen jurídico burocrático municipal en México, se rigen por la distinción que se hace de los trabajadores de confianza con respecto a la categoría de trabajadores denominada de base, la cual tiene amplios derechos, a la estabilidad en el trabajo, a la indemnización, a la sindicalización, a días de descanso, a una jornada máxima de trabajo, derechos escalafonarios, vacaciones, reinstalación en el trabajo en caso de cese injustificado. Mientras, los trabajadores de confianza viven un régimen jurídico que no les concede el derecho a la inmovilidad al cargo, pueden ser removidos de manera inmediata por los titulares de las dependencias, sin indemnización si son despedidos (de este aspecto se exceptúan los municipios de los Estados de México y San Luis Potosí como se señaló), no pueden sindicalizarse, las jornadas de trabajo no se fijan y por lo general rebasan las doce horas diarias e inclusive existen regímenes jurídicos burocráticos que los excluyen de las medidas mínimas de protección al salario y a la seguridad social.

Por lo que el régimen jurídico de los trabajadores de confianza de los gobiernos municipales, que los desprotege legalmente, permite que sean altamente manipulados por los grupos o camarillas políticas que ejercen el poder en los ayuntamientos. Los cuales tienen un poder absoluto sobre los trabajadores de

¹⁷ "Artículo 60.- Las instituciones públicas de gobierno o sus titulares, quedarán eximidos de reinstalar al trabajador, en los siguientes casos: I.- Tratándose de trabajadores que tengan antigüedad menor a un año; II.- Tratándose de trabajadores de confianza; y III.- Tratándose de trabajadores eventuales. En los casos señalados en las fracciones anteriores, las instituciones públicas de gobierno, deberán pagar al trabajador cuando proceda, la indemnización que se determina en el artículo 61 de esta ley". Ley de los Trabajadores al Servicio de las Instituciones Públicas del Estado de San Luis Potosí, **Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí**, 8 de enero de 1996.

¹⁸ Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, **Periódico Oficial del Estado del Estado de México**, 23 de octubre de 1998.

¹⁹ **Periódico Oficial del Estado de Zacatecas**, 11 de septiembre de 1996.

confianza, debido a que los pueden reclutar, promover y remover del cargo público que le asignan sin mayores implicaciones legales y costos presupuestales para las administraciones municipales.

Por otra parte, es importante destacar que en las leyes orgánicas municipales de los Estados de México, Coahuila, Guanajuato, Michoacán, Puebla, Sonora y Zacatecas, así como en la Ley de Servicio Civil de Carrera del Estado de Aguascalientes²⁰ se disponen las bases normativas para que los municipios de dichas entidades federativas establezcan el servicio civil de carrera en sus respectivos ayuntamientos conforme a la reglamentación que éstos expidan. Citados ordenamientos que se han dado para la instauración del servicio civil de carrera en los municipios de los referidos estados, comprenden como intenciones principales el de garantizar la estabilidad, la profesionalización, la capacitación permanente y mejorar las condiciones de trabajo de los funcionarios municipales. En este sentido, sólo en el Código Municipal de Aguascalientes (denominación que se da al bando de policía y gobierno del Municipio), publicado el 1 de noviembre de 1998, se ha establecido que el Ayuntamiento de Aguascalientes institucionalizará el servicio civil de carrera, para lo cual define los propósitos y acciones generales que deberán llevarse a cabo para su implantación.²¹

²⁰ El servicio civil de carrera en los ayuntamientos de las respectivas entidades federativas señaladas, se establece en el Código Municipal para el Estado de Coahuila, en el Capítulo Único, Del Servicio Profesional de Carrera Municipal (artículos 369 al 377); en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Guanajuato, lo ordena el Capítulo Quinto (artículos 135 al 139); en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México lo prescribe el Capítulo Noveno (artículos 145 al 147); en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, lo indica el Capítulo Único, De la Profesionalización de los Servidores Públicos Municipales y del Servicio Civil de Carrera (artículos 103 al 106); en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla lo dispone el Capítulo XXV, Del Servicio Civil de Carrera (artículos 219 al 222); en la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora lo prescribe el Capítulo Quinto, Del Servicio Civil de Carrera (artículos 174 y 175); en la Ley Orgánica del Municipio de Zacatecas lo indica el Capítulo Quinto, Del Servicio Civil de Carrera (artículos 146 a 150); y, la Ley del Servicio Civil de Carrera para el Estado de Aguascalientes rige para los servidores públicos del Poder Ejecutivo, los Municipios y de los organismos públicos descentralizados del Estado de Aguascalientes Al respecto, se puede ver en las leyes respectivas: Código Municipal del Estado de Coahuila, **Periódico Oficial del Estado de Coahuila**, 20 de marzo de 2001; Ley Orgánica Municipal del Estado de Guanajuato, **Periódico Oficial del Estado de Guanajuato**, 1 de enero de 1998; Ley Orgánica Municipal del Estado, **Gaceta del Gobierno del Estado de México**, 2 de octubre de 2001. Ley Orgánica del Estado de Michoacán de Ocampo, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, 1 de septiembre de 2003; Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, **Periódico Oficial del Estado de Puebla**, 22 de marzo de 2001; Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora, **Periódico Oficial del Estado de Sonora**, 13 de septiembre de 2001; Ley Orgánica del Municipio de Zacatecas, **Periódico Oficial del Estado de Zacatecas**, 31 de agosto de 2001; y, Ley del Servicio Civil de Carrera para el Estado de Aguascalientes. **Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes**, 6 de noviembre de 2001.

²¹ El Código Municipal de Aguascalientes determina el establecimiento del servicio civil de carrera en el Apartado Quinto, Capítulo Segundo, Del Servicio Civil de Carrera (artículos 164 al 168). El artículo 164 de dicho ordenamiento, establece como propósitos del servicio civil de carrera: Garantizar la seguridad y estabilidad en el empleo; Fomentar la vocación de servicio, mediante una motivación adecuada; Promover la capacitación permanente del personal; Procurar la lealtad a la institución Municipal; Promover la eficiencia y eficacia de los servidores públicos municipales; Mejorar las condiciones laborales de los servicios públicos municipales; Garantizar promociones justas y otras formas de progreso laboral, con base en sus méritos; Garantizar a los servidores públicos

A pesar de que estas disposiciones que tienen por objeto instaurar el servicio civil de carrera en el ámbito municipal para asegurar la estabilidad y la profesionalización en el empleo de los trabajadores de confianza, dadas en algunas entidades federativas como se ha señalado, no se ha producido la reglamentación y la implementación del servicio civil de carrera por los ayuntamientos. No obstante, los avances en la profesionalización de la función pública municipal son importantes en la medida que se logra un marco formal que puede conllevar a contar con una estructura burocrática municipal estable vinculada a los trabajadores de confianza. Esto implica, sin duda, uno de los retos que tienen los gobiernos municipales para que logren su cabal realización.

De este modo, la profesionalización de la función pública municipal es un problema público que resulta de crucial atención frente a las exigencias que impone la necesidad del desarrollo y el bienestar municipal, lo que implica que el trabajo gubernamental debe de estar fundado en la estabilidad, la seguridad y el desarrollo en los cargos administrativos del cuerpo directivo. Aspectos que se siguen sin considerar en el régimen jurídico burocrático municipal, lo que tiene por consecuencia la improductividad y la incompetencia de quienes asumen la dirección administrativa de los asuntos públicos municipales.

La falta de profesionalización de la función pública en los municipios en México, en el régimen jurídico burocrático que favorece que los trabajadores de confianza, para que sean removidos acordes a los vaivenes políticos municipales, también se puede advertir en los términos estadísticos siguientes.

En las administraciones públicas municipales que se integran en los 2,427 municipios que existen en México, en el año de 2000, contaban con 478,010 empleados públicos, de los cuales el 11 % correspondía al personal directivo de mandos superiores y medios, el 27 % al personal administrativo, el 27 % al personal dedicado a la prestación de servicios públicos, el 10 % al personal de obras públicas y el 25 % al personal de policía y tránsito. Cuyo personal de los mandos administrativos superiores, que ocupan los cargos de Secretarios del Ayuntamiento, Tesoreros, Directores de Seguridad Pública, Responsables de la Unidad de Planeación y los Responsables de Participación Social, se tiene que el 88 % de ellos, no permanecen más de 3 años en los mismos cargos, mientras que el 12 % restante continúa en el mismo cargo administrativo, hasta 12 años en promedio (cuatro periodos gubernamentales).²² Esto manifiesta el alto grado de rotación de los

municipales, el ejercicio de los derechos que les reconocen las leyes y otros ordenamientos jurídicos; y, Contribuir al bienestar de los servidores públicos municipales y sus familias, mediante el desarrollo de actividades educativas, de asistencia, culturales, deportivas, recreativas y sociales. Código Municipal de Aguascalientes, **Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes**, 1 de noviembre de 1998.

²² Loría Saviñón, Cecilia (2001). **Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000; Resultados Nacionales; Comparativo 1995 – 2000**, [Ponencia] Foro Nacional Permanente de Profesionalización y Servicio Público de Carrera, México, D. F., 26 de octubre, pp. 6 y ss.

servidores públicos que ocupan dichos cargos directivos municipales, lo cual se da conforme el cambio de gobierno municipal.

En 1,689 administraciones municipales no se aplica ningún procedimiento de reclutamiento, selección y contratación del personal. En 2,017 municipios no llevan a cabo la inducción del personal que ocupa un cargo. En 1,814 municipios no se proporciona la capacitación y desarrollo al personal, con lo que solo el 25% de las administraciones municipales realiza actividades de capacitación y desarrollo, lo cual se da en los municipios de tipo urbano. En 1,918 administraciones municipales no otorgan incentivos o premios a los servidores públicos.²³

Sobre el perfil de funcionarios municipales, si se toma el caso de presidentes municipales, se observa que un 40% tiene una carrera universitaria, un 11% nivel de bachillerato, 15% secundaria o carrera comercial y 33% escolaridad primaria o menos. Este perfil es indicativo también del caso de funcionarios municipales, dado que entre los únicos datos disponibles se observa que menos de 40% de los funcionarios tienen una licenciatura.²⁴

De este modo, se puede establecer que el reclutamiento, selección y contratación se produce de manera muy discrecional en la gran mayoría de las administraciones municipales, al carecer de sistemas que regulen la selección y contratación, sobre todo con respecto a los trabajadores de confianza, que son designados por los directivos de los mandos superiores como sus subordinados, cuyas características que asumen no se vinculan con la inducción al cargo, lo que poco importa en casi la totalidad de las administraciones municipales como se ha observado. Lo que se continúa buscando es contar con colaboradores confiables y la lealtad del subordinado al grupo político en el poder.

Los esfuerzos de capacitación que son dados en pocos municipios del país, generalmente se otorga en los de tipo urbano, cuyos cursos preparados no parten de diagnósticos adecuados a la realidad administrativa municipal que comprenda los puntos críticos de la capacitación que se necesitan, por lo que no generan mejoras al desempeño de las acciones administrativas.²⁵

De los indicadores expuestos, se puede advertir los problemas que genera la falta de profesionalización de la función pública municipal. Produce deficiencias e improvisación en las acciones administrativas de gobierno ante la rotación periódica del cuerpo administrativo directivo que se caracteriza por la falta de experiencia y calificación para el cargo, así como estructuras burocráticas municipales con sistemas de reclutamiento por mecanismos de camarillas ante la ausencia de un régimen jurídico que otorgue seguridad y permanencia en empleo a los trabajadores de confianza municipales.

²³ Ídem..

²⁴ Cabrero Mendoza, Enrique (2000), **Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México**, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, p.

12.

²⁵ Ídem.

C. Perspectiva para instaurar la profesionalización de la función pública municipal.

Resulta necesario reformar el régimen jurídico burocrático municipal que desprotege a los trabajadores de confianza para cambiar el sistema de camarillas en el gobierno en turno, que aseguran el control y obediencia de los funcionarios municipales, lo cual tiene por consecuencia la improductividad en las acciones de gobierno, la discontinuidad de programas gubernamentales y el incumplimiento de las responsabilidades y obligaciones públicas municipales formalmente establecidas.

La profesionalización de la función pública municipal es parte fundamental del cambio institucional que se requiere. Asimismo, resulta un imperativo en esta etapa de transformaciones que se viven en México.

La profesionalización de la función pública en el ámbito municipal debe de construirse como parte del nuevo papel que realiza el Estado mexicano en el cambio democrático, que se relaciona con los procesos de la descentralización de atribuciones, la rendición de cuentas de los asuntos públicos, fomento al control o conocimiento del ciudadano sobre la administración pública, entre otros. En donde se tiende a transformar la administración pública mexicana en una estructura administrativa profesionalizada con la implementación del servicio civil que se realiza fundamentalmente en el ámbito federal,²⁶ ante la necesidad de contar con un aparato administrativo estatal independiente e imparcial de los vaivenes políticos.

En este contexto, se inscriben las instituciones municipales que les resulta un escenario importante de oportunidades para transitar hacia un servicio civil de carrera en la administración municipal, que es uno de los aspectos de la capacidad de gobierno esperada, para hacer frente a los cambios institucionales en el gobierno y la administración municipal y ante la falta de continuidad en los programas gubernamentales que se dan en condiciones de la alternancia, pluralidad y competencia política, que se tienen en los tiempos actuales.

Para que la democracia gubernativa comience a funcionar aceptablemente, es condición que los gobernados se hayan liberado de gobernantes y administradores incompetentes, irresponsables y nocivos,²⁷ pero para que los entrantes sean efectivamente aptos, competentes, legalmente responsables, escrupulosos en el

²⁶ En el nivel federal, se ha establecido un nuevo ordenamiento jurídico que rige la actual organización, funcionamiento y desarrollo del servicio civil de carrera de la administración federal centralizada, con la que se otorga mayor seguridad jurídica a los empleados de confianza al tener estabilidad y permanencia en el servicio público. Esto permite avances significativos en la institucionalización de la profesionalización de la función pública de la administración pública mexicana. Las disposiciones que se han dado en esta materia son: la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, publicada en el **Diario Oficial de la Federación**, el 10 de abril de 2003 y el Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, publicado en el **Diario Oficial de la Federación**, el 2 de abril de 2004.

²⁷ Aguilar, Luis F. (2000), **op. cit.**, p. 32.

manejo de los recursos e imparciales en el cumplimiento de sus actividades, es necesario que se realice desde un sistema basado en la profesionalización de la función pública, que responda a los intereses legalmente públicos y que los cargos sean ocupados por quienes acrediten las mejores aptitudes y vocación de servicio a la ciudadanía y a la sociedad.

Hoy en día, como se apuntó anteriormente, en algunas entidades federativas (Aguascalientes, Coahuila, Guanajuato, México, Michoacán, Puebla, Sonora y Zacatecas), se tienen ordenamientos que instituyen las bases legales para que los ayuntamientos establezcan la reglamentación correspondiente, para instaurar el servicio civil de carrera en sus respectivos municipios, lo cual constituye importantes esfuerzos jurídicos, si bien son pocos y limitados en el ámbito de los municipios de México, resultan trascendentales al posibilitar a los ayuntamientos expedir reglas para contar con una estructura burocrática municipal estable, con criterios calificados y competentes tanto para su ingreso y permanencia del personal directivo, con lo que se tienda a modificar las condiciones de inestabilidad de los trabajadores de confianza, así como los mecanismos tradicionales de contar con el empleo público mediante la rotación en camarillas y de seguir considerando de que todo cargo público es temporal y que la carrera está ligada a los grupos políticos en el poder. Asunto que todavía impera en la gran mayoría de los municipios.

Las referidas acciones legales que se efectúan para lograr el adecuado y mejor aprovechamiento de los recursos humanos de los municipios, representan un punto de partida de la profesionalización de la función pública municipal, que para formalizarse en los demás ayuntamientos implicará de nuevos marcos jurídicos que respondan a las distintas realidades municipales, que asegure la estabilidad en el empleo, la eficacia en el servicio y se rijan por normas y procedimientos públicos e imparciales, así como por una cultura de mejora continua en su desempeño administrativo.

Sin duda, esta es una tarea y un reto para los gobiernos municipales en la actualidad, en que todavía existen resistencias para el cambio, ante la falta de perspectiva institucional para que fortalezcan las capacidades de gestión y den respuestas calificadas para el desarrollo de la comunidad municipal, pero que resulta impostergable para llevarla a cabo ante los reclamos de un gobierno democrático que articule aptitudes profesionales para mejorar los procesos y procedimientos de los asuntos públicos que respondan al interés de la sociedad y generen resultados sociales y productivos.

D. Hacia una propuesta para el servicio civil de carrera municipal.

La instauración del servicio civil de carrera en los municipios de México, puede concebirse como un conjunto de normas y procesos orientados a mejorar la capacidad, eficacia y calidad de la acción directiva, regulatoria y administrativa del gobierno municipal.

En el establecimiento del servicio civil de carrera municipal debe igualmente considerarse el aspecto de la diversidad de los municipios, constituyen el espacio gubernamental y social, pero son diferentes unos de otros, son heterogéneos en una gran cantidad de variables, cada uno condensa la diversidad física, política, económica, social, cultural, étnica y ecológica.²⁸

En este sentido, constituye una de las responsabilidades de legislaturas estatales definir el contenido formal en la diversidad de los municipios para cada entidad federativa. Las últimas reformas al artículo 115 de la Constitución Federal, establece un mandato a los Congresos locales para actualizar sus respectivas legislaciones municipales los aspectos de las relaciones de trabajo entre los municipio y sus trabajadores. En los marcos legislativos expedidos por algunos Estados de la República, han establecido el servicio civil profesional de carrera municipal, como se dijo antes. No obstante, los avances legislativos de los estados en dicha materia, puede considerarse insuficiente debido a que no se han comprendido la totalidad de los municipios que integran el país, con lo que se han quedado rezagados la gran mayoría de los municipios, tanto en la formalización como en el establecimiento de las instituciones que operan el servicio civil de carrera.

En esta tarea es conveniente que se incluya en el artículo 115 de la Constitución Federal, el servicio civil de carrera municipal que otorgue profesionalismo al quehacer de las instituciones municipales y permita fortalecer el régimen jurídico municipal en esta materia, que, como norma jurídica suprema, conduzca a prever su inclusión en las constituciones estatales, leyes orgánicas municipales y en la reglamentación municipal, donde los ordenamientos que se expidan por las leyes locales y reglamentos municipales se complementen, no sean sólo simples transcripciones de las normas constitucionales e incorporen innovaciones que establezcan las particularidades del municipio en cuestión, es decir, que observen disposiciones con reglas claras que instauren los principios, valores y procesos sobre la profesionalización de la función pública en los contextos municipales concretos.

Desde esta perspectiva, la formalización e institucionalización del servicio civil de carrera en los municipios, implica determinar los presupuestos que se deben asumir para acreditar que la profesionalización de la función pública sea un medio y no un fin para administrar de forma responsable y continua. En este sentido, se contemplan los aspectos siguientes.

1) La legislación que promueva y establezca el servicio civil de carrera municipal debe de constituir un ordenamiento que garantice a la ciudadanía la profesionalización de los servidores públicos, su vocación democrática, respeto a los principios de igualdad, mérito, capacidad, transparencia, legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, con lo que se abandonen las concepciones burocráticas municipales de tipo clientelista y las actitudes partidistas.

²⁸ García del Castillo, Rodolfo (1999), *op. cit.*, p. 5.

2) El servicio civil de carrera municipal debe afirmarse en una institución de apoyo a los gobiernos municipales y al mismo tiempo evite que los gobernantes municipales manejen indebidamente a los servidores públicos hacia propósitos que no son legales y públicos.

3) Las legislaturas estatales deben asumir una nueva visión para legislar con nuevos arreglos que involucren a los actores municipales interesados en crear los instrumentos para instaurar el servicio civil de carrera municipal, que permita la construcción de un marco jurídico idóneo para que sea desarrollado conforme a la situación y expectativas municipales. No existe modelo único o acabado para la profesionalización de la función pública que pueda operar en todos los municipios, cada uno representa una realidad específica. En esta tarea también corresponde a los gobiernos municipales ser capaces de expedir el marco reglamentario que precise las normas para la ejecución del servicio civil de carrera y asegure su eficaz cumplimiento. Esta reglamentación también debe considerar a las instancias y órganos de carácter legal y administrativos municipales que habrán de funcionar con el propósito de dotar a los gobiernos municipales de los servidores públicos profesionales, que administren con una perspectiva de largo plazo, de forma responsable y que den continuidad a los programas gubernamentales con independencia de los cambios trianuales en el gobierno municipal.

4) La implementación del servicio civil de carrera municipal debe observar el equilibrio entre las restricciones presupuestales, financieras, materiales, técnicas y el margen de oportunidad que se tenga para obtener mayores posibilidades de éxito en el cumplimiento de objetivos y planes de la carrera administrativa en acatamiento a las reglas formales. En este sentido, ante la heterogeneidad municipal, es importante advertir que los municipios metropolitanos y urbanos presentan mayores posibilidades para llevar a cabo la instauración del servicio civil de carrera debido a que tienen mayores capacidades administrativas y financieras. No obstante, los municipios semiurbano y rurales deberán contar con el apoyo técnico y financiero de los gobiernos estatales para que impulsen los procesos, que en el mediano o largo plazo se concrete el establecimiento del servicio civil de carrera municipal en ciertas áreas estratégicas administrativas (por ejemplo, tesorería, servicios y obras públicas) que resultan fundamentales para el desempeño eficaz de la gestión pública.

5) En el marco reglamentario para el funcionamiento del servicio civil de carrera municipal se debe considerar la inclusión de la participación ciudadana como un elemento que colabore como agente en los procesos de la profesionalización de la función pública, sobre todo en la evaluación de las reglas o la integración de organismos evaluadores para determinar el desempeño de los servidores públicos municipales, que implique ciudadanos con poder para detonar los instrumentos o mecanismos que limiten cualquier control del servicio civil de carrera de un grupo o de una burocracia. Este es un requisito fundamental para gobernar con sentido público en los contextos plurales y con graves problemas sociales irresueltos en que viven los municipios.

En esta lógica, es indispensable determinar un conjunto de aspectos básicos que pueden considerarse para el funcionamiento del servicio civil de carrera municipal, los cuales comprenderían: 1) Formular un sistema de reclutamiento, promoción y estímulos; 2) Diseñar un sistema de evaluación periódica para calificar el desempeño profesional de los servidores públicos municipales con carácter imparcial, transparente y oportuno; 3) Precisar los recursos disponibles para el rubro del servicio civil carrera; 4) Establecer los índices de calidad en las funciones de los servidores públicos; 5) Determinar los mecanismos de vinculación para obtener recursos humanos especializados en las diversas líneas de carrera existentes y lograr su permanencia institucional; 6) Formular el programa de mejora continua de la administración municipal, que sistematice y simplifique los procedimientos y niveles de organización; 7) Definir, en el marco institucional, los niveles administrativos para la continuidad, estabilidad y permanencia en el empleo de los servidores públicos; 8) Formular un plan de vida de los servidores públicos, mediante un sistema de promoción, tanto vertical como horizontal, según los méritos demostrados en el servicio público; y, 9) Fijar los programas de capacitación acordes a las áreas administrativas para que el servidor público cuente con los conocimientos, habilidades y destrezas por medio de la capacitación, actualización y aprendizaje permanente.

Conforme a lo señalado un servicio civil de carrera municipal que se pretenda establecer requiere de un orden normativo y de la sistematización de la acción pública que exige múltiples pautas que lo sustenten, las enumeradas anteriormente consideramos que resultan fundamentales.

De este modo, los gobiernos municipales estarían en mejores condiciones de desplegar una mayor de capacidad para gobernar, cuando cuentan con un servicio civil profesional que responda a los problemas públicos, para cumplir cometidos de la prestación de las obras y servicios públicos, los servicios asistenciales, culturales y recreativos, así como impulsar el crecimiento económico, mejorar el bienestar social, entre otros, que sean a favor del desarrollo de la vida municipal.

3. Las relaciones intergubernamentales; medio institucional para la gobernabilidad.

Hoy en día, las relaciones intergubernamentales entre los municipios, los estados y la federación adquieren importancia en las transformaciones del Estado mexicano, que tiene por base la descentralización como proceso. En donde los municipios, al asumir nuevos atributos jurídicos, políticos y administrativos con las recientes reformas constitucionales y legales, se plantean condiciones que pueden modificar las formas cooperativas entre los tres órdenes de gobierno que han seguido pautas gubernamentales de supremacía y subordinación (de la federación con respecto a los estados y de éstos con los municipios), hacia formas de cooperación intergubernamental que consideren a los ámbitos propios del interés municipal y que reconozcan la posición que ocupa el municipio en la gestión intergubernamental.

En el régimen jurídico federal mexicano, los municipios tienen establecidas las competencias por la Constitución Federal y las leyes que de ella derivan, las constituciones de los estados, las leyes que expidan las legislaturas de las entidades federativas y la reglamentación dada por los ayuntamientos respectivos. No obstante, al instituirse las relaciones de cooperación entre los órdenes de gobierno federal y estatal, han suscitado las interpretaciones de que existe un distanciamiento de las responsabilidades legales de los gobiernos municipales definidas por dicho marco normativo con respecto de las políticas y objetivos diseñadas desde las instancias federal y estatal para coordinar los esfuerzos para lograr el desarrollo municipal, lo cual ha minado los márgenes de actuación de los municipios hasta el punto de convertirlos en colaboradores subordinados de las administraciones federal²⁹ o estatales, por una parte. Por la otra, se ha planteado la cuestión de hasta qué grado las formas de coordinación intergubernamental entre los ámbitos de gobierno que se asumen, están acordes a las prioridades y exigencias de los municipios,³⁰ en los momentos actuales en que el actor gubernamental de la federación ofrece nuevos instrumentos o mecanismos para fortalecer las relaciones intergubernamentales.

En esta óptica, el presente apartado trata la importancia de la coordinación intergubernamental desde la perspectiva de los municipios que se ubican en los procesos descentralizadores que el Estado mexicano asume en los tiempos presentes, para enfatizar en las posibilidades de formas de cooperación intergubernamental que tiendan a fortalecer la capacidad de los gobiernos municipales en atención a los requerimientos de la vida comunitaria.

A. Características básicas de las relaciones intergubernamentales en el federalismo.

Como forma de gobierno, el federalismo organiza jurídica, política y administrativamente diversas instancias gubernamentales para la acción pública, que tiene como denominador común la voluntad de cooperar. En el sistema de convivencia, las relaciones intergubernamentales se encuentran presentes en las interacciones que se establecen entre distintas instancias de gobierno, que incluyen entidades políticas y administrativas con cierta autonomía y a las cuales se les otorgan distintas prerrogativas que pueden ser compartidas o exclusivas. Cuyas instancias de gobierno al interactuar entre sí, establecen nexos de dependencia o de oposición a través de múltiples mecanismos dados en el marco formal e informal.

En el federalismo tomando en cuenta las instancias de gobierno con facultades, responsabilidades y estructuras diferentes, conducen a la cooperación y al conflicto intergubernamental. Los eventos cooperativos entre los diferentes niveles de gobierno o bien similares, se materializan por la articulación de las competencias o

²⁹ Merino, Mauricio (1990), "El gobierno fuera del centro", en **Revista del Colegio; Políticas públicas**, año II, número 4, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, octubre, p. 263.

³⁰ Rowland, Allison (1999), **Los municipios y la coordinación intergubernamental**, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, p. 3.

acciones en la consecución de mayor racionalidad. Esto no significa que en el sistema cooperativo que se establezca este exento de conflictos y marcos diferenciados de actuación desde el momento en que la categoría de gobierno alude a una distribución de competencias, exclusivas o compartidas, con las cuales, en algunos casos, resulta difícil establecer la concurrencia y la coordinación, pero el gobierno considerado como institución debe tratar y solucionar los problemas de competencia que se produzcan, para lograr la convivencia instituida. Como lo ha indicado Aarón Wildavsky, "... el federalismo auténtico conlleva a la vez al conflicto y cooperación o centralización o descentralización, pero como parte de un consenso equilibrado".³¹

La intensidad y los rasgos de las relaciones intergubernamentales³² que se asumen en los distintos sistemas federales actuales, ha dependido de diferentes elementos que se conjugan, tales como: 1) Los factores geográficos, demográficos, sociales y culturales de un país; 2) La solidez de la tradición y experiencia política común en una federación para mantener y reorganizar sus relaciones intergubernamentales; 3) La cantidad y la relativa dimensión de las unidades de gobierno de una federación; 4) El grado de desproporción entre ellas; y, 5) el grado de centralización y descentralización.³³

En los sistemas federales contemporáneos, los procesos de la descentralización de atribuciones, recursos y decisiones, resultan fundamentales para dinamizar las relaciones intergubernamentales entre las distintas instancias de gobierno, lo cual conduce a hacer más flexible las interacciones gubernamentales permitiendo equilibrios más adecuados para la acción pública.

Este sentido se puede observar en diversos países que han promovido políticas descentralizadoras en las dos últimas décadas. Resulta ilustrativo el caso de Estados Unidos de Norteamérica (la federación moderna más duradera) ha experimentado el cambio de una federación centralizada (bajo los programas nacionales de los Presidentes Roosevelt y Johnson) a una federación descentralizada desde los años ochenta con las iniciativas del Nuevo Federalismo de Reagan (1982), que significó

³¹ Aarón Wildavsky citado por Orba Edmon (1990), "El proceso de descentralización en el Estado Federal Industrial: Perspectiva teórica y metodológica", en Revista **Internacional Ciencias Administrativas**, Volumen 57, número 2, junio, p. 64

³² El término de relaciones intergubernamentales parece haberse acuñado durante los años treinta del siglo XX, con la llegada del New Deal y del esfuerzo del gobierno nacional de Estados Unidos de Norteamérica para combatir la crisis económica y social de la Gran Depresión. En dicho periodo, las relaciones intergubernamentales se orientan al diseño de programas de asistencia social, por lo que el origen del término estuvo vinculado con las tendencias liberal, progresista y de un gobierno activo. Desde entonces, la investigación y la práctica de esta línea de estudio han sido motivadas por la necesidad de una prestación más eficaz de los servicios públicos a los gobernados. Shafritz, Jay y Hyde, Albert (1999), **Clásicos de la Administración Pública; Estudio introductorio de Mario Martínez Silva**, coedición Fondo de Cultura Económica y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, p. 1109.

³³ Cabrero Mendoza, Enrique y García del Castillo, Rodolfo (2001), **Relaciones intergubernamentales en México; Los nuevos escenarios y la nueva agenda de estudios**, [Ponencia] Segundo Congreso IGLOM Gobiernos Locales; Democracia y reforma del Estado, México, 12 octubre, p. 2.

una recomposición de las responsabilidades funcionales entre los tres niveles de gobierno con mucho más facultades otorgadas a los gobiernos locales, así como la transferencia de programas federales a los estados con fondos federales. La asignación de nuevas competencias a los niveles subnacionales y locales y las transferencias fiscales facilitaron la cooperación intergubernamental entre los distintos niveles de gobierno, lo cual resultó mutuamente productivo.³⁴ Asimismo, se han promovido mayores espacios de negociación y acuerdo entre los niveles de gobierno que se ha formalizado en instrumentos legales, como la Ley de Personal Intergubernamental, además de asignar fondos federales para la preparación profesional de funcionarios estatales y locales, permitió y favoreció la transferencia temporal de funcionarios de carrera entre el gobierno nacional y los gobiernos estatales y locales.³⁵

En el caso del sistema federal canadiense ha tendido a la descentralización al atorgar una autonomía máxima entre niveles de gobierno, tratando incluso en lo fiscal de hacer posible esta independencia. Esto ha permitido una mayor competencia entre regiones y una mayor autonomía. La máxima autonomía de las unidades fortalece, desde esta perspectiva, al conjunto federal. Este modelo es rígido dado que ningún nivel de gobierno puede interferir en la esfera de acción de otro nivel de gobierno. En este contexto las relaciones intergubernamentales son formales, lo que les otorga claridad y poca confusión a las interacciones entre las distintas instancias de gobierno.³⁶

El federalismo alemán es otro ejemplo, el cual ha aceptado las autonomías de los diferentes niveles de gobierno y promovido un sinnúmero de transferencias fiscales intergubernamentales y espacios de negociación y acuerdo entre niveles de gobierno. Se trata de un federalismo flexible, donde los ajustes mutuos y la deliberación de políticas públicas son parte del funcionamiento cotidiano. Esto ha propiciado promover más la cooperación entre regiones y niveles de gobierno, en donde las relaciones intergubernamentales son parte fundamental del funcionamiento del sistema; de su intensidad, accesos diversos, y espíritu cooperativo, depende el buen desempeño del sistema en su conjunto. En contraparte no hay tanta claridad en áreas de exclusividad y concurrencia, es necesario construirla frecuentemente.³⁷

Estos ejemplos muestran variedad de los sistemas federales que conllevan la flexibilidad de la dimensión de las relaciones intergubernamentales en los procesos descentralizadores que se asumen en el federalismo para conducir los asuntos públicos.

³⁴ Wrigth, Deil (1997). **Para entender las relaciones intergubernamentales; Estudio introductorio de José Luis Méndez**, coedición Fondo de Cultura Económica, Universidad Nacional Autónoma de México y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y administración Pública, México, pp. 124 y ss.

³⁵ *Ídem*. P. 70

³⁶ Cabrero Mendoza, Enrique y García del Castillo, Rodolfo (2001), **op. cit.**, p. 7.

³⁷ *Ídem*.

En el federalismo, la descentralización es el paradigma que permite avanzar en la coordinación entre los distintos órdenes de gobierno. En tanto que la descentralización, en el federalismo, se materializa en la cesión de competencias o potestades (políticas, administrativas, económicas, fiscales) a las distintas unidades de gobierno, que al otorgarse de manera equilibrada, se puede llegar al establecimiento de las relaciones de cooperación e interactuantes entre los órdenes de gobierno. De este modo, puede dar paso al reconocimiento de gobiernos entendidos como centro de autonomía, decisión, representación y realización.

El caso del federalismo mexicano dista mucho de contar con todas las características de las relaciones intergubernamentales que hemos establecido anteriormente. No obstante, en el escenario actual dado por el impulso de la descentralización que incide en los procesos de gobierno, en el que se sitúa el funcionamiento de las relaciones entre los gobiernos estatales y municipales con la federación y en las interacciones que se dan entre los gobiernos de los estados y los municipios, resulta importante determinar en que medida la descentralización estatal producida recientemente, responde al planteamiento de tener nuevas formas de vinculación intergubernamentales más equilibradas, sustentadas en función de las nuevas capacidades jurídicas, políticas y administrativas atribuidas al gobierno municipal, ante la característica del débil funcionamiento jurídico que regulan las relaciones entre los distintos órdenes de gobierno, generada por la preeminencia del nivel federal con respecto a los demás órdenes de gobierno, que ha impedido una mejor distribución de prerrogativas, autonomía, recursos y beneficios.

En este sentido, enseguida se intenta analizar la acción intergubernamental dada en el sistema competencial mexicano actual, en especial el municipal, para estar en posibilidades de interpretar una forma más adecuada para la configuración de la acción intergubernamental del gobierno municipal.

B. Perfil actual de los municipios en las relaciones intergubernamentales en el federalismo.

En el federalismo mexicano, la situación que asumen los municipios en las relaciones intergubernamentales, en términos generales, se encuentra formalmente configurada por la distribución de competencias que otorga la Constitución al ámbito propio de los municipios y al ámbito de concurrencia federal, estatal y municipal, cuya conformación jurídica en la práctica no ha funcionado de manera equilibrada en las relaciones establecidas entre las diferentes instancias de gobierno, debido al centralismo del gobierno federal que concentra facultades, recursos y capacidad administrativa, lo cual se constata por las distribuciones inequitativas de los ingresos federales,³⁸ por las políticas públicas que se realizan a través de sus agencias en cada entidad federativa³⁹ y por la obra pública que se ejecuta en el contexto nacional,

³⁸ La tendencia de la distribución de los ingresos federales con respecto a los municipios se ha establecido el desequilibrio acentuado en el Capítulo II, ver *supra* pp. 44 y ss.

³⁹ Las relaciones entre los gobiernos municipales y de la federación se establece entre la mayoría de las delegaciones de las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública

así como por los programas diseñados desde el punto de vista de los gobiernos estatales y en donde los gobiernos municipales se ven obligados en muchas ocasiones, a participar con acciones a fin de que se lleven a cabo en sus entornos territoriales.

i) El municipio en la distribución competencial.

En los tiempos actuales es importante determinar si los cambios realizados recientemente en la distribución competencial con las últimas reformas constitucionales, en materia municipal, representa un potencial que permita modificar las condiciones de la práctica vigente que regula las interacciones gubernamentales, en que se reclama para los ayuntamientos un mayor reconocimiento como interlocutor gubernamental no supeditado a las acciones centralizadas de las otras esferas de gobierno. Con lo que los gobiernos municipales podrían incidir sobre la actuación intergubernamental conforme a las potestades públicas que la Constitución Federal atribuye. Esto, sin duda, resulta fundamental para optimizar la capacidad del gobierno municipal, es decir, para elevar el grado de la gobernabilidad del municipio sustentada institucionalmente en la relación y la cooperación intergubernamental.

El sistema competencial del federalismo mexicano queda establecido por la Constitución, que otorga atribuciones expresamente a la Federación, constituida por el pacto federal de los Estados Federados, en tanto que el resto de las facultades quedan reservadas a éstos, conforme lo estatuye el artículo 124 de la norma fundamental. Mientras el municipio, aunque no es parte del pacto federal, tiene una garantía constitucional de existencia como ente que integra la conformación de las entidades federativas. El artículo 115 constitucional dispone fundamentalmente las potestades normativas exclusivas que tienen los municipios y prevé medidas de coordinación intergubernamental.

En efecto, los rasgos básicos competenciales de los municipios orientados a la gestión pública intergubernamental se pueden identificar con las reformas al artículo 115 Constitucional de 1999.⁴⁰ Con estas modificaciones se logra para los ayuntamientos un mejor reconocimiento como instancia gubernativa, al considerarse (en el párrafo I del artículo 115),⁴¹ al ayuntamiento como gobierno se contribuye a que la concepción de la forma de organización municipal se considere gubernamental dentro de la norma fundamental, por una parte. Por la otra, con la determinación de asignación de competencias exclusivas que otorga la Constitución,

Federal que determinan los programas gubernamentales lo que denota el centralismo. Secretaría de Gobernación (1990), **El desafío municipal**, Centro de Estudios Municipales, México, pp. 223 y ss.

⁴⁰ Las distintas modificaciones que se han realizado al artículo 115 constitucional, se han descrito anteriormente, ver: **supra** pp. 49 y ss.

⁴¹ La fracción I del artículo 115 de la Constitución Federal vigente, señala textualmente en su primer párrafo: "I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. Las competencias que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado".

se configura la dimensión gubernamental al instituir el perfil básico para poder interactuar con los demás órdenes del gobierno.

De este modo, la exclusividad de las competencias municipales reconocidas constitucionalmente es un instrumento fundamental que deja a salvo a los gobiernos municipales de la intervención de los gobiernos estatales y proporciona a la vez, capacidades propias a los ayuntamientos para establecer acuerdos intergubernamentales cuando por interés propio de los ayuntamientos encuentren útil convenir o coordinar la administración de determinadas responsabilidades expresamente conferidas por la Constitución con los gobiernos estatales. Siendo importante dejar establecido que las legislaturas de los estados son los órganos facultados para determinar de qué modo serán coordinadas el listado mínimo de las materias que señala la fracción III del artículo 115 Constitucional que, de manera enunciativa, son: de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, alumbrado público, limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, seguridad pública en los términos del artículo 21 constitucional, policía preventiva municipal y tránsito.

No obstante, sin dejar de reconocer el notorio avance jurídico de las reformas constitucionales al artículo 115, al determinar las competencias mínimas a los ayuntamientos, no se puede establecer que se obtenga una importante capacidad de interlocución de los ayuntamientos con las demás instancias de gobierno. Esto es debido fundamentalmente a que: 1) Las legislaturas estatales facultadas, en última instancia, para determinar las atribuciones municipales, han hecho poco para ampliar las competencias de los municipios;⁴² 2) No se han determinado los términos legales de “condiciones de territorialidad y socio-económicas” y las “capacidades administrativas y financieras” (inciso i de la fracción II del artículo 115) que sirvan de criterio para que las legislaturas estatales desarrollen el sistema competencial municipal;⁴³ y, 3) No existen criterios jurídicos que consideren la diversidad municipal (metropolitana, urbana, semiurbana, rural), que permita determinar las competencias que mejoren sus capacidades normativas municipales para regular sus entornos de acuerdo a sus condiciones de vida específicas.⁴⁴ Por lo tanto, resulta un núcleo

⁴² Salvador Valencia Carmona advierte que con las últimas reformas al artículo 115 constitucional, los gobiernos de los estados no han dado respuestas que se traduzcan en una legislación y políticas que propicien más autonomía y ámbito de acción de los ayuntamientos, “así en su mayoría sólo se concretaron a adaptarse a las modificaciones constitucionales aprobadas, sin ir más allá en la promoción de una auténtica reforma municipal”. Valencia Carmona, Salvador (2002). “Derecho Municipal”, en **Enciclopedia Jurídica Mexicana**, coedición editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, p. 146.

⁴³ Covarrubias Dueñas, José de Jesús (1998), **La autonomía municipal en México**, Editorial Porrúa, México, pp. 164 y 165.

⁴⁴ La mayoría de los municipios en México difícilmente puede prestar el mínimo de funciones y servicios público que tienen asignados constitucionalmente ante los deterioros económicos y sociales que viven y conducen a que los gobiernos municipales carezcan de capacidad gubernamental (recursos públicos, infraestructura administrativa, etc.) para cumplir con sus responsabilidades públicas básicas, por lo que los municipios requieren del auxilio de otras entes gubernamentales. La situación municipal en México se ha tratado anteriormente, ver: **supra** p. 37 y ss.

competencial básico de los gobiernos municipales que difícilmente produzca un esquema intergubernamental que pueda partir de relaciones justas y de cooperación.

Por otra parte, las relaciones intergubernamentales que pueden darse entre las instancias de los gobiernos municipales, se establecen por una de sus capacidades exclusivas otorgadas constitucionalmente, consistente en la figura jurídica de asociación entre los ayuntamientos condicionado a que sean de una misma entidad federativa para "la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan". La mayor restricción de la asociación intermunicipal se encuentra cuando se trata de ayuntamientos de otras entidades federativas, no se les permite el uso de su personalidad jurídica para asociarse si no cuenta con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivos, previo acuerdo de los ayuntamientos. Con lo que se limitan las capacidades normativas de los gobiernos municipales en cuanto a su ejercicio y posibilidades de relacionarse con otras instancias de gobiernos municipales de otras entidades federativas.

En el arreglo federal mexicano se contemplan las competencias municipales coincidentes con la federación y los estados, que son todas aquellas atribuciones prescritas por la Constitución Federal para que de manera simultánea sean ejercidas por las tres instancias de gobierno. En cuya dimensión se plantea el escenario de constituir las relaciones intergubernamentales de cooperación entre los distintos órdenes de gobierno dados por las facultades constitucionales coincidentes que se encuentran en distintos artículos de la ley fundamental y que tratan diferentes materias que, para fines de exposición, se agrupan en los aspectos siguientes:

- Educación. El párrafo primero del artículo 3º constitucional, establece que el Estado mexicano, a través de la Federación, los estados y los municipios, impartirá educación primaria y secundaria; en la fracción VIII del artículo 3º e igualmente en la fracción XXV del artículo 73, se instituye que corresponde al Congreso de la Unión dictar leyes encaminadas a distribuir de manera conveniente entre la federación, los estados y los municipios el ejercicio de dicha función educativa, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las infracciones aplicables a quienes no cumplan con las disposiciones relativas.
- Seguridad pública. Se establece que se deben coordinar los municipios, la Federación, las entidades federativas y el Distrito Federal para establecer un sistema nacional de seguridad pública (párrafos cuarto y quinto del artículo 21, disposición que vincula el inciso h de la fracción III del artículo 115).
- Hacienda pública. Comprende el aspecto de las participaciones federales a los estados y los municipios. En el artículo 73 constitucional, inciso g de la fracción XXIX-A, después de enumerarse las distintas contribuciones especiales indica que "las entidades federales participarán en los rendimientos de dichas contribuciones en la proporción que la ley secundaria federal determine", disposición que debe relacionarse con las participaciones federales a los

municipios debe ser con arreglo a las bases que determinen las legislaturas estatales a que se refiere el artículo 115 constitucional, fracción IV, inciso b. Además, en el inciso g de la fracción XXIX-A del artículo 73, se indica que las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto de impuestos sobre energía eléctrica.

Los empréstitos es otro aspecto de la hacienda pública, que en el párrafo segundo de la fracción VIII del artículo 117, se indica textualmente que los estados y los municipios "no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas", conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y montos que las mismas fijen en los respectivos presupuestos.

- Adquisición de bienes. Se otorga plena capacidad a los estados y los municipios de toda la República para "adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos" (artículo 27, fracción VI).
- Asentamientos humanos y medio ambiente. Se ha establecido la concurrencia del gobierno federal, estados y municipios en materia de asentamientos, protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico (artículo 73, fracciones XXIX-C, XXIX-G,), lo cual se relaciona con la fracción VI del artículo 115, en particular los incisos b, c, e, g, i, que otorga a los municipios participación en las políticas de desarrollo en distintas materias, tales como: participación en la creación y administración de sus reservas territoriales; participación en la elaboración de planes de desarrollo regional y cuando la federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo deberán asegurar la participación de los municipios; intervención en la regulación de la tenencia de la tierra urbana; participación en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; celebración de convenios para la administración y custodia de las zonas federales.
- Administrativas. Se otorgan atribución a las autoridades administrativas (federal, estatal y municipal) para practicar visitas domiciliarias con objeto de cerciorarse que sean cumplidos los reglamentos sanitarios y de policía, así como para exigir la exhibición de libros y papeles para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales (párrafo once del artículo 16 constitucional). Asimismo, la aplicación de sanciones por la autoridad administrativa por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente pueden consistir en multa o arresto hasta por 36 horas (párrafo primero del artículo 21).
- Protección civil y actividades deportivas. Se ha instituido que se establezcan las bases para que la federación, estados y municipios coordinen sus acciones en materia de protección civil y deporte (artículo 73, fracciones XXIX-I y XXIX-J, respectivamente).

- Procesos electorales. La Constitución otorga el derecho a los partidos políticos nacionales a "participar en las elecciones estatales y municipales" (artículo 41, fracción 1, párrafo primero). Asimismo, se establece que las Constituciones y las leyes de los estados en materia electoral deben garantizar que las elecciones de los gobernadores, los legisladores y los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo (artículo 116, fracción IV, inciso a).
- Religión. Se atribuyen facultades y responsabilidades para los municipios, los estados y la federación respecto de las actividades religiosas (artículo 130, párrafo final).
- Turismo. Se señala que se establezca en materia de turismo, las bases generales de coordinación de las facultades coincidentes entre la federación, estados y municipios y Distrito Federal, así como de la participación de los sectores social y privado (artículo 73, fracción XXIX-K).

En estas materias relacionadas en que dispone expresamente la Constitución que los municipios sean entes coordinados con las instancias de los gobiernos federal y estatales en el desempeño de dichas tareas gubernamentales, en la práctica, algunas de las referidas facultades coincidentes, no se logran realizar con la participación de la gran mayoría de los ayuntamientos, ante la falta de la capacidad administrativa y económica que tienen para ejecutarlas, sobre todo en las materias educativas, de asentamientos humanos, medio ambiente, turismo, protección civil y seguridad pública. "La Administración Pública Federal ha centralizado la mayoría de estas atribuciones concurrentes (en caso de que se cumplan), o en su defecto, son trasladadas a los Entes Federados".⁴⁵

Además, un problema en este escenario que se plantea es la posición como interlocutor que pudieran asumir los gobiernos municipales que se encuentra o puede estar predeterminada por la reglamentación de las leyes federales que otorgan en algunos artículos participación al municipio de las materias coincidentes⁴⁶ que comprenden el régimen jurídico constitucional o bien por los procedimientos administrativos en los cuales no interviene (por ejemplo en la formulación de un programa gubernamental federal para el mejoramiento del medio ambiente), con lo que los ayuntamientos tienen un papel de sujeto receptivo sobre las aportaciones que cada orden de gobierno (federal o estatal) asigne a los programas concretos. De

⁴⁵ Covarrubias Dueñas, José de Jesús (1998), op. cit., p. 169. Asimismo, este autor, indica que todas estas facultades concurrentes constitucionales en la práctica, ni siquiera en 5 % de los gobiernos municipales en México tiene la capacidad para ejecutarlas. Ídem..

⁴⁶ En este sentido se tienen, por ejemplo, la Ley General de Asentamientos Humanos se reglamenta la concurrencia en esta materia de la Federación, los estados y los municipios (artículos 1o, 6o, 8o, y 9o.). **Diario Oficial de la Federación**, 5 de agosto de 1994. Igual propósito tiene la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (artículos 1o., fracción VII 7o., 8o., 14 bis, 112, 159, 189). **Diario Oficial de la Federación**, 13 de junio de 2003. Otras leyes subrayan la coordinación y establecen mecanismos institucionales al respecto, como la Ley de Aguas Nacionales (artículos 13 y 44- 47). **Diario Oficial de la Federación**, 1 de diciembre de 1992.

este modo, los municipios carecen de condiciones que permitan realmente una capacidad de gestión intergubernamental en que se reconozcan y tomen en cuenta sus requerimientos.

ii) El municipio en los convenios de coordinación.

Otra dimensión del municipio mexicano en el contexto de las relaciones intergubernamentales es el establecido a través de los convenios de coordinación (actualmente denominado Convenio de Desarrollo Social) que son instrumentos jurídicos que se han establecido desde hace dos décadas y se han reestructurado con distintas nominaciones y características programáticas y financieras.⁴⁷ Estos convenios de coordinación han sido y continúan siendo un mecanismo de transferencia de recursos federales para ejecutar diversos programas establecidos en los convenios de coordinación que suscriben el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos de los gobiernos de los estados, con vigencia de un año, en el que se consideran a los municipios en los programas previstos,⁴⁸ que se han de realizar en sus respectivas jurisdicciones, ya sea que se trate de inversiones coordinadas o de proyectos con cargo al presupuesto federal.

Dichos convenios de coordinación tienen por sustento legal la Ley de Planeación que vincula a los municipios en el proceso de la planeación nacional y los incluye en los procedimientos de coordinación entre los órdenes de gobierno federal y estatal (artículos 2º; 14, fracción III; 33 y 34, fracción II),⁴⁹ cumpliendo los principios del Sistema Nacional de Planeación Democrática que se establecen el artículo 26 constitucional.

Desde una perspectiva municipal los referidos convenios de coordinación han sido importantes porque a través de ellos se ha destinado recursos públicos para

⁴⁷ En 1977, se les llamó Convenio Único de Coordinación; en 1983 se le reasigna el nombre de Convenio Único de Desarrollo; en 1990, se designa como Convenio Único de Desarrollo Social; y, en 1994 es nominado Convenio de Desarrollo Social. Las distintas modificaciones y características que han tenido estos convenios para la coordinación intergubernamental han sido expuestas en el Capítulo III del presente trabajo. Ver: **supra**, pp. 72 y ss.

⁴⁸ El Convenio de Desarrollo Social comprende actualmente los programas de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA); Programa de Abasto Social de Leche; Programa de Tortilla; Programa de Abasto Rural; Programas de la Comisión Nacional de Zonas Áridas; Programa de Crédito a la Palabra; Programa de Empleo Temporal; Programa de Servicio Social Comunitario; Programa de Capacitación y Fortalecimiento Institucional; Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva; Programa de Maestros Jubilados y Programa del Instituto Nacional de la Senectud. Sánchez Méndez, Porfirio (2002), **¿Nuevo Gobierno, nueva coordinación intergubernamental en México?**, [Ponencia], VII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano para el Desarrollo sobre Reforma del Estado y la Administración Pública, Lisboa, 11 de octubre.

⁴⁹ El artículo 34, fracción II de la Ley de Planeación, señala: El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, "II. Los procedimientos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales para propiciar la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa y de los municipios, y su congruencia con la planeación nacional, así como para promover la participación de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de planeación". Ley de Planeación, **Diario Oficial de la Federación**, reformada el 13 de junio de 2003.

atender ciertos aspectos del desarrollo social de los municipios en su ámbito territorial, a través de la inversión convenida entre la federación y los estados, cuya finalidad pretendida ha sido que los estados y municipios mejoren sus capacidades y asuman la responsabilidad de su propio desarrollo con las orientaciones y objetivos definidos a partir de sus propios sistemas estatales y municipales de planeación.

No obstante, en el sistema intergubernamental organizado por los referidos convenios de coordinación, la dinámica de los municipios ha ocupado en la práctica una posición de instancia destinataria de los programas de inversión que realmente son definidos y acordados entre el gobierno federal y de los estados, debido a que las propuestas municipales presentadas en el sistema formal de planeación establecido,⁵⁰ para que sean incluidos en la apertura programática, no aparecen en las obras que se ejecutan o aprueban con recursos de los convenios de coordinación. Incluso se llega a observar una intervención del gobierno federal para programar las obras en el marco de los convenios, que responden a su propio interés, a la política que realiza a escala nacional o a la racionalidad administrativa o bien, que por tratarse del interés del Ejecutivo Estatal que tiene compromisos con grupos o de campaña, incorporara las obras a la programación, con lo que se desplazan las propuestas municipales.⁵¹

De este modo, el espacio para la autonomía de decisión municipal que debe tomarse en cuenta en la formulación de los programas que se consideran formalmente en los convenios de coordinación, queda sin posibilidades de realización. Este propósito aún se expresa en los Convenios de Desarrollo Social⁵²

⁵⁰ El sistema nacional de planeación considera a los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal como la instancia para la planeación de los estados y como esquema único en que se interrelacionan los gobiernos federal, estatal y municipales, en donde éstos últimos exponen sus necesidades y propuestas que tratan de resolver sus carencias en sus respectivos ámbitos, en un marco de concertación. Con base en este mecanismo se elaboran los planes y programas gubernamentales. Los Convenios de Desarrollo Social se inscriben en los mecanismos de concertación con los que se trata de compatibilizar las acciones propuestas en la planeación que realizarán los órdenes de gobierno federal y estatal, considerándose al municipio. Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz (2003). **Planeación, programación y presupuestación**, Universidad Nacional Autónoma de México, México, pp. 45 y ss.

⁵¹ Esto se advierte en los casos de los Estados de Aguascalientes, San Luis Potosí y Zacatecas, que Enrique Cabrero analiza la posición que asumen los municipios en dichos estados, en la estructura de las decisiones para definir las prioridades programáticas de los convenios de coordinación dadas durante los años de 1988 a 1996, registra que las propuestas municipales no se consideran en los programas de los convenios (Convenio Único de Desarrollo, Convenio Único de Desarrollo Social y Convenios de Desarrollo Social) vigentes para citado periodo, cuya dinámica real de las relaciones y decisiones se dan por parte del gobernador y de los delegados de las dependencias del Ejecutivo Federal en la entidad federativa, lo que representa un alto nivel marginal de participación de los municipios en dicho proceso de decisión. Cabrero Mendoza, Enrique (1998). **Las políticas descentralizadoras en México (1983 – 1993); Logros y desencantos**, coedición Centro de Investigación y Docencia Económicas y Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 152 y ss.

⁵² El Convenio de Desarrollo Social 2003 que suscribe el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Veracruz, publicado en el **Diario Oficial de la Federación**, el 3 de abril de 2003, establece en la cláusula novena, que este instrumento opera a través de la suscripción de acuerdos de coordinación y de anexos de ejecución en los que se estipula la realización de los programas, proyectos, obras y servicios, otorgando cuando su operación así lo requiera, la participación que corresponda a los

que se celebran actualmente entre los Ejecutivos de cada una de la entidades federativas y el titular del Ejecutivo Federal (con la participación de otras dependencias) actuando conforme al plan nacional de desarrollo (2001-2006).⁵³ Sin embargo, como se ha observado no bastan los buenos propósitos y un sistema formalmente establecido, lo que se requiere es que se haga realidad la participación municipal, que se consideren sus propuestas en la apertura programática y en la ejecución de las obras, para dar cabalidad a la dinámica de la interacción de las instancias de gobierno que intervienen en el sistema de los convenios de coordinación.

iii) El municipio en la coordinación fiscal.

Un último aspecto por mencionar en la dimensión de las relaciones intergubernamentales en el federalismo mexicano, es la coordinación fiscal que es parte del sistema cooperativo que se establece entre las distintas instancias de gobierno. Actualmente la interrelación fiscal entre los órdenes de gobierno se basa en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que establece sus lineamientos normativos en la Ley de Coordinación Fiscal,⁵⁴ que opera bajo los principios de evitar las dobles o múltiples contribuciones, tanto federales como estatales y municipales, así como integrar montos totales recaudados y participar de sus rendimientos a través de acuerdos entre la federación y las entidades federativas y de éstas con sus municipios.

El funcionamiento de dicho sistema de coordinación fiscal en México, se debe, por una parte, al elevado nivel de concentración de las principales fuentes de ingreso en el ámbito del gobierno federal, y, por otra, a que los estados y municipios se han visto forzados a otorgar sus principales fuentes tributarias al gobierno federal a cambio de recibir participaciones. Este acuerdo intergubernamental en materia fiscal, se puede explicar por el hecho de que los gobiernos estatales y municipales no han contado con fuentes tributarias propias de base amplia por el centralismo fiscal que ha existido en México, lo que hace que los gobiernos locales se vean obligados a adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que les garantiza un nivel

municipios. Esta cláusula y las demás se repiten en los demás convenios que signan los restantes gobiernos de los estados y la federación, lo que varía entre un estado y otro son los nombres de los estados y los titulares de las agencias de gobierno quienes los suscriben, así como las asignaciones federales y locales.

⁵³ El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, establece los objetivos nacionales, estrategias, prioridades y programas que regirán la actuación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los mecanismos de coordinación con los distintos órdenes de gobierno, en cuyo marco se instrumenta el Convenio de Desarrollo Social. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, **Diario Oficial de la Federación**, 30 de mayo de 2001.

⁵⁴ El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se instituye desde 1980, con la Ley de Coordinación Fiscal publicada en el **Diario Oficial de la Federación** el 27 diciembre de 1978, cuyos tres capítulos; "De las participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en materia de Ingresos Federales; Del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; y De la Colaboración Administrativa entre Estados y la Federación" entraron en vigencia a partir del primero de enero de 1980.

El desarrollo del sistema fiscal basado en los instrumentos normativos de coordinación intergubernamental se ha expuesto en el Capítulo III. Ver: **supra**, pp. 74 y ss.

financiero estable, lo que ha generado que la principal fuente de sus ingresos provenga actualmente de las transferencias en ingresos federales, derivadas de la recaudación tributaria federal y de los derechos petroleros.

Así, el mecanismo que formaliza las relaciones fiscales intergubernamentales se constituye con los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, mediante los cuales las entidades federativas se han adherido al Sistema y han renunciado a gravar las mismas fuentes tributarias de la Federación a cambio de recibir participaciones federales relacionadas con el total de ingresos federales⁵⁵ y los derechos sobre extracción de petróleo y de minería, identificados con el rubro de Recaudación Federal Participable.⁵⁶

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, también ha permitido el establecimiento de principios básicos para la delegación de funciones de administración en ingresos federales, a través de la celebración de Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal (Ley de Coordinación Fiscal, artículo 13), abarcando las funciones de recaudación, fiscalización y vigilancia del cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes.

De tal modo que, desde la perspectiva municipal, los recursos públicos que reciben los municipios por el sistema de coordinación fiscal proceden de tres fuentes de ingresos: 1) Las participaciones directas a las entidades federativas y participaciones directas a los municipios (previstas en la Ley de Coordinación Fiscal, Capítulo I); 2) Los fondos de participaciones;⁵⁷ y 3) Los incentivos económicos (derivados del Convenio de Colaboración Administrativa en materia fiscal Federal).⁵⁸

⁵⁵ Así lo establece el artículo 10 de la Ley de Coordinación Fiscal, **Diario Oficial de la Federación**, reforma publicada el 31 de diciembre de 2002.

⁵⁶ La Recaudación Federal Participable esta prevista en el artículo 2º de la Ley de Coordinación Fiscal **Diario Oficial de la Federación**, 31 de diciembre de 2002.

⁵⁷ El capítulo quinto "De los fondos de aportaciones federales" de la Ley de Coordinación Fiscal, tiene vigencia el primero de enero de 1998, que es producto de la reformas a dicha Ley, publicadas el 29 de diciembre de 1997; Dichos fondos se han ampliado con las reformas del 31 de diciembre de 1998 y del 31 de diciembre del 2000 publicadas respectivamente en el **Diario Oficial de la Federación**.

Los fondos de aportaciones federal que actualmente se transfieren a las haciendas públicas de los estados, Distrito Federal y municipios son: I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal; II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud; III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social; IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de la Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal; V. Fondo de Aportaciones Múltiples; VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos; VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal. Así lo establece el artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal, **Diario Oficial de la Federación**, 14 de julio de 2003.

⁵⁸ El Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal establece la forma en que los gobiernos estatales y municipales colaboran con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la administración de ingresos federales. En el convenio se precisan las facultades y obligaciones que asumen los gobiernos locales, así como las reglas del sistema de compensación de fondos y rendición de cuenta. El convenio ha sido adicionado o modificado con diversos acuerdos y anexos que lo complementan y actualizan.

Las dos primeras fuentes son los principales ingresos que tienen los municipios, siendo las participaciones federales, el rubro con mayor importancia como fuente de recursos económicos municipales.

En el Cuadro 6, se observa que los ingresos por participaciones federales e incentivos económicos a los municipios se han incrementado en los últimos cinco años, pasando de un 9.6 por ciento de los ingresos federales totales destinados a los municipios para 1998 hasta un 11.2 por ciento para el año 2002.

**Cuadro 6. Estructura Porcentual de la Distribución Fiscal de los Municipios en México
1998 – 2002**

Concepto	1998	1999	2000	2001	2002
Total de ingresos federales a los Municipios	9.6	10.5	10.2	11.1	11.2
Participaciones federales a municipios*	5.6	5.5	5.6	5.7	5.5
Ramo 33**	3.6	4.5	4.2	4.8	5.2
Incentivos económicos***	0.4	0.5	0.4	0.6	0.5

* Incluye el Fondo General de Participaciones, Fondo de Fomento Municipal, Reserva de Contingencia, Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, el 0.136% de la Recaudación Federal Participable, Derecho adicional sobre la extracción de petróleo

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

*** Comprende los incentivos del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, incentivos del Impuesto sobre Automóviles Nuevos y otros incentivos económicos.

Fuente: Unidad de Coordinación de Entidades Federativas- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2003.

Lo anterior, si bien manifiesta que la evolución del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha tendido a un incremento de los ingresos que se consignan a los municipios en los distintos rubros tanto de participaciones federales e incentivos a la colaboración administrativa fiscal, que incluyen las aportaciones federales a lo largo de un lustro, también expresa la tendencia de una mayor dependencia de los municipios respecto de las aportaciones federales que derivan en una cada vez menor contribución de la recaudación municipal propia para el financiamiento del gasto público.

Esto también ha significado que los municipios tengan escaso control sobre sus recursos públicos debido a que el financiamiento de sus gastos depende en una proporción alta de las participaciones. Asimismo, la dependencia financiera de los gobiernos de los municipios plantea el carácter de incertidumbre que pueden mostrar las finanzas municipales frente a los aumentos y disminuciones de la recaudación federal participable que tendrán un efecto inmediato en sus presupuestos públicos y, por lo tanto, en sus acciones de gobierno o capacidad de respuesta ante mayores requerimientos de infraestructura y de satisfactores sociales, lo cual sin duda tiende a presionar a las finanzas de las entidades federativas.

Por otra parte, la armonización tributaria del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha generado impactos negativos a las finanzas de los municipios con las

restricciones que se han establecido en ciertos rubros que resultan particularmente relevantes para la hacienda de los gobiernos municipales, que se obligan a otorgar como parte de su potestad tributaria local a cambio de recibir la compensación a través de las participaciones federales. Tales restricciones se han encontrado en las materias de derechos por los cobros por licencias de funcionamiento para el comercio, la industria y los servicios.

En efecto, una recaudación en materia de derechos de los municipios era el de las licencias de funcionamiento para el comercio, la industria y los servicios, los cuales constituían un ingreso significativo. Sin embargo, a partir de 1989 cuando entró en vigor la reforma al artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal,⁵⁹ los municipios quedaron restringidos para establecer este cobro al optar por coordinarse en derechos en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. La disminución de los ingresos municipales se compensó con la creación de un Fondo por Coordinación en Derechos, que actualmente está constituido por el 1% de la llamada Recaudación Federal Participable.

Otro de los impactos en los municipios con la distribución de las participaciones federales se vincula a la función que refuerza los desequilibrios regionales que ha producido el Sistema Nacional de Cooperación Fiscal. Este Sistema, actualmente opera bajo el Fondo General de Participaciones que se integra en el presente, en promedio, con el 21 por ciento de la recaudación federal participable.⁶⁰ Los criterios en cuanto a la distribución de dicho Fondo, son: el 45.17 por ciento en proporción directa al número de habitantes; el 45.17 por ciento de acuerdo con una fórmula que incentiva a los estados que realizan una mayor recaudación fiscal; y, un 9.66 por ciento en proporción inversa a las participaciones por habitante.

Esto permite advertir la alta proporción a la capacidad recaudatoria de los estados, así como la concentración de la población en entidades federativas con crecimiento económico que conduce a una mayor capacidad de recursos, con lo que

⁵⁹ El artículo 10-A, fracción primera señala textualmente: "Artículo 10-A.- Las entidades federativas que opten por coordinarse en derechos, no mantendrán en vigor derechos estatales o municipales por: I.- Licencias, anuencias previas al otorgamiento de las mismas, en general concesiones, permisos o autorizaciones, o bien obligaciones y requisitos que condicionen el ejercicio de actividades comerciales o industriales y de prestación de servicios. Asimismo, los que resulten como consecuencia de permitir o tolerar excepciones a una disposición administrativa tales como la ampliación de horario, con excepción de las siguientes:". Ley de Coordinación Fiscal, **Diario Oficial de la Federación**, reforma del 28 de diciembre de 1989. Una de las excepciones es que se permite a los estados y municipios permanecer coordinados en materia de derechos al poder establecer licencias, permisos o autorizaciones para el funcionamiento de establecimientos o locales, cuyos giros sean la enajenación de bebidas alcohólicas o la prestación de servicios que incluyan el expendio de dichas bebidas, siempre que se efectúen total o parcialmente con el público en general. Esta excepción se da con la adición al artículo 10 A de la referida Ley, publicada en el **Diario Oficial de la Federación** el 15 de Diciembre de 1995, que entró en vigor el 1° de Enero de 1996.

⁶⁰ El Fondo General de Participaciones correspondió en el año de 1998 al 21.4 por ciento; en 1999 al 21.0 por ciento; en el 2000 al 21.4; en el 2001 al 21.6 por ciento; y, en el 2002 al 22.5 por ciento. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2003), **Diagnóstico integral de la situación de la Haciendas Públicas Estatales y Municipales**, México, p. 8.

se privilegia a los estados con municipios desarrollados.⁶¹ Por lo que el efecto distributivo del Sistema Nacional de Cooperación Fiscal, como sistema centralizador del ejercicio hacendario, no ha sido capaz de revertir los desequilibrios regionales al no establecer incentivos apropiados que tiendan a mejorar las condiciones contrastantes entre localidades desarrolladas y rezagadas.

De este modo, el funcionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, muestra la fragilidad que asume el municipio en los arreglos en materia fiscal, que lo sujeta a una regulación que lo restringe y refuerza su dependencia hacendaría pública en el contexto de las relaciones intergubernamentales, que se establecen con las políticas fiscales nacionales y estatales.

Ante los distintos aspectos que se han tratado y configuran al municipio en el escenario de las relaciones intergubernamentales en el federalismo mexicano, es pertinente explorar esta dimensión, donde se planteó la posibilidad de potenciar las capacidades gubernamentales de los municipios para conseguir condiciones de equidad y cooperación tanto en las leyes como en la negociación asociada en la gestión intergubernamental, que resultan inaplazables en los procesos de cambio que vive México, lo que haga viable transitar a un mejor estadio de desarrollo.

C. Hacia una nueva relación intergubernamental en el federalismo mexicano.

Las características anteriormente presentadas en el funcionamiento de las relaciones intergubernamentales en el sistema federal en México, permiten advertir el déficit de gobernabilidad que los gobiernos municipales viven por la regulación jurídica y la práctica de coordinación intergubernamental que continúa asumiendo rasgos del sistema centralizado, vertical y jerárquico o bien que privilegia el control de la participación municipal, lo cual sigue propiciando insuficiencias a las capacidades reales de ejercicio del gobierno municipal, pese a las reformas descentralizadoras estatales que se han producido en las dos últimas décadas y que no han sido de la magnitud esperada.

No obstante, en los tiempos de la transición democrática que exige de las distintas instancias de gobierno que incorporen nuevos arreglos institucionales mediante la adopción de procesos que conduzcan a decisiones incluyentes para poder ser eficaces y al mismo tiempo democráticos, es importante alentar un sistema cooperativo flexible basado en las interrelaciones gubernamentales que sean públicas, horizontales y participativas con el propósito de favorecer el desarrollo con un sentido de prosperidad y bienestar compartido. Es en esta percepción propuesta que se considera debe ser repensado el federalismo en función de las relaciones intergubernamentales, como una alternativa en la que se comparten responsabilidades públicas entre los distintos órdenes de gobierno, lo que puede contribuir al logro de un efectivo sistema federal con resultados sociales y productivos por los diversos órdenes de gobierno.

⁶¹ Cabrero Mendoza, Enrique (1998), *op. cit.*, pp. 134 y ss.

En el planteamiento de las relaciones entre las instancias de gobierno federal, estatales y municipales con sentido público, horizontal y participativo, implica considerar que se sustente en los procesos de descentralización estatal hacia el municipio en tres dimensiones que nos parecen fundamentales: i) Redefinición de la distribución competencial; ii) Flexibilización de los ámbitos de coordinación intergubernamental; y, iii) Redistribución de los recursos públicos.

i) Redefinición de la distribución competencial.

En la idea descentralizadora del régimen de gobierno democrático que se requiere continuar en nuestros días, es necesario que se realice una profunda y ordenada modificación de la vigente distribución de competencias constitucionales y legales, basada en la cesión de atribuciones federales a los gobiernos municipales, sobre todo aquéllas que propicien el desarrollo municipal, lo que también conlleve a que el gobierno federal reduzca sus estructuras administrativas y burocráticas y las transfiera a los ayuntamientos, aquéllas que contribuyan a fortalecer sus capacidades acorde a las nuevas facultades normativas que se le otorguen para garantizar los requerimientos de la comunidad.

Asimismo, la distribución competencial debe sustentarse en el principio de la subsidiariedad que establece "... que cada función debe ser desarrollada en el nivel más bajo nivel del gobierno o en las estructuras no gubernamentales que puedan desempeñarse adecuadamente, aunque sea sujeto a monitoreo por los cuerpos gubernamentales de mayor nivel y con autoridad de supeditación selectiva preservada por el gobierno central". "La subsidiariedad ayuda a relevar al gobierno central de las sobrecargas que inhiben la concentración en las tareas de la arquitectura social y solamente él puede guiar y administrar. Dentro de esta amplia perspectiva, el principio de subsidiariedad es crítico para preservar la democracia, la movilización de apoyo social para las medidas difíciles, la construcción de la sociedad civil y el entrenamiento de una élite política plural".⁶²

Bajo este criterio de subsidiariedad se comprende que las atribuciones y responsabilidades que pueden realizar los gobiernos municipales no deben tener injerencia el gobierno federal y los gobiernos estatales. Estos deben de hacerse cargo de ejercer las facultades restantes. Además, los gobiernos municipales en el desempeño de sus facultades deben de tomar en cuenta la pluralidad de actores no gubernamentales que pueden contribuir con su participación responsable a superar rezagos y nuevas exigencias municipales. Los gobiernos municipales en esta perspectiva, necesitan por su cercanía con la sociedad civil y sus ciudadanos, tener mayores capacidades jurídicas, gubernamentales y administrativas, asimismo requieren tomar en cuenta la participación vecinal para elevar los niveles de bienestar social y crecimiento económico de sus entornos, cuyo mejoramiento de las localidades sea expresión también del desarrollo social nacional alcanzado.

⁶² Dror, Yehezkel (1997), *op. cit.*, pp. 36 y 37.

Lo anterior, a los gobiernos municipales le permitiría tener realmente capacidad para interactuar con las demás unidades de gobierno en la gestión de los asuntos intergubernamentales.

ii) Flexibilización de los ámbitos de coordinación intergubernamental.

Los sistemas cooperativos establecidos por los instrumentos normativos o mecanismos de coordinación intergubernamental configurados por los convenios o acuerdos administrativos dados actualmente entre las instancias del gobierno federal, estatal y municipal, requieren que se flexibilicen a fin de dar cauce a la cooperación intergubernamental, donde se prevean reglas claras y precisas de la participación de los municipios en las decisiones de las políticas y programas gubernamentales en las acciones que promuevan otras instancias de gobierno en el ámbito municipal para responder al contexto específico que se trate.

La flexibilización debe conducir a una nueva relación intergubernamental sustentada en el respeto y reconocimiento de atribuciones, decisión, representación que le competen a cada orden de gobierno, que conduzca a establecer una relación comprendida entre centros de gobierno federal, estatal y municipal, que permita sobre todo convenir e impulsar las iniciativas municipales, que para cada gobierno municipal resultan singulares para generar el desarrollo local. Se trata de estructurar acciones intergubernamentales que conformen un entramado con un sentido horizontal y no una relación jerárquica vertical que supedita decisiones, recursos y atribuciones, que inhibe o recorta todo intento de iniciativa en lo relativo a la vida política, económica y social municipal.

Esto también implica la generación de estructuras de coordinación intergubernamental abierta y participativa a la acción de otros actores municipales, que hagan viable la construcción de una gestión pública más apta para atender a las exigencias de lo local. Lo cual conlleve a la realización de acciones públicas conjuntas, entre los órdenes del gobierno y la ciudadanía, que tomen en cuenta la opinión pública, la cooperación, las iniciativas de los grupos no gubernamentales e incorpore a su trabajo institucional los valores de la responsabilidad, rendir cuentas a la sociedad, corregir errores y omisiones. Lo cual significa la creación de esquemas comunicados y consensuados ampliamente en la coordinación interinstitucional que comprenden la interacción de dependencias federales, estatales y municipales, así como de las organizaciones sociales y ciudadanas para concretar programas en los aspectos de interés público municipal, tales como: ampliar y mejorar los servicios públicos, los asentamientos humanos, el desarrollo urbano y rural, la asistencia social, la seguridad pública, entre otros, que le corresponden cumplir al Estado en el ámbito territorial municipal.

iii) Redistribución de los recursos públicos.

La ampliación de las competencias a los gobiernos municipales implica también el incremento de las fuentes de los ingresos públicos que sean suficientes para que puedan dar cabal cumplimiento a sus responsabilidades. Esto conlleva a que el

sistema nacional cooperativo fiscal vigente sea reformado para incrementar las participaciones federales a los municipios. Una forma de garantizar las asignaciones de ingresos a los municipios en el sistema de cooperación fiscal es que la Constitución Federal prevea los criterios de participaciones y compensaciones para los municipios. Es importante dar certeza jurídica para que los recursos fiscales a favor de los gobiernos municipales permitan crear condiciones para el desarrollo, compensar los desequilibrios financieros y dar impulso a una nueva relación de cooperación entre el centro y los gobiernos municipales.

Un sistema fiscal cooperativo del federalismo supone una relación equitativa de ingresos entre los ámbitos de gobierno federal, estatal y municipal, pero también se requiere establecer mecanismos de transparencia a la información en las asignaciones que sirve como base del cálculo de las participaciones sobre todo en materia de ingresos petroleros y de impuestos federales, a fin de tener certidumbre de la distribución de dichos recursos y la posibilidad de predicción del monto de la asignación de recursos por parte de los municipios

De este modo, se considera que con base en los lineamientos y criterios antes señalados en las tres dimensiones, se puede arribar a una relación intergubernamental más apta para que interactúen los órdenes de gobierno y los ciudadanos para atender las exigencias municipales en el federalismo mexicano.

Lo anterior, debe constituirse en una estrategia de trabajo para avanzar en las políticas descentralizadoras en México, para fortalecer las capacidades de los gobiernos municipales que respondan a los requerimientos de contextos políticos plurales, autónomos y de mayor participación, es decir, en las tareas de gobernar. Donde las relaciones intergubernamentales deberán ser consideradas como un espacio que permite la realización de programas con un sentido interdependiente y de negociación entre autoridades federales, estatales y municipales, tales contactos deberán ser en términos cooperativos

4. Conclusiones del Capítulo Cuarto.

Primera. Resulta muy nocivo para la función pública municipal la falta de un servicio civil de carrera, pues demuestra que la administración pública municipal carece de disposiciones legales equitativas para los servidores públicos municipales, así como de un sistema de méritos, lo que ha producido una distancia cada vez más pronunciada para lograr una mayor capacidad institucional basada en la competitividad, eficacia, la transparencia, objetividad e imparcialidad de la acción pública municipal, lo que debe constituir una garantía gubernamental en los tiempos presentes, para que las instituciones municipales estén en condiciones de responder a los cambios de las decisiones políticas y administrativas que imponen los procesos democráticos.

Segunda. La instauración del servicio civil de carrera municipal representa un eslabón de los cambios democráticos y el fortalecimiento del federalismo, que se requiere formalizar en los gobiernos municipales para garantizar e impulsar la calidad

en la función pública, tomando en cuenta la importancia que asumen los gobiernos municipales en México, en el cuidado y la atención del interés público y social del Estado mexicano.

Tercera. La estabilidad de los trabajadores de confianza municipales sustentado en un sistema de méritos debe tener pleno sometimiento a la ley a fin de institucionalizarse para tener un cuerpo de administradores profesionales comprometidos con la continuidad y fortalecimiento de la democracia y los propósitos públicos, lo que esté acreditado con la acción del gobierno municipal, en el logro del desenvolvimiento social, económico y político del ámbito municipal.

Cuarta. La necesidad planteada de instaurar el servicio civil de carrera municipal, no significa que va a resolver los déficits de la gobernabilidad municipal, ni lo va a hacer en el instante, pero puede contribuir a dar forma duradera al gobierno municipal de calidad.

Quinta. Las relaciones intergubernamentales sustentadas en la distribución de competencias exclusivas y coincidentes en sus distintos niveles y dimensiones de gobierno que se han dado en los últimos veinte años con las reformas descentralizadoras en el federalismo mexicano, se han caracterizado porque siguen privilegiando los mecanismos de control que circunscriben la actuación de los gobiernos municipales y sus decisiones a reglas y disposiciones jurídicas. No obstante, en la actualidad esta configuración en la gestión intergubernamental manifiesta rendimientos decrecientes que se continúan expresando por limitaciones de atribuciones y recursos en los ayuntamientos para satisfacer un sinnúmero de exigencias de la vida social a escala municipal y, en consecuencia, han generado un aumento en la falta de gobernabilidad de los municipios.

Sexta. En el escenario de cambio que vive México actualmente, se debe impulsar las relaciones intergubernamentales horizontales, públicas y participativas, en donde se considere una mayor intervención de los gobiernos municipales en la formulación y ejecución de políticas gubernativas de cobertura nacional, regional y estatal que incidan de forma directa en su desarrollo local. La gobernabilidad del país depende en gran medida de que se sustente en las acciones que los gobiernos municipales asuman en las relaciones entre los distintos órdenes de gobierno para lograr la cooperación y responder a las crecientes demandas ciudadanas.

V. UN CASO DE DÉFICIT DE GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA; EL gobierno del Municipio de Morelia: 1990 – 1998

1. Introducción.

En los tiempos de la democratización del poder en México, es una premisa importante identificar el funcionamiento del gobierno municipal en un régimen con la alternancia del poder por distintos actores políticos.

La construcción de la democratización del poder en las instituciones del México presente, no es un asunto exclusivo de lo que ocurre a nivel nacional. Este proceso se ha generado desde fines de los años ochenta, donde se observa la tendencia a escala estatal y municipal de cambios de régimen por distintos partidos políticos que han accedido al poder mediante la competencia electoral.

Esto significa que la función del gobierno en México tiende a configurarse en un sistema de gobierno de apertura de poder, en la regulación, en las decisiones y en las acciones gubernamentales. Lo cual ha propiciado un pluralismo democrático, la recomposición del poder local y un distinto patrón en el ejercicio del mismo.

La competitividad y la alternancia del poder por diferentes partidos políticos se erige en una tendencia que requiere sea observada como un pluralismo abierto a escala local. Por lo que la acción del gobierno municipal es fundamental analizarla como un sistema de poder inscrito como una forma de vida democrática, el cual expresa un estilo, un patrón, un tipo de cultura y sistema jurídico que demuestra la lucha entre la permanencia y el cambio de poder.

En este enfoque, el presente Capítulo quinto tiene por objeto examinar las características que asume el ejercicio del poder en el régimen regulatorio de las instituciones del gobierno del Municipio de Morelia, que tiene por rasgos la alternancia y el ejercicio del poder por distintos actores políticos, de manera trianual, en la etapa de 1990 a 1998.

El estudio del gobierno del Municipio de Morelia examina el funcionamiento del gobierno por cada uno de los diferentes actores políticos para cada régimen de gobierno dado. Un cambio en el gobierno puede o no generar mejoras en los indicadores del desempeño de las instituciones de gobierno en un plazo determinado. Esto depende de la capacidad que logre obtener con el sistema jurídico regulatorio y el respeto del mismo, así como de los objetivos y recursos para conducir a la sociedad.

En esta perspectiva, se examina el entorno del Municipio de Morelia que permite identificar las variables y el instrumental fundamental que atendieron los distintos regímenes de gobierno durante el periodo de 1990 a 1998.

También, se comprende la agenda del gobierno del Municipio de Morelia de manera trianual, la cual es determinada conforme al desempeño gubernamental en la

dinámica de las disposiciones jurídicas que regulan al municipio. Se tratan los resultados de la experiencia gubernamental municipal del periodo de 1990 a 1998. Asimismo, se comprende la actuación del gobierno municipal en las etapas trianuales de los años de 1999 al 2001 y del 2002 al 2004, en el marco de los resultados de los periodos de gobierno anteriores.

También se exponen algunas recomendaciones para fortalecer la gobernabilidad del Municipio de Morelia, así como las conclusiones del presente Capítulo.

2. El contexto: contrastes y deterioros del Municipio.

El Municipio de Morelia es uno de los 113 municipios del Estado de Michoacán, el cual constituye la capital de esta entidad federativa y forma parte de los desequilibrios estructurales que caracterizan a los municipios de México.¹ Esta situación se manifestó en el Municipio de Morelia por el estancamiento económico y deterioro social, durante los años noventa.

A. Aspectos demográficos y económicos.

El Municipio de Morelia, en el año de 1990 representó el 13.89% de la población total del Estado de Michoacán y para el año 2000 obtuvo el 15.56%, lo que permite advertir la tendencia a la mayor concentración de los habitantes en la capital del Estado de Michoacán como se observa en el Cuadro 7.

Cuadro 7. POBLACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN Y DEL MUNICIPIO DE MORELIA TOTAL, URBANA Y RURAL DE LOS AÑOS 1990 Y 2000

AÑO	POBLACIÓN						
	ESTATAL	Variación relativa Estatal - Municipal	MUNICIPAL	URBANA	(%)	RURAL	(%)
1990	3,548,199	13.89	492,901	428,486	86.93	64,415	13.07
2000	3,985,667	15.56	620,532	549,996	88.63	70,536	11.37

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (1991). **XI Censo General de Población y Vivienda 1990**, México. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2001). **XII Censo General de Población y Vivienda 2000**, México.

Asimismo, del Cuadro anterior, se observa que el Municipio de Morelia presenta un alto grado de urbanización, debido a la tendencia de concentración de los habitantes en el medio urbano. En el año de 1990, del total de 492,901 habitantes del Municipio de Morelia, el 86.93%, es decir, 428,486 personas radicaban en la cabecera y para el año 2000 aumentó a 549,996 pobladores, lo que correspondió al

¹ Ver: *supra* tema 4 del Capítulo II.

88.63% con respecto del total de la población municipal, que fue de 620,532 habitantes. Mientras que el resto de los habitantes se asientan en diversas localidades del medio rural, alejadas del centro urbano que es la cabecera municipal, que para el año de 1990 representaron el 13.07% de los habitantes con relación a la población total del Municipio de Morelia y para el año 2000, se tuvo el 11.37% de los residentes con respecto al global de los pobladores del Municipio.

La población residente en el medio rural del Municipio de Morelia, se distribuyó en 134 localidades en el año de 1990, las cuales se encontraron dispersas en el territorio del Municipio y retiradas de la cabecera urbana municipal. En el año 2000, se incrementaron las localidades en el medio rural a 233, lo que significó un aumento de 99 localidades durante el periodo de 1990 al año 2000, que se asentaron en diversas partes de la circunscripción territorial municipal y retiradas con respecto de la ciudad de Morelia. Las localidades y el total de viviendas de cada una se aprecia en el Cuadro 8.

Cuadro 8. MUNICIPIO DE MORELIA: POBLACIÓN POR LOCALIDAD PARA LOS AÑOS 1990 Y 2000

LOCALIDADES	POBLACIÓN TOTAL AÑO 1990	TOTAL DE VIVIENDAS HABITADAS AÑO 1990	POBLACIÓN TOTAL AÑO 2000	TOTAL DE VIVIENDAS HABITADAS AÑO 2000
MUNICIPIO DE MORELIA	492,901	98,709	620,532	139,814
1. MORELIA	428,486	87,009	549,996	125,385
2. AGUA ESCONDIDA	45	8	45	6
3. AGUA ZARCA	N. E.	N. E.	2	1
4. ALACRAN, EL	N. E.	N. E.	6	1
5. ALAMOS, LOS	N. E.	N. E.	5	1
6. ALBERCA, LA	474	91	413	93
7. ALDEA, LA	1,465	281	2,229	470
8. AMARGOSILLA, LA	N. E.	N. E.	11	3
9. AMPLIACIÓN DE TORREÓN NUEVO CUATRO	N. E.	N. E.	19	3
10. AMPLIACIÓN DE TORREÓN NUEVO DOS	N. E.	N. E.	40	8
11. AMPLIACIÓN DE TORREÓN NUEVO SIETE	N. E.	N. E.	8	2
12. AMPLIACIÓN DE TORREÓN NUEVO TRES	N. E.	N. E.	23	6
13. AMPLIACIÓN DE TORREÓN NUEVO UNO	N. E.	N. E.	9	3
14. AMPLIACIÓN LA ALDEA	N. E.	N. E.	13	4
15. AMPLIACIÓN TORREÓN NUEVO SEIS	N. E.	N. E.	7	2
16. APARANGEO	12	3	4	1
17. ARACURIO	557	97	523	82
18. ARENAL, EL	158	25	134	26
19. ARROYO COLORADO	258	44	184	32
20. ARTEZA, LA	67	12	68	9
21. ASIENTO DE PIEORA	238	39	344	69
22. ASOLEADERO, EL	N. E.	N. E.	3	1
23. ATAPANEO (LAS FOSAS DE ATAPANEO)	1,987	364	1,845	433
24. ATECUARO	367	70	457	108
25. BALNEARIO COINTZIO	N. E.	N. E.	18	3
26. BALNEARIO EL EJIDO	N. E.	N. E.	17	4
27. BANCO DE TEPETATE, EL	N. E.	N. E.	14	3
28. BAÑITO, EL	43	7	26	6
29. BELLO HORIZONTE	N. E.	N. E.	78	16
30. BUENA VISTA	298	55	170	29
31. BUENA VISTA DOS	164	29	325	69
32. BUENA VISTA	41	6	67	12
33. BUENOS AIRES	N. E.	N. E.	2	1
34. CAMPAMENTO DE PRESA DE CONTZIO	N. E.	N. E.	6	1
35. CAMPESTRE DEPORTIVO LOS MEZQUITES	N. E.	N. E.	13	2
36. CAMPICAHUA	71	14	63	12

37. CAÑADA DE BUENA VISTA	31	5	21	4
38. CAPULA	3,684	651	4,558	944
39. CAPULINES, LOS	N. E.	N. E.	5	2
40. CARACOL, EL	N. E.	N. E.	3	1
41. CARBONERA, LA	272	42	227	36
42. CARRETERO, EL	N. E.	N. E.	18	5
43. CASA DEL INGENIERO, LA	N. E.	N. E.	2	1
44. CASA HOGAR MARÍA AUXILIADORA	N. E.	N. E.	1	1
45. CASA HOGAR ROSAS DE LA INFANCIA	N. E.	N. E.	2	1
46. CEJA, LA	12	3	11	3
47. CERRITO ITZICUARO, EL	648	133	787	162
48. CERRITOS	80	15	85	17
49. CHIHUERIO	504	82	466	94
50. CHIQUIMITIO	1,198	236	1,319	235
51. CIÉNEGA, LA (LA CALERA)	N. E.	N. E.	47	11
52. CIENEGA, LA (TORRECILLAS DE ATECUARO)	N. E.	N. E.	103	16
53. CIENEGITA, LA	76	10	75	16
54. COCINAS, LAS	N. E.	N. E.	5	1
55. CODORNIZ, LA	N. E.	N. E.	9	2
56. COFRADIA, LA	188	34	193	32
57. COINTZIO	583	125	624	147
58. COLONIA AMPLIACIÓN DE SAN ISIDRO ITZICUARO	N. E.	N. E.	48	11
59. COLONIA BENITO JUÁREZ	N. E.	N. E.	121	22
60. COLONIA EL PARAISO	N. E.	N. E.	46	9
61. COLONIA EL RESPLANDOR	N. E.	N. E.	11	3
62. COLONIA EL TEPEYAC	N. E.	N. E.	10	2
63. COLONIA LA PALMA	N. E.	N. E.	24	8
64. COLONIA LOS ENCINOS UNO	N. E.	N. E.	24	4
65. COLONIA LUIS CORDOVA REYES (LOMA)	N. E.	N. E.	830	197
66. COLONIA MIRADOR PUREPEHCA	N. E.	N. E.	8	2
67. COLONIA POTRERO DE SAN ISIDRO ITZICUARO	N. E.	N. E.	7	1
68. COLONIA SIN NOMBRE	N. E.	N. E.	6	1
69. COLONIA VALLE DEL REAL	N. E.	N. E.	13	3
70. COLONIA VALLE MIL CUMBRES	N. E.	N. E.	56	12
71. CONCEPCIÓN, LA	981	173	984	190
72. CORO GRANDE	432	80	340	67
73. CORREO, EL	593	105	544	120
74. CORUCHA, LA	N. E.	N. E.	15	3
75. COTZURIO	695	118	626	112
76. CRISOBA INDUSTRIAL (CEPAMISA)	N. E.	N. E.	15	6
77. CRUCES, LAS	187	33	192	37
78. CUANAJILLO DEL TORO	166	31	181	30
79. CUANAJILLO GRANDE	414	81	455	87
80. CUERVOS, LOS	72	13	96	13
81. CURIMEO	N. E.	N. E.	14	2
82. CUTO DE LA ESPERANZA	1,261	234	1,205	277
83. DON CHEMA MONDRAGON	N. E.	N. E.	7	2
84. DURAZNO, EL	525	90	802	163
85. EDEN, EL	N. E.	N. E.	23	5
86. EMILIANO ZAPATA	N. E.	N. E.	7	2
87. ESCOBAL, EL	173	26	277	61
88. ESTACIÓN JACUARO	466	91	697	142
89. ESTANCIA, LA	620	105	684	136
90. FLORES, LAS	255	48	227	37
91. FRACCIONAMIENTOS ARBOLEADAS	N. E.	N. E.	6	1
92. FRACCIONAMIENTO CAMPESTRE LAS CABAÑAS	N. E.	N. E.	27	6
93. FRACCIONAMIENTO EXHACIENDA DE ATAPANEO	N. E.	N. E.	17	3
94. FRACCIONAMIENTO HUERTOS AGUA AZUL	62	14	61	17
95. FRACCIONAMIENTO ITZICUARO	249	49	7	1
96. FRACCIONAMIENTO NUEVA ERA	N. E.	N. E.	10	2
97. FRANCISCO J. MUGICA	310	58	304	70
98. FRESNO, EL	117	27	48	12
99. GRANJAS DE LA BARRANCA SECA	N. E.	N. E.	62	17

100. GRANJAS, LAS (LAS GALERAS)	N. E.	N. E.	15	3
101. HERMENEGILDO GALEANA	155	23	162	32
102. HOJAS ANCHAS	121	23	121	25
103. HOTEL NATURALITI	N. E.	N. E.	1	1
104. HUERTITAS	73	11	129	20
105. HUERTITAS, LAS	N. E.	N. E.	8	1
106. HUERTOS FAMILIARES LAS GARZAS	10	3	16	6
107. ICHAQUEO	124	25	203	39
108. IRATZIO	852	170	910	222
109. ISSAC ARRIAGA	324	56	330	78
110. JAZMIN, EL	N. E.	N. E.	6	1
111. JERECUARO	167	25	181	35
112. JESÚS DEL MONTE (LA CAPILLA)	1,422	222	2,665	491
113. JOYA DE BUENA VISTA	195	32	170	28
114. JOYA DE LA HUERTA	235	40	293	54
115. JOYITAS	344	65	445	53
116. JUAN DE LA BARRERA	N. E.	N. E.	13	2
117. JUNTAS, LAS	N. E.	N. E.	9	1
118. LAGUNA, LA	48	10	2	1
119. LANDIN, EL	24	6	10	3
120. LAURELITO, EL	N. E.	N. E.	103	29
121. LAUREL, EL	26	6	24	5
122. LIENZO CHARRO LA NORIA	N. E.	N. E.	3	1
123. LOBERA, LA	N. E.	N. E.	1	1
124. LOCALIDAD SIN NOMBRE	N. E.	N. E.	5	1
125. LOCALIDAD SIN NOMBRE	N. E.	N. E.	5	1
126. LOCALIDAD SIN NOMBRE	N. E.	N. E.	2	1
127. LOCALIDAD SIN NOMBRE DOS	N. E.	N. E.	14	3
128. LOCALIDAD SIN NOMBRE UNO	N. E.	N. E.	4	1
129. LOMA CALIENTE	197	39	189	38
130. LOMA DEL SALTO	N. E.	N. E.	115	24
131. LOMA LARGA	N. E.	N. E.	9	2
132. LOMA PUERTO DEL TIGRE	67	12	40	10
133. LOMAS DE BUENA VISTA	N. E.	N. E.	6	1
134. LUZ, LA	114	22	114	20
135. MAIZA, LA	223	51	198	47
136. MANGUITA, LA	N. E.	N. E.	21	5
137. MESITAS, LAS	N. E.	N. E.	10	3
138. MEZON COLORADO, EL	51	8	51	9
139. MINTIZA, LA	501	89	707	140
140. MONASTERIO BENEDICTINO	N. E.	N. E.	4	1
141. MONTE RUBIO	N. E.	N. E.	37	8
142. MONTE SINAI	N. E.	N. E.	20	3
143. MORELIA ITZICUARO TRES	N. E.	N. E.	17	4
144. MORELOS	7,438	1,388	11,379	2,335
145. NIEVES	332	66	389	78
146. NOPALERA, LA	N. E.	N. E.	16	4
147. NUEVA FLORIDA	291	46	369	76
148. OJO DE AGUA	17	4	61	13
149. OJO DE AGUA (POTRERITO)	75	16	7	2
150. PALMA, LA	N. E.	N. E.	4	1
151. PALMITA, LA	101	17	133	28
152. PALOMAS, LAS	100	13	24	4
153. PARASTACO	N. E.	N. E.	3	1
154. PARRITAS	25	5	46	8
155. PATAMBO	48	7	48	7
156. PINO, EL	37	8	31	7
157. PIO	N. E.	N. E.	5	1
158. PIRULES, LOS	185	25	299	49
159. PLANCHAPON	N. E.	N. E.	9	1
160. PLANTA, LA	N. E.	N. E.	1	1
161. PORVENIR, EL	508	102	522	103
162. POTRERRILLOS	389	81	292	75
163. PRESA, LA	622	103	593	127
164. PUEBLO VIEJO	193	34	189	41
165. PUEBLO VIEJO DOS	N. E.	N. E.	14	2

166. PUENTE GALLEGOS	N. E.	N. E.	17	3
167. PUENTE HERNÁNDEZ	23	4	4	1
168. PUENTECILLAS	66	10	69	11
169. PUERTA DEL VARAL	58	9	6	1
170. PUERTO DE BUENA VISTA	1,013	162	1,839	345
171. PUERTO DE CELAYA	17	3	12	2
172. PUERTO DEL MODROÑO	132	26	67	12
173. PUERTO LA SOSA	N. E.	N. E.	8	1
174. RANCHITO, EL	N. E.	N. E.	48	8
175. RANCHO LA MORA	N. E.	N. E.	3	1
176. RANCHO LA MORITA	N. E.	N. E.	31	7
177. RANCHO LA PROVIDENCIA	N. E.	N. E.	5	1
178. RANCHO MALDONADO	N. E.	N. E.	3	1
179. RANCHO PRIETO	N. E.	N. E.	6	1
180. RANCHO VIEJO	33	6	21	6
181. REPARO, EL	447	84	490	105
182. REPARO, EL	N. E.	N. E.	18	3
183. RESUMIDERO, EL	809	148	790	162
184. RÍO BELLO	262	42	370	65
185. RODEO, EL	N. E.	N. E.	8	1
186. SALTO, EL	59	10	14	2
187. SAN ANTONIO CARUPO	511	88	444	106
188. SAN ANTONIO COAPA	358	58	395	92
189. SAN ANTONIO PARANGARE	414	82	418	95
190. SAN BERNABE	328	66	302	53
191. SAN CARLOS COAPA	370	66	302	66
192. SAN ISIDRO ITZICUARO	670	113	1,643	332
193. SAN JOSÉ COAPA	421	74	594	133
194. SAN JOSÉ DE LA TORRES	391	62	507	93
195. SAN JOSÉ ITZICUARO	275	50	337	71
196. SAN JUANITO ITZICUARO	632	111	932	171
197. SAN MIGUEL COAPA	193	33	151	31
198. SAN MIGUEL DEL MONTE	471	66	662	98
199. SAN NICOLÁS OBISPO	2,251	379	2,165	413
200. SAN PEDRO CHICACUARO	280	51	244	56
201. SAN RAFAEL COAPA	711	130	739	181
202. SAN RAFAELILLO	34	8	39	12
203. SANGUIJUELA	N. E.	N. E.	8	2
204. SANTA MARÍA	N. E.	N. E.	3	1
205. SANTA MONICA	N. E.	N. E.	4	1
206. SANTA ROSALIA	45	10	78	17
207. SANTIAGO UNDAMEO	1,163	215	1,377	304
208. SOLEDAD, LA	16	3	11	2
209. TACICUARO	1,302	240	1,411	300
210. TARAY, EL	170	24	68	11
211. TEREHUICHO	158	28	142	27
212. TEREMENDO JASSO	173	33	106	22
213. TEREMENDO	1,343	262	1,295	253
214. TIERRA GRANDE	N. E.	N. E.	3	1
215. TINAJAS, LAS	23	5	11	2
216. TIRIO	374	68	480	96
217. TIRIPETIO	2,347	433	1,972	454
218. TIRISTATAN	238	56	218	55
219. TORRECILLAS	123	21	72	17
220. TORRECILLAS (TORRECILLA)	80	16	27	6
221. TROJES, LAS	141	31	83	17
222. TUMBISCA	219	34	227	44
223. TUNA MANZA, LA	80	16	108	20
224. TZINTZIMACATO CHICHO	284	53	227	48
225. TZINTZIMACATO GRANDE	354	66	367	70
226. UMÉCUARO	344	70	288	68
227. UNIÓN DE TABIQUEROS DE RÍO GRANDE	N. E.	N. E.	250	54
228. URUAPILLA	406	60	399	80
229. YERBA BUENA VIEJA	N. E.	N. E.	76	18
230. YERBA BUENA, LA	172	35	143	30
231. ZAJO CHIJO	163	37	120	27

232. ZAJO GRANDE	334	63	268	54
233. ZINAPANEO SUR	171	32	164	27
234. ZINAPANEO NORTE DOS	406	77	16	3

N. E. No existe la localidad en 1990, la cual se establece en la década de los años noventa y aparece registrada por el XII Censo General de Población y Vivienda del año 2000, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (1991). XI Censo General de Población y Vivienda 1990, México. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2001). XII Censo General de Población y Vivienda 2000, México.

La distribución de la población por tamaño de localidad en el Municipio de Morelia, que es agrupada en el Cuadro 9 siguiente, permite determinar que el comportamiento de las localidades con menos de 100 habitantes, ubicadas en el medio rural y alejadas de la ciudad de Morelia, tienden a aumentar y dispersarse en el territorio municipal, cuyo incremento fue de 99 localidades entre el año de 1990 y el 2000, como se apuntó. Esta ampliación y dispersión demográfica de localidades en el Municipio de Morelia, en términos generales, se debió a que los habitantes, que son ejidatarios,² tienden a establecer nuevas localidades en el ámbito rural municipal, para dedicarse al cuidado y producción de sus parcelas individuales, en lugares donde se tienen cauces o existen depósitos de agua natural, que aprovechan para las actividades agrícolas y ganaderas, así como para su uso doméstico.

Cuadro 9. MUNICIPIO DE MORELIA: DISTRIBUCIÓN DE HABITANTES SEGÚN EL TAMAÑO DE LAS LOCALIDADES PARA LOS AÑOS DE 1990 Y 2000

HABITANTES	LOCALIDADES EN EL AÑO 1990	VARIACIÓN PORCENTUAL 1990	LOCALIDADES EN EL AÑO 2000	VARIACIÓN PORCENTUAL 2000
1 – 99	36	26.67	135	57.69
100 – 499	67	49.63	64	27.35
500 – 999	18	13.33	20	8.56
1,000 – 1,999	9	6.67	9	3.86
2,000 – 2,499	2	1.48	2	0.85
2,500 – 4,999	1	0.74	2	0.85
5,000 – 9,999	1	0.74	0	0.00
10,000 – 14,999	0	0.00	1	0.42
400,000 – 699,999	1	0.74	1	0.42
TOTAL	135	100.00	234	100.00

FUENTE: Elaborado con base en los datos del Cuadro 7.

Del Cuadro anterior, también se desprende que el 42.21% de los habitantes del municipio en el año 2000, radican en localidades con 100 y más pobladores, cuyas localidades tienden a una menor variación. En efecto, las localidades que presentan entre 100 a 449 residentes, en 1990, eran 67 localidades y en el 2000 disminuyeron

² En el medio rural retirado del centro urbano del Municipio de Morelia, se tienen registrados 78 ejidos en los años 1990 y 2000 respectivamente. Las actividades principales de dichos ejidos son: el 95% agrícola, el 1.2% ganadera, el 1.3% forestal y otras el 2.5% otras. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2002). **Cuaderno Estadístico Municipal de Morelia**, México, pp. 5 y ss.

a 64; las localidades con rangos de habitantes entre 500 a 999, en el año 1990, fueron 18 y en el año 2000 aumentaron a 20; las localidades con intervalos de 1,000 a 1,999 residentes se mantuvo en 9 localidades respectivamente para los años de 1990 y 2000; las localidades entre 2,000 a 2,499 habitantes, se conservaron en 2 localidades para los años de 1990 y 2000; las localidades entre 2,500 a 4,999 pobladores, en el año de 1990 se observó 1 localidad y para el año 2000, se incrementó a 2; las localidades entre 5,000 a 9,999 moradores, en el año de 1990 se tenía 1 y para el año 2000 ninguna; las localidades entre 10,000 a 14,999 habitantes sólo se contempló 1 en el año 2000; y, las localidades entre 400,000 a 699,999 residentes es de una para los años de 1990 y 2000 respectivamente, la cual constituye el centro urbano de Morelia, cuya población se incrementa de 428,486 a 549,996 habitantes. En suma, existe la tendencia a la concentración urbana en el Municipio, en el año 2000, el 91.6% de la población radica en la ciudad de Morelia, así como en las localidades de Capula, Jesús del Monte y Morelos que son semiurbanas, al considerarse el criterio de que se asientan más de 2,500 habitantes. Sin embargo, el alto grado de concentración poblacional, sobre todo el área urbana de la ciudad de Morelia, la convierte prácticamente en el centro de la vida política, económica y social del Municipio.

La migración del Municipio de Morelia, como componente demográfico, en el año de 1990, la población nativa del Estado de Michoacán fue del 87.5% y el 12.5% de habitantes nacidos fuera. En el año 2000 disminuye al 85.5% de pobladores que son nacidos en la entidad federativa y se incrementa al 14.5% los habitantes no nacidos en el Estado de Michoacán, con lo que se ve reducida la proporción de las personas por el lugar de nacimiento y en contraparte aumentan los habitantes nacidos fuera de la entidad federativa. Por otra parte, se mantienen los rangos de residentes que llegaron a vivir a Morelia en 1985 la población municipal de 5 años y más, que residía fuera de la entidad, fue de 29,166 personas que representaron el 6.9% de la población municipal y para el año de 1995 se tuvo la cantidad de 29,703 residentes en el Municipio. Lo anterior se aprecia en el Cuadro 10.

Cuadro 10. MUNICIPIO DE MORELIA: MIGRACIÓN PARA LOS AÑOS DE 1990 Y 2000				
LUGAR DE NACIMIENTO	MUNICIPIO DE MORELIA			
	1990	%	2000	%
NACIDOS EN EN EL ESTADO DE MICHOACÁN	431,288	87.5	530,958	85.5
NACIDOS FUERA DEL ESTADO DE MICHOACÁN	61,613	12.5	89,574	14.5
RESIDENTES DE 5 AÑOS O MÁS				
EN EL ESTADO DE MICHOACÁN	390,485*	93.1	521,703**	94.6
FUERA DEL ESTADO DE MICHOACÁN	29,166*	6.9	29,703**	16.0

* Dicha cantidad de pobladores corresponde al lugar de residencia de 1985, que son registradas en el censo 1990.

** Dicha cantidad de pobladores corresponde al lugar de residencia de 1995, que son registradas en el censo 2000.

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (1991). XI Censo General de Población y Vivienda 1990, México. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2001). XII Censo General de Población y Vivienda 2000, México.

La problemática estructural del Municipio de Morelia se expresó por la actividad económica del Estado de Michoacán. La entidad federativa sostuvo una participación en el Producto Nacional Bruto del 2.3% en promedio, que prácticamente fue la misma para cada año de 1990 al 2000, como se puede ver en el Cuadro 11. Incluso esta circunstancia se observa en el año de 1995, cuando existe un decrecimiento en el Producto Interno Bruto nacional de -6.9%, lo que manifestó la crisis económica nacional, que impactó las economías estatales y municipales en distinto grado e intensidad.

Cuadro 11. PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN EN EL PRODUCTO NACIONAL BRUTO: 1990 - 2000 (Tasa de crecimiento)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
PIB DEL ESTADO DE MICHOACÁN VARIACIÓN %	2.4	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.4	2.3	2.4	2.4
PIB NACIONAL VARIACIÓN %	4.4	3.6	2.8	0.6	3.7	-6.9	3.7	6.5	4.0	3.0	4.5

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2001), **Sistema de Cuentas Nacionales de México**, p. 83 y ss.

La falta de dinamismo de la actividad económica de la entidad federativa en el escenario nacional durante dicha década expresada por la insuficiente inversión para elevar su participación en el producto nacional, donde el Municipio de Morelia forma parte, se vinculó con los beneficios de la transferencia de las remesas que hicieron las personas que emigraron de la entidad federativa a los Estados Unidos. Los datos disponibles que se observan en el Cuadro 12, indican que el Estado de Michoacán recibió, en 1995, un monto de 597 millones de dólares de sus migrantes establecidos en Estados Unidos, cantidad que representó el 16.2% de las remesas familiares que se obtienen a escala nacional y en el año 2003, se incrementó a 1,692 millones de dólares por dicho rubro, que representó el 12.6% del total del país. Por lo que las remesas resultaron un componente con que se benefició la economía de la entidad federativa, que se realizó por los migrantes al destinar a sus familiares recursos que les permitió solventar principalmente las presiones económicas de sus hogares.

Cuadro 12. REMESAS FAMILIARES Y SU PARTICIPACIÓN EN EL ESTADO DE MICHOACÁN A NIVEL NACIONAL, 1995 Y 2003 (millones de dólares corrientes)

	1995		2003	
	ABSOLUTOS	RELATIVOS	ABSOLUTOS	RELATIVOS
NACIONAL	3,673	100.0	13,392	100.0
ESTADO DE MICHOACÁN	597	16.2	1,692	12.6

Fuente: Banco de México, Indicadores Económicos, diversos años, página WEB, www.banxico.org.mx

Las remesas que el Municipio de Morelia obtuvo de la migración de sus pobladores a los Estados Unidos, resultó con un nivel no muy significativo, pero no por ello dejó de ser importante para la economía de los hogares del municipio. Esta situación se puede observar por el grado de intensidad migratoria que tuvo el Municipio a dicho país, la cual fue baja con relación a los demás municipios del Estado de Michoacán. Al respecto, resulta ilustrativa la información disponible del Cuadro 13, que se tiene para el año 2000, la cual muestra como el Municipio de Morelia presentan un índice de intensidad de migración de la población municipal a los Estados Unidos de -0.04008 con relación a los demás municipios de la entidad federativa. Asimismo, de un total de 147,857 hogares del Municipio de Morelia, el 5.85% recibieron remesas de los migrantes en Estados Unidos. Recursos económicos que constituyeron un flujo importante que se orientó esencialmente al sostenimiento de 8,649 hogares en el Municipio de Morelia.

Cuadro 13. MUNICIPIO DE MORELIA: INDICADORES SOBRE MIGRACIÓN A ESTADOS UNIDOS, ÍNDICE Y GRADO DE INTENSIDAD MIGRATORIA POR MUNICIPIO COMPARADO CON EL ESTADO DE MICHOACÁN, 2000

	TOTAL DE HOGARES	HOGARES QUE RECIBIERON REMESAS		ÍNDICE DE INTENSIDAD MIGRATORIA	GRADO DE INTENSIDAD MIGRATORIA
		ABSOLUTOS	RELATIVOS		
ESTADO DE MICHOACÁN	893,671	101,610	11.37	N. D.	MUY ALTO
MUNICIPIO DE MORELIA	147,857	8,649	5.85	-0.04008	BAJO

N. D. No disponible.

Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población con base en al muestra del diez por ciento del **XII Censo General de Población y Vivienda, 2000**.

El comportamiento del nivel de empleo en el Municipio de Morelia, se caracterizó por el incremento de la Población Económicamente Activa que aumentó de 145,859 personas económicamente activas a 233,505 en los años de 1990 y 2000, respectivamente, de las cuales fueron ocupadas 141,686 en 1990 y 230,201 en el año 2000, en diversos sectores de la economía municipal. Mientras que la población desocupada alcanzó, en promedio, el 1.0% para dichos años. En contraparte, la Población Económicamente Inactiva se incrementó en una década, en 1990 se tuvieron 186,197 personas económicamente inactivas y para el 2000, se llegó a 223,090, lo que implicó un aumento de personas de 12 años y más, que no realizaron alguna actividad económica, como se observa en el Cuadro 14.

**Cuadro 14. MUNICIPIO DE MORELIA: POBLACIÓN DE 12 Y MÁS AÑOS
 SEGÚN CONDICIÓN DE ACTIVIDAD ECONÓMICA, 1990 Y 2000**

	1990		2000	
	ABSOLUTOS	%	ABSOLUTOS	%
TOTAL MUNICIPAL	332,056	100.0	456,595	100.0
Población Económicamente Activa	145,859	43.9	233,505	51.0
Ocupada	141,686	42.6	230,201	50.0
Desocupada	4,173	1.3	3,304	1.0
Población Económicamente Inactiva	186,197	56.1	223,090	49.0

Fuente: Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (2002). Cuaderno Estadístico Municipal de Morelia, Michoacán, México.

La distribución según el sector de ocupación de la Población Económicamente Activa del Municipio de Morelia, asumió, en los años de 1990 y 2000, como rasgos más relevantes: i) el predominio y el aumento en la ocupación poblacional municipal de la actividad terciaria, en la que se destacan los servicios gubernamentales, educativos y el turismo; y, ii) la pérdida relativa de la ocupación en las actividades primaria respecto a las secundaria y terciaria. Esta caracterización se observa en el Cuadro 15, que permite advertir la tendencia de dicha distribución según el sector de ocupación, del modo siguiente: en el sector primario, la ocupación de la población activa en el año 1990 con respecto al 2000, disminuyó del 6.6% al 3.5%; el sector secundario ocupó el 25.9% de la población activa en 1990, la cual se contrajo al 23.3% en el año 2000; y, en 1990, la población ocupada en el sector terciario fue del 63.7% la cual aumentó en el año 2000, al 70.4%.

**Cuadro 15. MUNICIPIO DE MORELIA: POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE
 ACTIVA POR SECTOR, 1990 Y 2000**

	1990		2000	
	ABSOLUTA	%	ABSOLUTA	%
Población Económicamente Activa Ocupada por Sector Económico	141,686	100.0	230,201	100.0
Sector Primario	9,415	6.6	8,057	3.5
Sector Secundario	36,716	25.9	53,637	23.3
Sector Terciario	90,212	63.7	162,061	70.4
No Especificado	5,343	3.8	6,446	2.8

Fuente: Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (2002). Cuaderno Estadístico Municipal de Morelia, Michoacán, México.

Los indicadores macrosociales del Municipio de Morelia, muestran deterioros constantes en el ingreso y en la calidad de vida de su población.

En la década de los noventa, en el Municipio de Morelia, se observa la tendencia de disminución en el nivel de ingreso en la mayoría de la población ocupada. En efecto, entre los años de 1990 y 2000, se advierte el incremento de la población ocupada que no recibió ingresos en un 50.55%. En contraparte, para los mismos años, la población ocupada que percibió entre uno y dos salarios mínimos

aumentó en un 15.92%. Mientras la población ocupada que obtuvo entre dos y tres salarios mínimos se amplió en un 46.28% y, la población ocupada que consiguió entre tres a cinco salarios mínimos, se acrecentó en un 58.51 %, como se aprecia en el Cuadro siguiente.

Cuadro 16. MUNICIPIO DE MORELIA: POBLACIÓN OCUPADA SEGÚN NIVEL DE INGRESOS PARA LOS AÑOS 1990 Y 2000

AÑOS	POBLACIÓN OCUPADA 1990	VARIACIÓN PORCENTUAL DE 1990 Y 2000	POBLACIÓN OCUPADA 2000
NIVEL DE INGRESO			
No recibe ingreso	5,869	50.55	11,868
De 1 a 2 salarios mínimos	52,497	15.92	62,412
Más de 2 y menos de 3 salarios mínimos	21,941	46.28	40,842
De 3 a 5 salarios mínimos	17,749	58.51	42,778

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (1991). XI Censo General de Población y Vivienda 1990, México. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2001). XII Censo General de Población y Vivienda 2000, México.

De este modo, la población económicamente activa ocupada del Municipio de Morelia, que no tuvo ingresos y con ingresos inferiores a dos salarios mínimos representó una variación del 66.47 % con respecto a los años de 1990 y 2000, lo cual expresó que los niveles de ingresos de la población presentaron una gran disparidad municipal.

Con base en un índice compuesto de marginación³ que permite jerarquizar a cada municipio a escala nacional, según el impacto de las carencias que padece la población municipal como resultado de la falta de acceso a la educación primaria, la residencia en vivienda inadecuada, la baja percepción de ingresos y el menoscabo de servicios públicos básicos, con lo que se establece un nivel determinado de desarrollo local, el Municipio de Morelia, en 1990, tiene el índice de marginación de -1.757 y para el año 2000 llegó a -1.700, lo que representó una variación poco significativa del grado de mejora con respecto a la marginación municipal. Asimismo, el Municipio de Morelia mantuvo un grado de marginación muy bajo con respecto a los demás municipios de México. Por lo que, el Municipio de Morelia, estuvo por arriba de la media nacional con respecto al índice de marginación municipal, como se aprecia en el Cuadro 17.

Cuadro 17. MUNICIPIO DE MORELIA: ÍNDICE Y GRADO DE MARGINACIÓN

	1990	2000
ÍNDICE DE MARGINACIÓN		
MUNICIPAL	-1.757	-1.700
MEDIA NACIONAL	-0.4100	-0.4051
GRADO DE MARGINACIÓN MUNICIPAL	MUY BAJO	MUY BAJO

FUENTE: Consejo Nacional de Población (2003), Índices de marginación, México.

³ El índice de marginación de los municipios en México, se jerarquizan de acuerdo a su nivel relativo de bienestar que comprenden los aspectos de población analfabeta, población sin primaria completa de 15 años o más, población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos, ocupantes en vivienda particular sin drenaje, sin energía eléctrica, sin agua entubada, con hacinamiento y con piso de tierra. Ver: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2003), **Sistema Nacional de Información Municipal**, México, 57 y ss.

B. Aspectos educativos.

En el Municipio de Morelia los indicadores de educación muestran que de la inscripción total de 146,048 alumnos registrados en el ciclo escolar 1996/1997, el 6.2% abandonaron sus estudios antes de terminar un nivel educativo. Asimismo, el índice de aprovechamiento manifiesta que el 17.8% del total de alumnos de distintos niveles educativos no aprueba. En tanto, la reprobación en el bachillerato es significativa debido a que de cada 100 alumnos 55 de ellos reprueba. Mientras, el índice de retención del 93.8% y el índice de aprovechamiento del 82.2% que presentó el Municipio de Morelia para dicho ciclo escolar, estuvieron por debajo del nivel nacional que correspondió al 96.3% del índice de retención y al 85.6% del índice de aprovechamiento, como se observa en la Cuadro 18.

Cuadro 18. MUNICIPIO DE MORELIA: ALUMNOS INSCRITOS, EXISTENCIAS Y APROBADOS, ÍNDICE DE RETENCIÓN E ÍNDICE DE APROVECHAMIENTO A FIN DE CURSOS SEGÚN NIVEL EDUCATIVO, COMPARADO A NIVEL NACIONAL, CICLO 1996 / 1997

NIVEL EDUCATIVO	Primaria	Secundaria	Bachillerato	Profesional Medio	
MUNICIPAL					TOTAL
INSCRIPCIÓN TOTAL (1)	90,316	31,486	21,531	2,715	146,048
EXISTENCIAS (2)	86,004	29,274	19,222	2,576	137,076
APROBADOS (3)	80,182	20,054	10,610	1,896	112,742
ÍNDICE DE RETENCIÓN (2) / (1) x100	95.2	93.6	89.3	93.6	93.8
ÍNDICE DE APROVECHAMIENTO (3) / (2) x100	93.2	68.5	55.2	73.6	82.2
NACIONAL					TOTAL
INSCRIPCIÓN TOTAL (1)	14,650,521	4,809,266	2,222,339	383,760	22,065,886
EXISTENCIAS (2)	14,337,609	4,585,589	2,017,335	314,690	21,255,223
APROBADOS (3)	13,250,471	3,538,747	1,167,875	227,430	18,184,523
ÍNDICE DE RETENCIÓN (2) / (1) x100	97.8	95.3	90.7	82.0	96.3
ÍNDICE DE APROVECHAMIENTO (3) / (2) x100	92.4	77.17	57.8	72.2	85.6

FUENTE: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Educación en Estado de Michoacán (1998). Dirección General de Servicios Coordinados de Educación Pública en el Estado. Sistema Interactivo Descentralizado de Estadísticas Continúas. Secretaría de Educación Pública (2002). *Sistemas para el análisis de la estadística educativa.*

Lo anterior, permite advertir que uno de los mayores problemas lo constituye la reprobación en los niveles educativos básico, medio y medio superior en el Municipio de Morelia. Esto se debe primordialmente a la condición de los bajos ingresos que impacta en el grado de bienestar de la población, que constituye uno de los factores que incide en este sentido.

La población de 15 años y más que sabe leer y escribir continuó con la tendencia ascendente, en 1990, representó el 91.8 % y en el año 2000 fue de 94.3%. Esta población se ubicó por encima de la variación tanto estatal y nacional, como se observa en el Cuadro 19.

Cuadro 19. MUNICIPIO DE MORELIA: POBLACIÓN DE 15 AÑOS Y MÁS POR CONDICIÓN DE ALFABETISMO COMPARADA A NIVEL NACIONAL Y CON EL ESTADO DE MICHOACÁN, 1990 – 2000 (variación porcentual)

AÑO	NACIONAL (variación porcentual)		ESTADO (variación porcentual)		MORELIA (variación porcentual)	
	ALFABETA	ANALFABETA	ALFABETA	ANALFABETA	ALFABETA	ANALFABETA
1990	86.3	13.7	82.8	17.3	91.8	8.2
2000	89.7	10.3	90.7	9.2	94.3	5.7

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, XI Censo General de Población y Vivienda 1990, México. _____ Censo General de Población y Vivienda 2000, México.

No obstante, que el analfabetismo se reduce de manera considerable en términos proporcionales del periodo de 1990 al 2000, continúa siendo significativo el rezago que representó el 5.7% de la población de 15 años y más en el año 2000, si se considera que el Municipio de Morelia concentra la mayor infraestructura y recursos educativos de la entidad federativa.

C. Aspectos de la salud.

El Municipio de Morelia mostró mejoras en la disminución de la mortalidad con el abatimiento de las enfermedades con las múltiples acciones que las instituciones de salud (IMSS, ISSSTE y Secretaría de Salud) han realizado en sus más de cincuenta años de existencia en este espacio municipal.

En efecto, la mortalidad experimenta un descenso continuo. En 1990, la esperanza de vida al nacimiento en el Municipio de Morelia fue de 70.7 años y en el 2000 se incrementó al 74.5 años, con una diferencia de casi cuatro años en una década. Este comportamiento municipal con respecto a la esperanza de vida al nacer, fue ligeramente superior a la que se observó a nivel del Estado de Michoacán y en el ámbito nacional, excepto en el año de 1990 que fue igual a la entidad federativa e inferior a la República Mexicana, como se advierte en el Cuadro siguiente.

Cuadro 20. MUNICIPIO DE MORELIA: ESPERANZA DE VIDA AL NACIMIENTO COMPARADA CON EL ESTADO DE MICHOACÁN Y NACIONAL; 1990 – 2000

ESPERANZA DE VIDA AL NACIMIENTO	MUNICIPAL (AÑOS)	ESTADO DE MICHOACÁN (AÑOS)	NACIONAL (AÑOS)
1990	70.7	70.7	71.2
1991	71.5	71.4	71.7
1992	72.1	71.6	72.0
1993	72.5	72.7	72.3
1994	72.7	72.2	72.5
1995	72.9	72.4	72.6
1996	73.1	72.7	72.8
1997	73.5	72.9	73.1
1998	73.8	73.2	73.3
1999	74.1	73.6	73.6
2000	74.5	73.9	74.0

FUENTE: Secretaría de Salud en el Estado. Consejo Nacional de Población (2003), **Indicadores demográficos, 1990 – 2030.**

En el Municipio de Morelia, la tasa general de mortalidad tendió a disminuir de 4.5 a 3.8 por mil habitantes para los años de 1990 al 2000 respectivamente. Esta tasa general de mortalidad municipal fue inferior a la del Estado de Michoacán para los mismos años, la cual representó el 5.7 por mil habitantes en 1990 y el 5.0 por mil habitantes para el 2000. Asimismo, la tasa de mortalidad municipal estuvo por debajo de la nacional, la cual llegó a una tasa bruta de mortalidad de 5.2 por mil habitantes en 1990 y de 4.5 por mil habitantes en el 2000 como se observa en el Cuadro 21.

**Cuadro 21. MUNICIPIO DE MORELIA: TASA BRUTA DE MORTALIDAD*
 COMPARADA CON EL ESTADO DE MICHOACÁN Y NACIONAL,
 1990 – 2000**

AÑO	MUNICIPAL*	ESTADO DE MICHOACÁN**	NACIONAL**
1990	4.5	5.7	5.2
1991	4.4	5.5	5.0
1992	4.3	5.5	4.9
1993	4.3	5.4	4.8
1994	4.3	5.3	4.8
1995	4.2	5.3	4.8
1996	4.2	5.2	4.7
1997	4.1	5.2	4.7
1998	4.0	5.1	4.6
1999	4.1	5.0	4.6
2000	3.8	5.0	4.5

* Tasa bruta de mortalidad por mil personas.

FUENTE: *Secretaría de Salud en Michoacán (2002), **Estadísticas de Salud de la Jurisdicción Sanitaria No. 1**, Morelia.

Consejo Nacional de Población (2003), **Indicadores demográficos, 1990 – 2030.

Otro de los problemas que enfrenta el Municipio de Morelia, es el déficit de atención hacia los grupos sociales marginados en el medio rural que no tuvieron acceso a los servicios de salud, lo cual se manifestó en 24 localidades que representaron el 13.79% de las comunidades del Municipio de Morelia, con una población de 980 habitantes.⁴

El aumento de las enfermedades crónicas, cuyo tratamiento requiere intervenciones médicas prolongadas y costosas, se ha constituido en la problemática de la salud del Municipio de Morelia que tiende a presentarse de manera crítica desde los años noventa.⁵

⁴ Secretaría de Salud en Michoacán (2000), **Estadísticas de Salud de la Jurisdicción Sanitaria No. 1**, Morelia

⁵ Comité de Planeación para el Desarrollo del Municipio de Morelia (2000), **Programa Sectorial de Salud y Asistencia Social**, Morelia, p. 15.

D. Aspectos de la vivienda.

Los indicadores de la vivienda en el Municipio de Morelia, manifestaron que el número de ocupantes por vivienda, en el transcurso de los años de 1990 al 2000, disminuyeron de 5 ocupantes por vivienda en 1990 a 4.4 en el año 2000, registrándose un decremento del orden de 0.6 puntos en el período, como se observa enseguida en el Cuadro 22. Este cambio resulto poco significativo por ocupantes por vivienda ante el incremento de la población en el Municipio.

Cuadro 22. MUNICIPIO DE MORELIA: VIVIENDAS, OCUPANTES Y PROMEDIO DE OCUPANTES POR VIVIENDA: 1990 - 2000

ANO	VIVIENDAS	OCUPANTES	PROMEDIO
1990	98 709	492 901	5.0
2000	140 059	615 800	4.4

FUENTE: Elaboración propia con datos del Centro de Investigación para el Desarrollo del Estado de Michoacán (2000), *El Municipio en Cifras, Morelia*

Los servicios de que disponen las viviendas particulares habitadas del Municipio de Morelia en función del tamaño de la localidad, se advierte que a medida que la localidad concentra mayores niveles de población existen mayor porcentaje de viviendas con los servicios de agua entubada, drenaje y energía eléctrica. En contraparte, las localidades con menos habitantes, los servicios básicos de que disponen se reducen, sobre todo los relativos a drenaje y agua entubada, como se contempla en las localidades menores a los 2,500 habitantes, en donde una tercera parte de las viviendas cuenta con el servicio de drenaje. Basta observar esta situación en el año de 1995, como se puede apreciar en la Cuadro 23.

Cuadro 23. MUNICIPIO DE MORELIA: VIVIENDA PARTICULAR HABITADA CON DISPONIBILIDAD DE SERVICIOS BÁSICOS POR TAMAÑO DE LOCALIDAD, 1995.

Tamaño de la localidad	Viviendas particulares habitadas	Disponibilidad del servicio básicos (variación porcentual)		
		Agua Entubada	Drenaje	Energía Eléctrica
Menos de 2,500 habitantes	9,752	77.7	35.3	89.8
2,500 - 4999 habitantes	708	94.4	53.0	98.2
5,000 -14,999 habitantes	2,008	89.1	93.0	98.0
15,000 y más habitantes	110,096	94.2	95.0	99.4
TOTAL	122,564			

Fuente: Ibíd.

En el Municipio de Morelia se observan incrementos en el registro de los predios tanto en el medio urbano y rústico. En el año de 1996 se tenían registrados un total de 181,917 predios y para 1999 se habían registrado 196,378 predios, lo que significo un incremento del 7.47%. Los predios registrados en 1999, el 94.5 %

corresponden a predios urbanos y el 5.5 % a predios rústicos, como se aprecia en el Cuadro 24.

Cuadro 24. MUNICIPIO DE MORELIA. PREDIOS REGISTRADOS EN 1996 Y 1999

TIPO DE PREDIO	1996	1999	VARIACION PORCENTUAL
URBANO	171,641	185,523	7.49
RUSTICO	10,276	10,855	5.34
TOTAL	181,917	196,378	7.47

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Catastro. Tesorería General del Estado de Michoacán, Morelia

La actualización de registro predial de manera periódica resulta de importancia para el gobierno del Municipio de Morelia, debido a que es una de sus fuentes de ingresos fundamentales para su desempeño institucional.

De este modo, los indicadores macroeconómicos y sociales del escenario municipal, manifestaron las dificultades para elevar el grado de bienestar social y el crecimiento económico del Municipio de Morelia, en los procesos de la alternancia del poder político en el gobierno del Municipio de Morelia en los años noventa.

3. La agenda y actuación del gobierno en la dinámica de la regulación municipal.

La alternancia en el ejercicio del poder en el gobierno del Municipio de Morelia durante el periodo de 1990 a 1998, vinculado con la actual democracia en México, se generó de manera periódica (trianual) por distintos actores políticos.

En el año de 1989, es la primera vez que un partido político: el Partido de la Revolución Democrática (PRD), gana la elección política-electoral para el gobierno del Municipio de Morelia al Partido Revolucionario Institucional (PRI), el cual había mantenido la hegemonía del poder político local a lo largo de más siete décadas (1918 – 1990). Posteriormente, el PRI obtiene el triunfo en 1992, gobierna durante el periodo de 1993 a 1995. Luego el Partido Acción Nacional (PAN) resulta vencedor en la contienda electoral en el año de 1995, gobernando para el trienio de 1996 a 1998. Posteriormente el PRI nuevamente gana las elecciones de 1998 y del 2001, ejerce el poder local para los trienios de 1999 al 2001 y del 2002 al 2004.

En el Cuadro 25 siguiente, se destacan los resultados electorales para elección de los integrantes del ayuntamiento del Municipio de Morelia para los años de 1989, 1992, 1995, 1998 y 2001.

Cuadro 25. MUNICIPIO DE MORELIA. RESULTADOS ELECTORALES DE LA ELECCION DE LOS INTEGRANTES DEL AYUNTAMIENTO EN LOS AÑOS 1989, 1992, 1995, 1998 y 2001. (VARIACIÓN PORCENTUAL)

Año de elección del Ayuntamiento del Municipio de Morelia	Abstencionismo electoral (%)	PAN (%)	PRI (%)	PRD (%)	OTROS PARTIDOS (%)
1989	68.0	27.0	31.0	35.0	5.0*
1992	65.0	16.0	55.0	18.0	2.0**
1995	39.0	43.0	31.0	22.0	4.0***
1998	54.0	33.0	35.0	28.0	4.0****
2001	47.0	24.0	48.0	28.0*****	

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Instituto Electoral de Michoacán (2001), Atlas electoral del Estado de Michoacán: 1977 - 2000, Morelia. _____ (2002), Estadística electoral del Estado de Michoacán, Morelia.

* EL PARM Y EL PPS ADQUIERE CADA UNO EL 1.0 % DEL TOTAL DE VOTOS Y EL PFCRN EL 3.0 %.

** EL PARM Y EL PPS OBTUVIERON EL 1.0% DEL TOTAL DE VOTOS RESPECTIVAMENTE

***EL PFCRN ALCANZÓ EL 1.0% DEL TOTAL DE VOTOS Y EL PT EL 3.0 %.

**** EL PT LOGRÓ EL 1.0% DEL TOTAL DE VOTOS Y EL PVEM EL 3.0%

***** EL PRD REALIZO COALICIÓN CON EL PT PARA ESTA ELECCIÓN.

En el Cuadro anterior, se observa que el nivel de participación electoral es bajo. En 1989 alcanzó el 68.0 % el abstencionismo, casi lo mismo se observa en el año de 1992, con el 65.0% con respecto al total del padrón electoral, lo que muestra un alto índice de falta de participación del electorado para dichos años. Esta tendencia se revierte en la elección de 1995, lográndose un incremento significativo de votantes, se llega al 39.0% de abstencionismo, para después, en 1998, se incrementó al 54.0%. Sin embargo, vuelve a decrecer el abstencionismo en la elección de 2001, llega al 47.0 % con respecto a la lista nominal electoral.

El alto índice de abstencionismo en las referidas elecciones del gobierno del Municipio de Morelia, fue una muestra de la crisis de credibilidad ciudadana en los candidatos e instituciones políticas a escala local.

No obstante lo anterior, la ciudadanía que votó manifestó nuevas preferencias electorales al elegir representantes de distinto partido en la renovación del poder político en el Municipio de Morelia, con alternancia periódica en los años de 1990 a 1998 por diferente instituto político (PRD, PRI y PAN).

El período electoral de 1989 fue un momento importante en la vida política del Municipio de Morelia, que condujo al relevó del PRI por el PRD, al obtener el triunfo político electoral de la capital del Estado de Michoacán que había sido monopolio del PRI por varias décadas. El éxito del PRD en el Municipio de Morelia, se debió en fundamentalmente a que dicho partido constituyó una nueva fuerza política, que se identificó con el cardenismo en una entidad federativa donde se apela al recuerdo de las comunidades y grupos agrarios del protagonismo que se dio con el reparto agrario en los años treinta con el presidente Lázaro Cárdenas y que en esta medida, el cardenismo en el Estado de Michoacán es una cultura política que fortaleció el

momento de la organización partidaria del PRD, al estar dirigida por su hijo el Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano a nivel nacional, que además había sido gobernador del Estado de Michoacán por el PRI durante 1980 a 1986, produjo la irrupción popular mayoritaria en las urnas a favor del PRD en el Municipio de Morelia.⁶

Desde ese momento histórico de cambio político en el Municipio de Morelia, se ha producido la alternancia en el poder en el gobierno municipal por decisión ciudadana. En las etapas posteriores de gobierno, se puede explicar la alternancia en el poder local, en buena medida, por los efectos del incremento de la tasas de desempleo, la falta de inversión, los bajos niveles de atención gubernamental en materia social, los rezagos de los servicios públicos municipales, que constituyeron una combinación de factores que generaron el descontento ciudadano que se manifestó en las diferentes elecciones municipales.

En este contexto, la alternancia de distinto partido en el gobierno municipal constituyó una experiencia en la vida democrática del Municipio de Morelia, que generó diversas iniciativas y acciones por quienes asumieran y condujeran el gobierno municipal para cada etapa. Cada régimen formuló la agenda de gobierno para el periodo que le correspondió, lo que orientó la realización de las acciones que se tradujeron en la observancia o no de las normas reglamentarias vigentes, en reformas o nuevas disposiciones, así como en planes, programas y actividades, lo cual implicó el desempeño institucional y representó un determinado grado de gobernabilidad en la vida pública del Municipio de Morelia. Estos aspectos enseguida se tratan de manera trianual para el lapso de de 1990 a 1998.

A. El trienio de 1990 a 1992.

El Municipio de Morelia para el periodo de 1990 a 1992, estuvo gobernado por militantes del PRD, quienes ganaran la elección del 10 de diciembre de 1989 e integraran el ayuntamiento, siendo el primer gobierno municipal distinto al PRI. Este partido había retenido el poder político por más de siete décadas, para cada proceso electoral de la elección del gobierno del Municipio de Morelia de manera trianual desde el año 1918, que es cuando se promulga la Constitución Política del Estado de Michoacán y con ello, se realiza la primera elección política del ayuntamiento constitucional.

Samuel Maldonado Bautista preside el Ayuntamiento del Municipio de Morelia del referido periodo de gobierno, el cual quedó instalado el 1º de enero de 1990,

⁶ Es importantes destacar que el panorama político municipal del Estado de Michoacán, en el proceso electoral de 1989, generó una recomposición política plural de los gobiernos municipales; de los 113 municipios que integran a la entidad federativa, 52 obtuvo el PRD, 46 el PRI, 3 el PAN, 1 el PARM y 11 fueron concejos municipales. Sobre este proceso de pluralidad política municipal en el ámbito nacional ver: Lujambio, Alfonso (2000), **El poder compartido**, Océano, México, pp. 77 y ss

conforme a lo dispuesto por el artículo 20 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán,⁷ el cual indica:

"Artículo 20. Los Ayuntamientos una vez que hubieren sido legalmente integrados, se instalarán solamente y públicamente el día primero de enero del año inmediato siguiente a su elección."

El artículo 114 de la Constitución Política del Estado de Michoacán⁸ y el artículo 13 de la Ley Orgánica Municipal⁹ que establecen la integración de los ayuntamientos de la entidad federativa, se disponía, por esta Ley, de forma precisa, que el ayuntamiento de la capital del Estado de Michoacán se integrará con un presidente, un síndico, 7 regidores de mayoría relativa y hasta 3 regidores de representación proporcional. Conforme a esta disposición el Ayuntamiento del Municipio de Morelia, para el periodo de 1990 a 1992, fue integrado por un Presidente Municipal, un Síndico, siete regidores por mayoría relativa, todos éstos del PRD, dos regidores del PRI y un regidor del PAN de representación proporcional. Lo que constituyó un gobierno municipal plural, mayoritariamente del PRD con representación minoritaria de otros partidos.

Este cuerpo colegiado plural integrado en el Ayuntamiento del Municipio de Morelia para el periodo de 1990 a 1992, no estableció los objetivos, estrategias y acciones fundamentales del gobierno a través del plan de desarrollo municipal para referido trienio, debido a que no fue formulado por éste. No obstante, que el artículo 33 de la Ley de Planeación del Estado de Michoacán¹⁰ vigente desde 1989, establece la obligación de que los ayuntamientos de la entidad federativa elaboraran y aprobaran los planes y programas conforme a las bases de coordinación con el gobierno del Estado. Asimismo, en la fracción I de dicho artículo 33, indica que los planes serán trienales y se presentarán ante el Poder Legislativo para su examen y opinión, dentro de los seis meses de gestión administrativa y su vigencia se circunscribirá al periodo constitucional del ayuntamiento respectivo.

El objetivo principal de la planeación municipal es establecer los propósitos, metas, acciones y recursos necesarios para el desarrollo del municipio, lo que lleva a determinar las previsiones de un gobierno en el mediano plazo. Sin embargo, los compromisos fundamentales del gobierno para el periodo de 1990 a 1992, no se establecen en un plan municipal, sino que se instituyen a partir del discurso de la

⁷ Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 5 de marzo de 1984.

⁸ El artículo 114 de la Constitución Política del Estado de Michoacán regula la integración de los municipios de la entidad federativa, el cual señala que los ayuntamientos se conformaran por un Presidente, un Síndico y tantos regidores como determine la Ley, pero éstos no podrán ser menos de cinco. Este artículo fue reformado en 1983, acorde a las reformas al artículo 115 de la Constitución Federal efectuadas en el mismo año, con la cual se introduce el principio de representación proporcional en la elección los ayuntamientos de todos los municipios del Estado de Michoacán. Constitución Política del Estado de Michoacán, artículo 114, reforma publicada en el **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 11 de agosto de 1983.

⁹ Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, **op. cit.**

¹⁰ Ley de Planeación del Estado de Michoacán, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 17 de abril de 1989.

toma de protesta del Presidente Municipal el día 1 de enero de 1990, los cuales orientan las acciones del gobierno del Municipio de Morelia para la citada etapa gubernamental. Esto manifestó la inobservancia de la regulación para la formulación de plan municipal y la falta de institucionalización de los procesos de la planeación para la conducción del desarrollo municipal.

De este modo, en el referido discurso de Samuel Maldonado Bautista,¹¹ se plantearon las políticas fundamentales que durante el trienio de 1990 a 1992, habrían de seguirse, entre los propósitos fundamentales, se pueden advertir los principales compromisos, que comprendieron esencialmente cuatro ámbitos de la vida pública del Municipio de Morelia, los cuales fueron:

1. Aplicar la reglamentación jurídica, así como revisarla y, en su caso, reformarla.
2. Establecer mecanismos de participación en las acciones del gobierno municipal.
3. Fortalecer la hacienda pública para impulsar el desarrollo del Municipio.
4. Solucionar progresivamente los servicios públicos municipales.

Estos propósitos que orientaron al gobierno del Municipio de Morelia en turno, se lograron en determinados aspectos con las acciones que se realizan por el ayuntamiento municipal, de las cuales se destacan las innovaciones dadas en el régimen normativo institucional municipal, lo cual tiende a configurar la dinámica del desempeño gubernamental.

i) La dimensión de la reglamentación municipal.

El primer ofrecimiento del gobierno para el periodo de 1990 a 1992, de aplicar, revisar y reformar la reglamentación que regula al Municipio de Morelia, como uno de los aspectos deseables que caracterizan al buen gobierno, tuvo como régimen jurídico vigente los Reglamentos: de Tortillería y Molinos de Nixtamal;¹² para la Venta y Consumo de Cerveza en el Municipio de Morelia;¹³ para Comercio y Mercados en Vía Pública;¹⁴ de Horario en Establecimientos Comerciales;¹⁵ de Hoteles, Moteles y Casas de Huéspedes;¹⁶ para la Industria del Pan para la Ciudad de Morelia;¹⁷ de

¹¹ Samuel Maldonado Bautista, Toma de Posesión ayer como Presidente Municipal”, **La Voz de Michoacán**, Morelia, 2 de enero de 1990, p. 1A y ss.

¹² Reglamento de Tortillerías y Molinos de Nixtamal, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 27 de Octubre de 1969.

¹³ Reglamento para la Venta y Consumo de Cerveza en el Municipio de Morelia, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 14 de Febrero de 1971.

¹⁴ Reglamento para Comercio y Mercados en Vía Pública, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 2 de Julio de 1973.

¹⁵ Reglamento de Horario en Establecimientos Comerciales, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 20 de Septiembre de 1973.

¹⁶ Reglamento de Hoteles, Moteles y Casas de Huéspedes, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 11 de Marzo de 1974.

¹⁷ Reglamento para la Industria del Pan en la Ciudad de Morelia, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 21 de Julio de 1977.

Espectáculos Taurinos en el Municipio de Morelia;¹⁸ y, de Anuncios para el Municipio de Morelia.¹⁹

Este conjunto de disposiciones jurídicas reglamentarias expresaba los rezagos ya existentes a las capacidades normativas del Municipio de Morelia, si se considera lo previsto en el artículo 98 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán vigente en 1984,²⁰ el cual dice textualmente:

“Artículo 98. Los reglamentos municipales de manera enunciativa y no limitativa, podrán comprender las siguientes ramas: I. De Policía y Buen Gobierno; II. Interior del Ayuntamiento; III. De Seguridad Pública; IV. Tránsito; V. Interior de Administración; VI. De Obras Públicas; VII. De Limpieza y Salud Pública; VIII. De Mercados y Comercio en la Vía Pública; IX. De Estacionamientos; X. Cementerios y Panteones; XI. De Horario Comercial; XII. De los Establecimientos que Expenden Alimentos Preparados; XIII. De Rastros y Expendios de Carne; XIV. De Anuncios; XV. De Espectáculos y Diversiones Públicas; y, XVI. Los demás que acuerde el Ayuntamiento según las necesidades municipales.”

Esto permite advertir que a los ayuntamientos de la entidad federativa se les faculta para expedir ordenamientos fundamentales para normar la vida municipal, tanto el de bando municipal, así como los reglamentos: para regular la organización y estructura interna del ayuntamiento; para la organización y funcionamiento de la administración pública municipal; para normar las obras y servicios públicos; y, para regular las actividades de los particulares.

En el periodo de gobierno de Samuel Maldonado Bautista, no se expide ni el bando municipal, tampoco los reglamentos para regular la organización y funcionamiento de la Administración Pública Municipal, de obras públicas u otro tipo de disposiciones que regulen al municipio. No obstante, las facultades expresas que otorga la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán a los ayuntamientos. Únicamente se reforma el Reglamento de Espectáculos Taurinos, el 10 diciembre de 1991, en la que adiciona fundamentalmente la prohibición de introducción de bebidas alcohólicas en los espectáculos taurinos.²¹ Esto representó un serio atraso en el

¹⁸ Reglamento de Espectáculos Taurinos en el Municipio de Morelia, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 4 de diciembre de 1980.

¹⁹ Reglamento de Anuncios para el Municipio de Morelia, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 18 de Febrero de 1983.

²⁰ La Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán fue publicada **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, el 5 de agosto de 1982, la cual ha sido reformada en cuatro ocasiones: el 5 de marzo de 1984, el 27 de febrero de 1992, el 31 de diciembre de 2001 y el 28 de agosto de 2003. Para los efectos de la presente investigación solo se consideran las reformas efectuadas que tienen vigencia desde marzo de 1984 y las de febrero de 1992 para el periodo de gobierno trianual de 1990 a 1992, que es objeto de estudio de este subtema.

²¹ Reglamento de Espectáculos Taurinos en el Municipio de Morelia, reformas publicadas en los estrados de la Presidencia del Municipio de Morelia, Morelia, 10 de diciembre de 1991. Cabe señalar que las Bases Normativas para la Expedición de Bandos y Reglamentos Municipales del Estado de Michoacán vigente desde 1986 y abrogadas por las reformas a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán del 31 de diciembre de 2001, establece en el artículo 15 como mecanismo de la publicación de los bandos y reglamentos que se realice en los estrados de la Presidencia Municipal, “... teniendo cuidado el Ayuntamiento de difundir en su jurisdicción el aviso de su vigencia.” Por lo que no obliga la publicación de los reglamentos que expida el Ayuntamiento en el Periódico Oficial del

establecimiento de las instituciones jurídicas fundamentales para el desenvolvimiento de la vida pública municipal.

La aplicación de la normatividad reglamentaria vigente da énfasis al respeto del reglamento que rige el expendio y consumo de bebidas alcohólicas. Al respecto, se advierte que en el periodo de gobierno de 1990 a 1992, se realizaron 3,918 infracciones a establecimientos, de las cuales el 82.0% correspondieron a negocios de venta y consumo de bebidas alcohólicas, el 17.0% a giros de video-juegos y el 1.0% a los demás negocios (carnicerías, farmacias, etc.).²²

Esta acción, sustentada en un instrumento jurídico municipal, resultó fundamental para combatir el alcoholismo de la población, cuyas implicaciones se manifiestan por los problemas sociales que genera, como la violencia intrafamiliar, así como padecimientos en la salud, como la cirrosis que es causa del 8% de mortandad de la población del Municipio de Morelia.

ii) La dimensión de la participación.

El gobierno del Municipio de Morelia, para el periodo de 1990 a 1992, estableció mecanismos de participación en quehacer de la vida pública municipal, los cuales se orientaron a la creación de dos cuerpos colegiados consultivos: el Consejo de la Ciudad y el Consejo Rural, que quedan instituidos en el Ayuntamiento como órganos de consulta de colaboración ciudadana para la atención de asuntos de interés público tanto del medio urbano y rural respectivamente. Esto se realiza a inicios del mandato Constitucional del gobierno municipal de 1990, mediante de la aprobación del Cabildo, en la sesión ordinaria celebrada el día 2 de enero de 1990,²³ que crea el Consejo de la Ciudad y el Consejo Rural.

El Consejo de la Ciudad se conformó por vecinos del Municipio de Morelia, que son representantes de organizaciones de la sociedad civil, de asociación de profesionistas y ciudadanos distinguidos. En tanto el Consejo Rural se integró por Consejeros que eran los Jefes de Tenencia y Encargados del Orden del medio rural del Municipio de Morelia. Cada uno de estos Consejos, quedó estructurado por una Secretaria Ejecutiva y ocho Comisiones: de Turismo, Comercio, Seguridad Pública, Ecología, Educación, Deporte y Recreación; Historia; y, Régimen Jurídico. El Secretario Ejecutivo es designado por el Presidente Municipal, cuyas funciones fundamentales son procurar la interrelación entre el Ayuntamiento y los consejeros e

Estado de Michoacán. Bases Normativas para la Expedición de Bandos y Reglamentos Municipales del Estado de Michoacán, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 31 de julio de 1986.

²² "Samuel Maldonado Bautista: Primer Informe de Gobierno", **La Voz de Michoacán**, Morelia, 9 de diciembre de 1990, p. 1 A; "Segundo Informe de Gobierno; Samuel Maldonado", **Política**, Morelia, 10 de diciembre de 1991, p. 1 A; Ayuntamiento del Municipio de Morelia (1992), **Tercer Informe de Gobierno de Samuel Maldonado**, Morelia, p. 4.

²³ Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, trienio 1990 – 1992, **Acta de la Sesión Ordinaria de Cabildo** que aprueba la creación del Consejo de la Ciudad y el Consejo Rural, Morelia, 2 de enero de 1990, p. 3.

informar al Presidente del Consejo, cargo que asume el Presidente Municipal, sobre los acuerdos de cada Comisión.²⁴

El Consejo de la Ciudad se integró por 25 Consejeros por cada Comisión, los cuales eran residentes del medio urbano. Dichos Consejeros tanto del Consejo de la Ciudad y el Consejo Rural, duraron tres años en el puesto. Estos fueron cargos honoríficos, sin percibir remuneración alguna.

Dichos Consejos sesionaron de forma ordinaria cuando menos una vez al mes. Cuyos acuerdos tomados eran aprobados por mayoría y asumían el carácter de recomendaciones para la autoridad municipal. Dentro de los acuerdos que asumieron dichos Comités, destacan las propuestas para la preservación del acervo cultural y arquitectónico de Morelia, el mejoramiento de la infraestructura del medio urbano y rural, así como medidas para preservar el medio ambiente.

Los referidos Consejos realizan las funciones de promover la participación de los vecinos en el estudio y propuestas de solución a los problemas en materias tales como defensa del medio ambiente, educación, salud pública, seguridad, crecimiento urbano, desarrollo rural y otras de interés colectivo, a fin de que sus conclusiones puedan servir a la autoridad municipal para el ejercicio eficiente de sus responsabilidades públicas. Esto lo realiza para el medio urbano el Consejo de la Ciudad y para la atención del medio rural, el Consejo Rural.

Esta operatividad de los citados Consejos, estuvo determinada por un acuerdo administrativo del Presidente Municipal, a través del cual se instituye la organización, estructura y funciones de los referidos Consejos.

Esta forma de participación ciudadana en las tareas del gobierno del Municipio de Morelia, desarrollada por los Consejos, configura un nuevo arreglo entre el Ayuntamiento y los ciudadanos. Los esfuerzos, capacidades y tiempo que aporta la ciudadanía, son articulados al trabajo de consultoría sobre diversos tópicos de interés público del gobierno del Municipio de Morelia, lo cual contribuye al desarrollo de la comunidad y a la capacidad de gobernar.

Los Consejos de la Ciudad y el Rural se establecen como parte de la gestión pública del gobierno municipal. Incorporan cambios en las instancias de decisión y actuación gubernamental, al interactuar sobre la problemática y proponer soluciones con la participación ciudadana, sin que ésta constituya una carga para el erario municipal

Lo anterior, abre nuevos cauces para la participación ciudadana en las tareas del gobierno del Municipio de Morelia. Entronca con la concepción de la gobernabilidad democrática de atender lo público de los problemas mediante la incorporación de la ciudadanía en la consulta de asuntos públicos municipales. Es

²⁴ Maldonado Bautista, Samuel (1993), **Crónica de una experiencia**, edición del autor, Morelia, pp. 116 y ss.

una concepción que implica corresponsabilidad y respuestas de la ciudadanía y del gobierno ante la magnitud de los problemas colectivos.

iii) La dimensión de las finanzas públicas.

El aspecto de fortalecer las finanzas públicas del gobierno del Municipio de Morelia, para el periodo de 1990 a 1992, tuvo como régimen jurídico de la hacienda municipal, las reformas de febrero de 1983 al artículo 115 de la Constitución Federal,²⁵ las modificaciones de julio de 1983 al artículo 123 de la Constitución del Estado de Michoacán,²⁶ así como las disposiciones que regulan a nivel municipal, en las que figuraron la Ley Orgánica Municipal,²⁷ el Código Fiscal Municipal del Estado de Michoacán,²⁸ la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán,²⁹ la Ley de Ingresos para los Municipios del Estado de Michoacán,³⁰ que rige para el año del ejercicio correspondiente, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Municipal,³¹ el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal suscrito entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Michoacán, así como la Ley de Catastro del Estado de Michoacán³² y el Reglamento de esta Ley,³³ en lo relativo a impuestos o derechos de propiedad.

²⁵ Ver **supra** la octava reforma del artículo 115 constitucional en el Capítulo III.

²⁶ Las fracciones II y III del artículo 123 de la Constitución Política del Estado de Michoacán, regula la hacienda de los municipios de la entidad federativa, que se reformó el 7 de julio de 1983, para estar en concordancia con las reformas del artículo 115 Constitucional Federal de 1983. Estas reformas se consideran como régimen jurídico para el periodo que se estudia. Constitución Política del Estado de Michoacán, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 7 de julio de 1983.

²⁷ Ley Orgánica Municipal, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 5 de marzo de 1984.

²⁸ Código Fiscal Municipal del Estado de Michoacán, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 31 de diciembre de 1983.

²⁹ Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 31 de diciembre de 1983. Reformas y adiciones a la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 20 de diciembre de 1990.

³⁰ La Ley de Ingresos para los Municipios del Estado de Michoacán para el ejercicio fiscal del año correspondiente, es aprobada por el Congreso del Estado en que se incluyen a todos los municipios de la entidad federativa que diferencia y agrupa determinadas tarifas por el tipo de población del municipio ya sea urbano, semiurbano o rural, así como por el tipo de zona residencial o comercial. Con lo que se advierte que el Congreso local presenta las iniciativas de la ley de ingreso con formatos normativos homogéneos para los 113 municipios que integran a la entidad federativa, lo que produce tratamientos tributarios análogos para distintas realidades municipales y que generalmente son disposiciones que no corresponden a sus requerimientos. Ley de Ingresos para los Municipios del Estado de Michoacán, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 27 de diciembre de 1990.

³¹ El artículo 1º de ésta Ley, establece que regula el presupuesto de egresos, el gasto público y la cuenta pública de los municipios, la cual comprende el ámbito del ayuntamiento y las entidades paramunicipales, es aplicada por el ayuntamiento a través de su Presidente Municipal y demás autoridades competentes. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Municipal, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 4 de marzo de 1991.

³² Ley de Catastro del Estado de Michoacán, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 5 de marzo de 1984.

³³ Reglamento de la Ley de Catastro del Estado de Michoacán, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 18 de mayo de 1992.

Este amplio régimen jurídico en materia hacendaría municipal, al gobierno del Municipio de Morelia, le permite realizar acciones para administrar las finanzas públicas.

En esta perspectiva, se destaca que a inicios del gobierno municipal que encabeza el PRD, en enero del año de 1990, el Gobierno del Estado de Michoacán y el Ayuntamiento del Municipio de Morelia dan por terminada la vigencia del Convenio de Coordinación para la Administración de Impuestos a la Propiedad Inmobiliaria que habían suscrito desde 1987,³⁴ con lo cual el ayuntamiento asume la administración directa del impuesto predial.

La situación de insuficiencia administrativa del Ayuntamiento del Municipio de Morelia, para realizar la recaudación del impuesto predial, que fue llevada a cabo por el Gobierno del Estado de Michoacán, previo Convenio, que estaba previsto en la Constitución estatal en el inciso a) de la fracción II del artículo 123, que establece que sean facultades y obligaciones de los ayuntamientos:

“a) Percibir las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación de valor, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

“Los ayuntamientos podrán celebrar convenios con la Tesorería General del Estado, para que ésta se haga cargo de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones”.

El costo del servicio prestado por el Gobierno del Estado de Michoacán representaba el 15% de los ingresos que dejaba de percibir el Ayuntamiento del Municipio de Morelia por este concepto. Éste, al asumir la administración directa del impuesto predial, redujo el costo de administración al 3%,³⁵ lo que le permite obtener una economía por este ingreso del 12%, además de los beneficios de obtener liquidez constante por el cobro de dicho impuesto, así como una mejor gestión y atención a los contribuyentes.

Con esta acción del gobierno del Municipio de Morelia, consigue a plenitud las atribuciones que en esta materia le conceden las normas jurídicas, ante la falta de capacidad de cobro de dicho impuesto predial que se había manifestado desde 1983, cuando se le otorga la facultad constitucional y legal³⁶ a los ayuntamientos para

³⁴ Convenio de Coordinación para la Administración de Impuestos de la Propiedad Inmobiliaria celebrado entre el Gobierno del Estado de Michoacán y los Ayuntamientos de la Entidad, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 14 de septiembre de 1987.

³⁵ Maldonado Bautista, Samuel (1993), **Crónica de...**, op. cit., p. 228.

³⁶ La facultad a los municipios para percibir las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria se establece en la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal reformado en 1983, como se asentó en el Capítulo III del presente trabajo. En el caso de los municipios del Estado de Michoacán se establece en la fracción II del artículo 123 de la Constitución estatal que regula la hacienda pública municipal. Constitución Política del Estado de Michoacán, op. cit. Asimismo, la fracción I del artículo 62 del Código Fiscal Municipal dispone que autoriza a los ayuntamientos para ejecutar leyes y decretos fiscales que expida el Congreso del Estado, en cuyas leyes se tiene a la Ley de Ingresos para los Municipios del Estado de Michoacán, que en su artículo 1º, prescribe al impuesto predial como uno de los ingresos que perciben los municipios de la entidad federativa. Ver: Código Fiscal Municipal del Estado de Michoacán, op. cit. Ley de Ingresos para los Municipios del Estado de

recaudar referido impuesto. En el caso del Municipio de Morelia, tuvo que recurrir a la celebración del Convenio de Coordinación para que el Gobierno del Estado de Michoacán se hiciera cargo de la administración de las citadas contribuciones, con lo que se afectaba al erario municipal y que si bien no se lograba el efecto inmediato esperado con las reformas constitucionales de 1983, en materia de la hacienda pública municipal, posteriormente implicó, para el ayuntamiento del Municipio de Morelia, una fuente importante de recursos propios en ejercicio de sus facultades en esta materia, que le generó mayor capacidad tributaria y una mayor autonomía relativa.

El fortalecimiento del gobierno del Municipio de Morelia por la vía de los ingresos, que permite determinar, en buena medida, la capacidad de actuación del ayuntamiento, comprendieron los ingresos ordinarios que incluyó los conceptos de impuestos, derechos, contribuciones especiales, productos, participaciones federales, aprovechamientos e ingresos extraordinarios,³⁷ establecidos en el artículo 1º de la Ley de Ingresos para los Municipios del Estado de Michoacán.³⁸ Estos

Michoacán para el ejercicio fiscal 1990, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 27 de diciembre de 1989.

³⁷ Para los efectos del presente análisis, se toma en consideración la subdivisión de los ingresos municipales en ingresos ordinarios e ingresos extraordinarios, en los términos que la realiza Carlos Quintana. Los ingresos ordinarios son los que cobra la municipalidad en forma regular y prescriben las leyes respectivas para proveerse de fondos que requiere para efectuar sus fines e incluye a los impuestos, productos, aprovechamientos, contribuciones y participaciones federales y estatales. Mientras los ingresos extraordinarios se conforman con los subsidios, créditos o cualquier otro que no corresponda a algún rubro de los ingresos ordinarios. Quintana Roldán, Carlos F. (2003), **Derecho Municipal**, Porrúa, México, pp. 369 y ss.

³⁸ El artículo primero de esta Ley, prescribió textualmente: "ARTÍCULO 1o. Los ingresos que la Hacienda Pública de los Municipios del Estado de Michoacán, serán los que se obtengan por concepto de:

IMPUESTOS I. Del Impuesto Predial: a) Urbano, b) Rústico, c) Ejidal, d) Comunal. II. Del Impuesto sobre Adquisición de Bienes Inmuebles. III. Del Impuesto Adicional para el Fomento Educativo. IV. Del impuesto sobre Lotes Baldíos, sin bardear o falta de banquetas. V. Del Impuesto sobre la Autorización de Horario Extraordinario a Establecimientos que realicen actividades comerciales. VI. Del Impuesto sobre Rifas, Loterías, Concursos y Sorteos.

DERECHOS: I. Por ocupación de la Vía Pública y Servicios de Mercados. II. Por Alineamiento y Demolición de Fincas Urbanas o Rústicas. III. Por Licencias de Construcción, Reparación y Restauración de Fincas. IV. Por Numeración de Fincas Urbanas. V. Por Servicios de Alumbrado Público. VI. Por Abastecimiento de Agua Potable y Drenaje. VII. Por Expedición, Revalidación y Canje de Permisos o Licencias. VIII. Por Propaganda, Promociones Comerciales y Anuncios de cualquier clase. IX. Por Expedición de Certificados, Títulos, Copias de Documentos y Legalización de firmas. X. Por Registros de Señales, Marcas de Herrar y Refrendo de Patentes. XI. Por Servicios de Panteones. XII. Por Servicios de Abasto. XIII. Por Servicios Urbanísticos.

CONTRIBUCIONES ESPECIALES: I. De Aumento y Mejoría Específica de la Propiedad. II. Aportación de Mejoras.

PRODUCTOS: I. Enajenación de Bienes Muebles e Inmuebles Pertenecientes al Municipio. II. Arrendamiento de Bienes Muebles e Inmuebles pertenecientes al Municipio. III. Rendimiento e intereses de Capital. IV. Explotación de cualquier naturaleza de los Bienes y Recursos propiedad del Municipio. V. Venta de Formas valoradas.

PARTICIPACIONES: I. Participaciones en Ingresos Federales en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal y de las disposiciones legales correspondientes.

ingresos presentaron una tendencia al incremento para el periodo de 1990 a 1992, como se aprecia en la Cuadro 26, lo que es una muestra de fortalecimiento de los procesos de descentralización del Estado mexicano hacia los gobiernos municipales.

Cuadro 26. INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE MORELIA, 1990 – 1992
 (Miles de pesos)

CONCEPTO	1990 (Variación)		1991 (Variación)		1992 (Variación)	
	Absoluta	%	Absoluta	%	Absoluta	%
Ingreso total	25,515	100	32,644	100	42,016	100
Ingreso ordinario	24,180	95	32,013	98	41,580	99
Impuestos	7,344	28	13,102	40	15,892	38
Derechos	2,018	8	3,066	9	4,197	10
Contribuciones Especiales	925	4	156	1	581	2
Productos	1,294	5	643	2	555	1
Aprovechamientos	3,831	15	1,784	5	2,137	5
Participaciones Federales	8,768	35	13,262	41	18,218	43
Ingreso extraordinario	1,335	5	631	2	436	1

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Auditoría Superior de Michoacán, Congreso del Estado de Michoacán, Morelia.

En efecto, como se puede observar en la Cuadro anterior, los ingresos del ayuntamiento en el trienio estudiado, tuvieron modificaciones importantes en los distintos conceptos, de los cuales se destacan los aspectos siguientes:

a) El comportamiento de los impuestos es ascendente y el que mayor aporta a los ingresos ordinarios en cada ejercicio fiscal anual, después de las aportaciones federales. En 1990 representó el 29.0%; en 1991, el 40.0%; y, en 1992, se reduce de manera poco significativa al 38.0% con respecto del ingreso total. Las contribuciones logradas en este rubro en el gobierno municipal encabezado por el PRD, se explican por el peso importante que asume el concepto del impuesto predial, que resulta primordial para elevar el ingreso en dicho renglón;

b) Los derechos mantienen incrementos consistentes en el ingreso total. En 1990, constituye el 8.0%; en 1991, aumenta al 9.0%; y, en 1992, llega al 10.0%;

c) Las contribuciones especiales representaron el 4.0% en 1990, para luego pasar a ser casi insignificativa con el 1.0% de aportaciones a los ingresos totales en

APROVECHAMIENTOS: I. Honorarios y Gastos de Ejecución. II. Recargos. III. Multas. IV. Reintegros. V. Donativos a favor del Municipio. VI. Indemnizaciones por daños a Bienes Municipales. VII. Otros no especificados.

INGRESOS EXTRAORDINARIOS I. Créditos otorgados por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. N. C., o cualquier Institución crediticia. II. Créditos otorgados por la Federación. III. Créditos otorgados por el Estado. IV. Créditos otorgados por particulares. V. Otras fuentes de Financiamiento". Ley de Ingresos para los Municipios del Estado de Michoacán, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 27 de diciembre de 1990.

1991. Posteriormente, tiene un incremento porcentual poco importante que llega al 2.0% en 1992;

d) Los productos tienden a decrecer su aportación a los ingresos totales de forma significativa. En 1990 constituyen el 5.0% para después bajar el nivel de aportación al ingreso total al 2.0% en 1991, hasta llegar al 1.0% en 1992, con una tributación poco importante. Esta tendencia de reducción de las aportaciones de los productos se debió fundamentalmente a la baja de las tasas de interés bancario que impacta el rendimiento e intereses del capital depositado en instituciones bancarias por el Ayuntamiento;³⁹

e) Los aprovechamientos logran su nivel más alto en 1990, figuraron con el 15% del ingreso total, disminuyen notoriamente en 1991, al 5% y mantiene el mismo porcentaje de aportación en 1992;

f) Las participaciones federales son el rubro más significativo y que mayor contribuyó a los ingresos totales, las cuales tienden a incrementarse de forma constante en el periodo trianual. En 1990 correspondió con el 35% de aportaciones al ingreso total, en 1991 se incrementa al 41% y, en 1992, sufre otro aumento importante al llegar al 43.0% de lo recaudado a nivel global. Estos incrementos a las participaciones federales se explican en buena medida, por los efectos generados con las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal en 1989, que modifican las formas de coordinación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en las que se consideró el incremento de la recaudación federal participable y una distribución más equitativa. También se puede inferir de esta variable de ingreso, que existe una mayor dependencia de los recursos provenientes de las participaciones para cubrir los gastos totales del municipio; y,

g) Los ingresos extraordinarios observan una tendencia a la baja en 1990 figura el 5.0% con respecto a los ingresos totales; en 1991 se reduce al 2.0%; y, en 1992 llega al 1.0%, lo que manifestó menores compromisos de los ingresos municipales por este concepto.

La actuación de los ingresos ordinarios del periodo trianual analizado, demuestra ser importante debido a que tiende a incrementarse para cada año con respecto a los ingresos totales. En 1990, los ingresos ordinarios, aportan el 95.0% de los ingresos totales, en 1991 contribuye con el 98.0% y, en 1992, con el 99.0%, lo que es indicativo del esfuerzo recaudatorio fundamentalmente en los impuestos, derechos y aprovechamientos, así como el incremento en las participaciones federales.

La óptica de los egresos del ayuntamiento del Municipio de Morelia, se examina como parte del comportamiento de la hacienda municipal que asume

³⁹ Las tasas de interés bancario en el año de 1989, tuvieron una variación entre el 90.0 % y el 70.0%, mientras que para los años de 1990, 1991 y 1992, las tasas de interés bancario bajaron abruptamente con una variación del 15.0%, en promedio, para dichos años.

durante el periodo de 1990 a 1992, como uno de los indicadores que permite establecer la orientación del gasto público y con ello se determina el grado de la capacidad del gobierno para elevar el nivel económico y social municipal.

Los egresos son una atribución constitucional y legal ⁴⁰ que tiene el ayuntamiento del Municipio de Morelia para aprobar por sí mismo el presupuesto de egresos, ⁴¹ con base en sus ingresos disponibles, los cuales comprenden las operaciones de un año fiscal. Para el análisis de los gastos públicos del trienio de estudio, se parte de la clasificación de las erogaciones que establece el artículo 2º de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Municipal, ⁴² la cual dispone los conceptos de gasto corriente, de inversión en obras públicas, transferencias y deuda pública contratada. El gasto corriente incluye los destinados a la operación de la administración pública como son: servicios personales, compra de recursos materiales y servicios de apoyo. El gasto de inversión se orienta a las obras públicas, como son las construcciones, adquisiciones de bienes, fomento y conservación. Las transferencias son los recursos con los que se atienden a los subsidios y aportaciones a programas específicos. Los gastos por deudas son aquellos con los que se cubren las amortizaciones, pago de intereses y la administración de la deuda pública. Estos gastos públicos para el periodo de 1990 a 1992, se exponen en el Cuadro 27.

Cuadro 27. EGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE MORELIA, 1990- 1992
 (Miles de pesos)

CONCEPTO	1990 (Variación)		1991 (Variación)		1992 (Variación)	
	Absoluta	%	Absoluta	%	Absoluta	%
Gasto total	21,932	100	34,378	100	42,008	100
Gasto corriente	13,001	59	17,944	52	24,347	58
Servicios Personales	6,572	30	10,300	30	14,298	34
Materiales y Suministros	2,023	9	2,932	8	4,599	11
Servicios Generales	4,406	20	4,712	14	5,450	13
Gasto de Inversión	3,327	15	6,854	20	13,537	32
Transferencias	599	3	6,032	18	1,280	3
Deuda Pública	5,005	23	3,548	10	2,844	7

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Auditoría Superior de Michoacán, Congreso del Estado de Michoacán, Morelia.

⁴⁰ En los términos de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal modificada en 1983, se les atribuye a los ayuntamientos la aprobación de los presupuestos de egresos de acuerdo a sus ingresos disponibles. En concordancia con esta disposición, en el Estado de Michoacán lo prescribe la fracción III del artículo 123 de la Constitución estatal que establece que son facultades y obligaciones de los ayuntamientos "aprobar sus presupuestos de egresos con base a sus ingresos disponibles y de conformidad con lo dispuesto en la Ley". La ley que reglamenta este precepto Constitucional es la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Municipal, op. cit..

⁴¹ El Presupuesto de Egresos del gobierno del Municipio de Morelia, en que se establecen los montos a ejercer por cada una de las unidades administrativas del municipio, cuya vigencia es para un ejercicio fiscal, se publicó cada año en los estrados del Ayuntamiento, conforme a lo dispuesto en el artículo 15 de las Bases Normativas para la Expedición de Bandos y Reglamentos Municipales del Estado de Michoacán.

⁴² Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Municipal, op. cit..

Del Cuadro anterior, se destacan del comportamiento de los referidos egresos del ayuntamiento, los aspectos siguientes:

a) El gasto corriente es superior a los demás conceptos de egresos que se manifiesta desde inicio del periodo de gobierno. En 1990, representó el 59.0%, disminuye en 1991 al 52.0% y, en 1992, se vuelve a incrementar este concepto al 58.0%. Es decir, más del cincuenta por ciento de los egresos se destina al pago de las partidas de servicios personales, que corresponde a la remuneración de la burocracia municipal, siendo este concepto el más elevado, le siguen los gastos para apoyos de servicios generales y por último están los gastos de materiales y suministros;

b) El gasto de inversión presenta incrementos constantes. En 1990, se tiene el 15.0%, aumenta en 1991, al 20.0%, y, en 1992, logra el 32.0%. Esto es muestra del esfuerzo por destinar mayores recursos a la realización de obras públicas. No obstante, cuando se compara el gasto corriente y el de inversión se advierte que un mayor porcentaje es destinado al gasto corriente, a pesar de la ampliación de la inversión pública. Esta situación ocurre en la mayoría de los municipios de México, lo cual se explica por ser un problema estructural que se tiene en el país, que se genera por la distribución desigual de los ingresos fiscales federales desde hace varias décadas, como quedó establecido en el subtema 4 del Capítulo II del presente trabajo; y,

c) Los egresos para el pago de la deuda pública contratada tienden a disminuir de manera significativa. En 1990 se dedican el 23.0% del gasto en materia de deuda pública, para 1991, el 10.0 % y en 1992 se logra orientar el 7.0%. Reducción que le permite al gobierno en turno, reorientar los recursos a los gastos de inversión, subsidios y aportaciones a programas de interés social como las obras por cooperación que incorporan la aportación de los beneficiarios con lo que amplía la cobertura de la obra pública municipal.

En la perspectiva de la relación entre los ingresos y egresos el gobierno del Municipio de Morelia en el periodo de 1990 a 1992, se trata de determinar la capacidad de la gestión financiera del ayuntamiento a partir del comportamiento de los indicadores tanto del balance financiero que permite apreciar la variación relativa entre los ingresos ordinarios y los gastos totales; la capacidad financiera administrativa que expresa la cobertura de los gastos más inmediatos del municipio con sus propios recursos; y del nivel de dependencia financiera que relaciona la variación porcentual que existe con las participaciones de la Federación para contribuir con el gasto total; y, la inversión municipal que estima la relación porcentual entre el gasto de inversión con respecto al ingreso corriente.⁴³

⁴³ El empleo de éstos indicadores de gestión financiera tiene por sustento el trabajo de: Díaz Flores, Manuel y García Castillo, Rodolfo (1999), "El caso del Municipio de Aguascalientes", en Cabrero Mendoza, Enrique (coordinador), **Los dilemas de la modernización municipal; Estudios sobre la gestión hacendaría en municipios urbanos de México**, coedición Miguel Ángel Porrúa y Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, pp. 145 y ss.

Estos indicadores que permiten fijar el grado de capacidad del gobierno municipal en el ámbito de la hacienda pública se pueden observar en el Cuadro 28.

Cuadro 28. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE MORELIA: PRINCIPALES INDICADORES DE LA GESTIÓN FINANCIERA, 1990 – 1992

Años	Balance financiero [(Ingreso ordinario/ Gasto total) -1] x 100	Capacidad financiera (Ingresos ordinarios*/ Gastos corrientes)	Dependencia financiera (Participaciones/Gasto total) x 100	Inversión municipal (Gasto de inversión/ Ingreso ordinario*)x100
1990	10.24	1.18	39.97	21.58
1991	-6.87	1.04	38.57	36.55
1992	-1.02	0.95	43.36	57.94

* No se incluye el monto de las participaciones federales en los ingresos ordinarios para obtener la capacidad financiera, así como para el indicador de la inversión municipal anual.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de los cuadros 26 y 27.

El balance financiero compara la variación entre los ingresos ordinarios con los gastos totales del municipio. Esta relación permite valorar la variación porcentual entre los ingresos totales y egreso totales, si se tiene equilibrio entre éstos el resultado será "0". Si los egresos son superiores a los ingresos se tendrá un déficit, cuyo resultado del número porcentual será negativo. Si se obtienen saldos mayores de ingresos con respecto a los egresos, se tiene superávit cuyos porcentajes son positivos. Dentro de los criterios de evaluación de la gestión financiera se consideran que todo porcentaje negativo que es superior al -25.0% es fuertemente deficitario y si excede al -50.0% se estima altamente deficitario. En el caso del superávit, se considera si supera el +25.0% es altamente superavitario y si es superior al +50.0%, se aprecia que es fuertemente superavitario.⁴⁴

Estas clasificaciones sirven como referentes generales para determinar el sesgo en que se incurre cuando no se mantiene el equilibrio presupuestal del gobierno municipal.

En el año de 1990, en el gobierno municipal perredista, el balance financiero expresó un superávit del 10.24 % sin que llegue a ser altamente superavitario. Esto se manifiesta en gran medida, porque en este año el gobierno municipal asume la administración directa del impuesto predial y aplica procedimientos adecuados para dicha recaudación, así como el cobro de recargos y multas, lo que le generó economías importantes al ayuntamiento de Municipio de Morelia, como se apuntó anteriormente. En los años posteriores de 1991 y 1992 se presentan déficit mínimos del -6.87% y -1.02%, respectivamente para cada año.

La capacidad financiera administrativa comprende la expresión de la razón que existe entre los ingresos ordinarios (que se excluyen las participaciones federales) y los gastos corrientes. Cuando la razón se encuentra debajo de la unidad la situación es mala, lo que significa que los ingresos ordinarios no son suficientes para solventar los gastos corrientes. Cuando los resultados son superiores a la

⁴⁴ *Ibíd.*

unidad de la capacidad financiera será mayor e incluso pueden destinarse más recursos al gasto de inversión.

En el año de 1990, el resultado de la razón propuesta expresa una tendencia positiva de la capacidad financiera que se obtiene de los ingresos ordinarios del ayuntamiento que cubren la totalidad de los gastos corrientes y reportó un saldo favorable del 18.0% que se orienta a los gastos de la inversión pública municipal. También en 1991, se expresó un resultado favorable, con lo que se cubre la totalidad de los gastos corrientes con los ingresos propios. En 1992, esta tendencia positiva se revierte, debido a que presentó una reducción de los ingresos propios (impuestos, derechos, contribuciones especiales, productos y aprovechamientos), con un aumento del gasto corriente, lo que significó que los ingresos propios solventaron sólo el 95.0% de los gastos corrientes, por lo que no resulta una variación que impacte las solvencia en este rubro.

Este indicador es resultado del incremento del gasto corriente que se orienta fundamentalmente al pago de los incrementos de los sueldos y por la contratación de nuevo personal, así como para cubrir los servicios de apoyo para la operación de la Administración Pública Municipal.

La dependencia financiera relaciona el porcentaje de las participaciones de la Federación que solventa el gasto total, cuyo resultado, si es más cercano al 100%, se puede inferir una mayor dependencia de los recursos provenientes de las participaciones para cubrir los gastos totales del ayuntamiento.

En el gobierno municipal de Samuel Maldonado Bautista, en los años de 1990, 1991 y 1992, observa la dependencia financiera del 39.9 %, 38.5% y 43.3% respectivamente para cada año, lo que es muestra de una tasa significativa de mayor dependencia. Esta situación expresó una relación de dependencia financiera moderada con respecto a la capacidad financiera propia del ayuntamiento, el cual como se ha visto manifestó esfuerzos importantes para fortalecer los ingresos propios.

El indicador de la inversión municipal estima la variación porcentual del gasto de inversión con respecto al ingreso ordinario, el cual no incluye el monto de las participaciones federales. Con este criterio se intenta destacar las posibilidades que se tienen para solventar los gastos de inversión con recursos que se obtienen al interior del ayuntamiento. Si la relación entre el gasto de inversión y el ingreso ordinario es menor que la unidad, el gobierno municipal podría potencialmente afrontar sus gastos de inversión.

El comportamiento del indicador de inversión municipal del ayuntamiento del Municipio de Morelia, muestra que los gastos de inversión están por debajo de los ingresos ordinarios. En el año de 1990, correspondió al 21.58%, en 1991, se eleva al 36.55% y, en 1992, logra el 57.94%, siendo éste el nivel más alto obtenido por la inversión y sin que logre igualar, en ningún año, al gasto corriente. Esta tendencia se explica porque el gobierno municipal tiene que solventar principalmente los gastos

corrientes, lo que ocasiona que las posibilidades de inversión sean sensiblemente menores. No obstante, se logra potenciar el nivel de inversión de manera significativa en el periodo del gobierno municipal perredista, de 1990 a 1992, lo que se vincula con el esfuerzo de impulsar el desarrollo municipal.

iv. La dimensión de los servicios públicos.

La propuesta del gobierno del Municipio de Morelia para el trienio de 1990 a 1992, la solución progresiva de los servicios públicos, tuvo por sustento las disposiciones contenidas en la fracción III del artículo 115 de la Constitución Federal reformado en 1983, la cual prescribe que los municipios tendrán a su cargo los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública, tránsito y se deja abierto para que las legislaturas locales determinen otros servicios públicos que puedan prestar los municipios, lo cual queda sujeto a la capacidad administrativa y financiera que tenga para llevarlos a cabo.

La fracción V del artículo 122 de la Constitución del Estado de Michoacán⁴⁵ reformada el 7 de julio de 1983, se adecuó a las modificaciones que la ley fundamental prevé. La cual dispuso que sean facultades y obligaciones de los ayuntamientos:

“V. Proporcionar en sus jurisdicciones servicios de:

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado Público.
- c) Limpia.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastros.
- g) Calle, parques y jardines.
- h) Policía y tránsito; e,
- i) Las demás que el Congreso del Estado determine según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera”.

No obstante, la apertura para que la legislatura estatal determine otros servicios públicos municipales, las reformas que realizan a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, publicada el 5 de marzo de 1984,⁴⁶ se concretaron a adaptarse a lo dispuesto por las reformas constitucionales, sin impulsar más allá a la reforma municipal dada en el régimen jurídico establecido de 1983. Al respecto, el artículo 82 de la Ley Orgánica Municipal, en materia de los servicios públicos municipales, dispuso textualmente lo siguiente.

⁴⁵ Constitución Política del Estado de Michoacán, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 7 de julio de 1983.

⁴⁶ Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 5 de marzo de 1984.

“Artículo 82. Se consideran, para los efectos de esta Ley, como servicios públicos municipales los siguientes: Abastecimiento y suministro de agua potable, alcantarillado, calles y pavimentaciones, embellecimiento y conservación de poblados urbanos, limpia, mercados, panteones, parques, jardines, rastros, seguridad pública, vialidad, tránsito, alumbrado público, conservación de obras de interés social y demás que determine la Ley y Reglamentos Municipales”.

Como se observa, los servicios públicos municipales que prevé el artículo 82 de la Ley Orgánica Municipal, no incluyó otro servicio público distinto a lo establecido por la Constitución Federal y la Constitución estatal. Además de no distinguir en el listado de los servicios públicos establecidos entre las categorías de servicios públicos, obras públicas y función pública.⁴⁷ De acuerdo con Jorge Fernández Ruiz, en la categoría jurídica de los servicios públicos debieran incluirse el suministro de agua potable, alumbrado público, limpia, mercados, panteones, vialidad y rastro; en la categoría de las obras públicas comprendería calles, pavimentaciones, conservación de obras de interés social, parques y jardines, entre otras; y la categoría de la función pública incluiría seguridad pública y tránsito.⁴⁸

El gobierno del Municipio de Morelia para el periodo de 1990 a 1992, en el régimen de las disposiciones jurídicas establecidas en materia de los servicios públicos municipales, el desempeño fue significativo, del cual se destacan en los aspectos siguientes.

El servicio de agua potable superó determinadas deficiencias en el abasto. Éste se incrementó en el periodo de 1990 a 1993, de 1,485 a 2,476 litros de agua por segundo, cuyo requerimiento de la población era de 3,055 litros de agua por segundo, por lo que el déficit fue de 579 litros por segundo.⁴⁹ Así, el volumen del suministro de agua potable aumentó en un 40.0% durante el trienio. Este abasto de agua potable se realizó a través de las fuentes de una presa llamada “Cointzio”, dos manantiales denominados “La Mintzita” y “San Miguel”, así como por 45 pozos distribuidos en el medio urbano. Parte del 23.0% del déficit en el abasto de agua potable del municipio, se atendió por medio de camiones con pipas de agua potable.

Una acción del gobierno municipal que resultó importante fue la gestión financiera realizada para sanear las finanzas del organismo responsable del servicio de agua potable del Municipio, denominado Sistema de Agua Potable de Morelia, al

⁴⁷ Las categorías jurídicas de función pública, servicio público y obra pública son precisadas y analizadas ampliamente por Jorge Fernández Ruiz, lo que permite evitar las confusiones en que se incurren en las reformas de 1983, al artículo 115 constitucional, así como en las adecuaciones constitucionales y legales que se realizan en el caso del Estado de Michoacán. Las definiciones de dichas categorías han sido tratadas en tema del presente trabajo relativo a las reformas al artículo 115 constitucional, *supra* Capítulo III. Asimismo, ver: Fernández Ruiz, Jorge (2002), **Servicios públicos municipales**, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Nacional de Administración Pública, México, pp. 200 y ss.

⁴⁸ *Ibíd.*.

⁴⁹ Ayuntamiento del Municipio de Morelia (1992), **Tercer Informe de Gobierno de Samuel Maldonado**, Morelia, p. 9.

resolver el pago del pasivo de créditos otorgados por un monto de once mil trescientos ocho millones de pesos, con la participación del 50.0% del gobierno Federal, con la aportación del 25.0% del gobierno del Estado de Michoacán y el 25.0% del gobierno Municipal.⁵⁰ Esto manifestó el impulso de las relaciones intergubernamentales para resolver los rezagos económicos que limitaba la capacidad financiera del organismo operador del agua potable para atender los requerimientos de este servicio municipal.

Las acciones en materia de alumbrado público, comprendieron fundamentalmente a las colonias populares y el medio rural, debido a que los asentamientos residencial, comercial y turístico no representaban serias deficiencias en el suministro de iluminación pública. Este servicio fue proporcionado, en el trienio, a 265 colonias y fraccionamientos, así como a 72 comunidades del medio rural.⁵¹

El servicio de aseo público relativo a la recolección de basura del Municipio de Morelia, que prestara únicamente de forma directa la Administración Pública Municipal, a través del Departamento de Limpia, en el año de 1990, incluyó la colaboración de la comunidad para prestar este tipo de servicio, con lo que ingresa la forma de participación indirecta en la prestación de referido servicio público municipal.

La recolección de residuos sólidos provenientes de viviendas, vías y lugares públicos tanto del medio urbano y rural se venía realizando con gran deficiencia, debido a la falta de capacidad operativa del Departamento de Limpia, debido a que disponía sólo de 24 camiones para la recolección de residuos sólidos de todo el Municipio, así como su transportación al lugar de concentración previsto, con lo que únicamente se podía atender el 58.0% de la demanda de recolección de la basura.

En este contexto, el gobierno municipal ingresa la participación ciudadana en la prestación de esta actividad de aseo público. Acción que se origina por el paro de labores de los trabajadores del área de aseo público del Ayuntamiento en marzo de 1990, que la Junta de Conciliación y Arbitraje declaró legalmente inexistente.⁵² Lo que condujo a que se dejara de recolectar y trasladar los residuos sólidos de la ciudad por el Departamento de Limpia del Ayuntamiento por el tiempo de dos meses, lo que provocó exceso de basura sin recolectar en la ciudad. Crisis que es resuelta por el Presidente Municipal, mediante la convocatoria expresa para que los ciudadanos colaboren con sus vehículos en la recolección y traslado de la basura al tiradero de la ciudad de Morelia.

En respuesta a esta acción solidaria que asumen los ciudadanos activos en este sentido, el Ayuntamiento les solicita sigan colaborando en la prestación de este servicio público a los ciudadanos que habían auxiliado en esta tarea, quienes

⁵⁰ Maldonado Bautista, Samuel (1993), *op. cit.*, p. 196.

⁵¹ Ayuntamiento del Municipio de Morelia (1992), **Tercer Informe de Gobierno de Samuel Maldonado**, Morelia, p. 14

⁵² Maldonado Bautista, Samuel (1993), *op. cit.*, p.119.

continúan participando en dicha actividad de recolección y traslado de la basura al tiradero de la ciudad, reciben únicamente una cuota voluntaria por parte de los vecinos.⁵³

El gobierno municipal con el ingreso de la colaboración de la comunidad para que sean corresponsables en la prestación del referido servicio de aseo público, logra atender el 86.0 % de la recolección y traslado de la basura de la ciudad de Morelia.

Esta acción que resulta innovadora, se sustenta en la fracción III del artículo 29 de Ley Orgánica Municipal,⁵⁴ que faculta al Ayuntamiento para otorgar concesiones o permisos de servicios públicos municipales a particulares. En este caso, el ayuntamiento concesionó a los particulares participar en el servicio de recolección y traslado de residuos sólidos al centro de concentrados, lo cual contribuyó a mejorar sustancialmente el referido servicio y coadyuvó al cumplimiento de las responsabilidades públicas del Municipio en este aspecto.

De este modo, la Ley Orgánica Municipal, en materia de servicios públicos municipales, que facultan al ayuntamiento para otorgar concesiones a los particulares, hacen viable incorporar la colaboración de la comunidad, asimismo permite la institucionalización de una forma indirecta de prestación de dicho servicio, a través de la concesión a particulares, en el cumplimiento de una de las actividades de aseo público a que está obligado el ayuntamiento a realizar.

De los quince mercados públicos que existen en la ciudad capital del Estado de Michoacán, el 63.3% son privados y el 43.7% los administra el ayuntamiento del Municipio de Morelia. Las acciones del gobierno municipal en el periodo de 1990 a 1992, realizadas en este servicio, se orientan fundamentalmente a la aplicación del Reglamento para Comercio y Mercados en Vía Pública,⁵⁵ verifica que se realice una adecuada disposición final de los desechos orgánicos; aplica y verifica las medidas de control sanitario en coordinación con la Secretaría de Salud del Gobierno del Estado de Michoacán; verifica que los locatarios cumplan con las licencias actualizadas y permisos respectivos de los giros comerciales a que se dedican; así como el levantamiento de infracciones a quienes no cumplen con las disposiciones reglamentarias.

El Presidente del Municipio de Morelia, en 1990, se propuso que el comercio ambulante concentrado en las plazas, portales y calles del centro de la ciudad de Morelia, con más de mil puestos y dedicados a 24 giros comerciales, serían reubicados en locales que se construyeran en las instalaciones donde se realiza la Feria Agrícola, Ganadera, Comercial e Industrial anualmente, ubicada en la periferia de la ciudad, no lo logra realizar dicho propósito ante la falta de disposición de los

⁵³ *Ibid.*, p. 120.

⁵⁴ La Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, el 5 de marzo de 1984.

⁵⁵ Reglamento para Comercio y Mercado en Vía Pública, **op. cit.**

comerciantes que se organizan en 37 uniones, ante lo cual, tal iniciativa no se llevó a cabo, con lo que dicha actividad del comercio informal continuó operando en ámbito del centro histórico de la capital del Estado de Michoacán. La falta de controles gubernamentales sobre dicho comercio informal incidió en la capacidad para gobernar del municipio, es decir, tiende a generar déficit de gobernabilidad municipal.

Para el periodo de 1990 a 1992, el ayuntamiento realizó actividades de mejoramiento y conservación de las instalaciones del panteón municipal para la cremación, inhumación y exhumación de cadáveres, como fueron la rehabilitación y remodelación de la sección de 544 gavetas y 159 osarios murales, así como la reparación total de horno crematorio. Asimismo, impulso la creación de un panteón en el medio rural de la Tenencia Morelos para coadyuvar a resolver las necesidades de mayores espacios en el panteón de la ciudad de Morelia.⁵⁶ Esto permitió sentar las bases para que los posteriores gobiernos municipales consideraran en su gestión la atención de construir panteones en las tenencias del medio rural.

Las obras públicas relativas a las calles, principalmente de la ciudad, éstas fueron mejoradas en varias colonias y fraccionamientos. Este rubro fue realizado con la participación del Gobierno del Estado de Michoacán, el Gobierno del Municipio de Morelia y los beneficiarios, estos aportaron mano de obra y materiales. Destaca, en el trienio, la pavimentación y bacheo de 51,575 metros cuadrados. Con esto se incrementó la pavimentación de calles en un 59.0% con respecto al año de 1989.⁵⁷ La inversión destinada a este concepto correspondió el 15.0 % al Gobierno del Estado, el 57.0% al Gobierno Municipal y el 28.0% a los beneficiarios. Esta forma de colaboración entre los dos órdenes de gobierno y los beneficiarios muestra cómo la cooperación en la obra pública municipal eleva la capacidad de gobierno para atender exigencias.

Un servicio público del ayuntamiento del Municipio de Morelia que prestó en el año de 1992, fue el servicio de salud pública a través de una clínica a nivel primario que construyó en el medio rural, en la Tenencia Morelos, que atendió consulta externa y partos, asimismo participó en las campañas nacionales de vacunación del sector salud y llevó a cabo un programa de vacunación infantil permanente.⁵⁸ Este servicio público en materia de salud prestado por el ayuntamiento municipal, no está incluido en el listado de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Federal, ni tampoco lo prescribió la fracción V del artículo 122 la Constitución del Estado de Michoacán, ni el artículo 82 de la Ley Orgánica Municipal que determina la materia de los servicios públicos municipales. Este servicio, resultó innovador para el caso

⁵⁶ Samuel Maldonado Bautista, "Segundo Informe de Gobierno", en **Política**, Morelia, 10 de diciembre de 1991, p. 3. **Ayuntamiento** del Municipio de Morelia (1992), **Tercer Informe de Gobierno de Samuel Maldonado**, Morelia, p. 5.

⁵⁷ Samuel Maldonado Bautista, "Segundo Informe de Gobierno", en **Política**, Morelia, 10 de diciembre de 1991, p. 2. **Ayuntamiento** del Municipio de Morelia (1992), **Tercer Informe de Gobierno de Samuel Maldonado**, Morelia, p. 10 y ss.

⁵⁸ **Ayuntamiento** del Municipio de Morelia (1992), **Tercer Informe de Gobierno de Samuel Maldonado**, Morelia, p. 8.

del Municipio de Morelia, pues permitió coadyuvar al cuidado de la salud y mejorar la calidad de vida municipal.

v. La dimensión del desarrollo urbano.

En el ámbito del desarrollo urbano, se aprueba y publica la actualización del Plan Director de Desarrollo Urbano en 1991,⁵⁹ cuya vigencia inicia en noviembre del mismo año, el cual se define, en el artículo primero del Acuerdo de la Aprobación del Plan, como: "el conjunto de mecanismos, estrategias e instrumentos y disposiciones relativas para integrar, ordenar, regular y prever la conservación, mejoramiento y crecimiento de la propia ciudad y poblaciones periféricas que queden incluidas en su ámbito de aplicación".

Con la aprobación de dicho acuerdo del referido Plan, cumple el ayuntamiento del Municipio de Morelia con la disposición contenida en la fracción IV del artículo 123 de la Constitución estatal, que establece la obligación de los ayuntamientos para que formulen y aprueben los planes de desarrollo urbano municipal. Esto le permite al gobierno municipal dar orientación a la administración para el desarrollo urbano con base en el citado Plan, al elaborar los dictámenes, inspecciones y autorizaciones de fraccionamientos y obras que requieren de vigilancia, opinión o sanción para operar el mismo.⁶⁰

En suma, con esta acción del ayuntamiento municipal se propone la regulación y el ordenamiento del crecimiento del medio urbano del Municipio de Morelia, sustentado en un Plan de Desarrollo Urbano Municipal.

B. El trienio de 1993 a 1995.

El Municipio de Morelia para el periodo de 1993 a 1995, fue gobernado por militantes del Partido Revolucionario Institucional, ganan las elecciones del día 15 de noviembre de 1992 y toman posesión de sus cargos en el ayuntamiento el día primero de enero de 1993, conforme a lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 112 de la Constitución Política del Estado de Michoacán.⁶¹

De este modo, se genera la alternancia en el ayuntamiento del Municipio de Morelia y el PRI se reposiciona en el ayuntamiento municipal en la renovación política efectuada a fines del año de 1992.

⁵⁹ Plan Director de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Morelia, Michoacán de Ocampo, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 21 de octubre de 1991.

⁶⁰ Ayuntamiento del Municipio de Morelia (1992), **Tercer Informe de Gobierno de Samuel Maldonado Bautista**, Morelia, p.12.

⁶¹ El texto de artículo 112 de la Constitución del Estado de Michoacán, prescribe: "La elección de los integrantes de los ayuntamientos se celebrará el segundo domingo del mes de noviembre del año en que concluya el periodo constitucional y tomarán posesión de su cargo el día primero de enero del año siguiente al de su elección". Constitución Política del Estado de Michoacán, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 7 de julio de 1983.

La composición plural del gobierno del Municipio de Morelia para el periodo de 1993 a 1995, se amplió con los cargos de regidores de representación proporcional que comprendió hasta cinco regidores, dos más que en el trienio de 1990 a 1992, conforme a lo dispuesto por la reforma al artículo 13 de la Ley Orgánica Municipal⁶² que determina que el ayuntamiento del Municipio de Morelia se integrará con un Presidente Municipal, un Síndico, 7 regidores electos por mayoría relativa y hasta 5 de representación proporcional. En apego a lo establecido por esta disposición, el gobierno municipal se conformó por un Presidente Municipal, un Síndico y 7 regidores, todos estos cargos ocupados por militantes del PRI y la representación proporcional recayó en 5 regidores, 3 del PRD y 2 del PAN.

Sergio Augusto Magaña Martínez preside el Ayuntamiento del Municipio de Morelia, del día 1º de enero de 1993 al 10 de mayo de 1994, sin que termine su periodo trienal de gobierno, al autorizarle el Cabildo licencia definitiva⁶³ para separarse del cargo para contender como candidato, por el PRI, a senador de la República. Suple su ausencia el Síndico Enrique Juárez Trejo, del 11 al 31 de mayo de 1994, conforme a lo establecido por el artículo 57 de la Ley Orgánica Municipal.⁶⁴ El Congreso del Estado designó a Fausto Vallejo Figueroa, Presidente Municipal interino, el 1º de Junio de 1994, tomando la protesta en Cabildo el mismo día,⁶⁵ quien concluye el periodo trienal de gobierno.

No obstante, los cambios de Presidente Municipal, las prioridades que establece el gobierno del Municipio de Morelia para el periodo que se estudia, no se modifican, al asumir el compromiso el Presidente Municipal interino, militante también del PRI, de continuar lo ofrecido por Sergio Augusto Magaña Martínez. Esto lo expresa Fausto Vallejo Figueroa tanto en el discurso pronunciado en la toma de posición de Presidente Municipal, como en el desempeño de su gestión.⁶⁶

Las propuestas del gobierno del Municipio de Morelia, no se establecieron en el plan de desarrollo municipal, porque no fue formulado por el ayuntamiento, como lo prevé el artículo 33 de la Ley de Planeación del Estado de Michoacán,⁶⁷ el cual

⁶² Ley Orgánica Municipal, artículo 13, reforma publicada en el **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 27 de febrero de 1992.

⁶³ Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, trienio 1993 - 1995, **Acta de la Sesión Ordinaria del Cabildo**, que autoriza licencia definitiva para que Sergio Augusto Magaña Martínez se separe del cargo de Presidente Municipal, 10 de mayo de 1992, p. 4.

⁶⁴ El artículo 57 de la Ley Orgánica Municipal dispone textualmente: "En las faltas temporales, cuando no excedan de sesenta días, los Presidentes Municipales serán suplidos por los Síndicos. Cuando fuesen de mayor duración o definitivas, el Ayuntamiento lo hará del conocimiento del Congreso del Estado, para los efectos constitucionales". Ley Orgánica Municipal, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 27 de febrero de 1992.

⁶⁵ Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, trienio 1993 - 1995, **Acta de Sesión Extraordinaria de Cabildo**, en la que el Cabildo toma la protesta del Fausto Vallejo Figueroa, como Presidente Municipal interino, 1º de junio de 1994, pp. 1 y 2.

⁶⁶ "Fausto Vallejo, designado alcalde de Morelia", **Periódico La Voz de Michoacán**, Morelia, 2 de junio de 1994, pp. 1ª y 2ª. "Seguirán Modernizando la Central de Abastos", **Periódico La Voz de Michoacán**, Morelia, 2 de junio de 1994, p. 3A

⁶⁷ Ley de Planeación del Estado de Michoacán, **Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo**, Morelia, 17 de abril de 1989.

dispone, como se asentó anteriormente, que los ayuntamientos de la entidad federativa deben elaborar y aprobar los planes conforme a las bases de coordinación con el gobierno del Estado. Sin el cumplimiento de esta disposición legal, el gobierno municipal que presidió Sergio Augusto Magaña Martínez determinó las prioridades básicas para el trienio,⁶⁸ que fueron las siguientes.

1. Dar atención preferente a los servicios de agua potable, alumbrado público y seguridad pública.
2. Preservar el medio ambiente y crear nuevas áreas verdes en la ciudad.
3. Promover la desconcentración urbana.

Estas prioridades enfocadas a atender ciertos aspectos de la vida del Municipio de Morelia durante el periodo de 1993 a 1995, no se plantean en una estrategia para el desarrollo, más bien se advierte que son prioridades aisladas una de otras, que se conjugaron con las diversas acciones que se realizan en el trayecto de la gestión del gobierno municipal y que dan por resultado, en algunos casos, una dinámica innovadora en la atención de los múltiples requerimientos de la comunidad municipal y no como un proceso de desarrollo integralmente concebido. Esta interpretación planteada se sostiene con los elementos que se exponen con la acción gubernamental realizada, de la que se destacan determinados ámbitos para el periodo que se estudia.

i. La dimensión de la reglamentación municipal.

El ayuntamiento del Municipio de Morelia para el periodo de 1993 a 1995, expidió un conjunto de reglamentos con lo que reguló determinados ámbitos de la vida municipal que no se habían regulado, lo que constituyó uno de los aspectos importantes que se integró en la agenda del gobierno municipal en turno.

Así, en el trienio del gobierno del Municipio de Morelia, el Cabildo aprobó ocho proyectos de reglamentos, los cuales fueron: el Reglamento de construcción y de los servicios urbanos,⁶⁹ el Reglamento de aseo público,⁷⁰ el Reglamento de salones de belleza, estéticas, peluquerías y similares,⁷¹ el Reglamento de escalafón de los

⁶⁸ Estas prioridades se plantean en el discurso pronunciado por Sergio Augusto Magaña Martínez, al asumir el cargo del Presidente Municipal el día 1º de enero de 1993. **Periódico La Voz de Michoacán**, Morelia, 2 de enero de 1993, pp. 3-A y 25-A.

⁶⁹ Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, trienio 1993 – 1995, **Acta de Sesión Ordinaria de Cabildo**, en que se aprueba el Reglamento de construcción y de los servicios urbanos, Morelia, 15 de abril de 1994, p. 4.

⁷⁰ Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, trienio 1993 – 1995, **Acta de Sesión Extraordinaria de Cabildo**, en que se aprueba el Reglamento de aseo público, Morelia, 1 de mayo de 1994, p. 2.

⁷¹ Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, trienio 1993 – 1995, **Acta de Sesión Ordinaria de Cabildo**, en que se aprueba el Reglamento de salones de belleza, estéticas, peluquerías y similares, Morelia, 21 de octubre de 1994, p. 3.

trabajadores al servicio del Municipio,⁷² el Reglamento de farmacias para el Municipio de Morelia,⁷³ el Reglamento de explanadas y parque Juárez, el Reglamento de bomberos y el Reglamento de jaripeos.⁷⁴ Esta reglamentación fue publicada al día siguiente de su aprobación, en los estrados de la Presidencia Municipal con apego a lo dispuesto por el artículo 15 de las Bases normativas para la expedición de Bandos y Reglamentos Municipales,⁷⁵ el cual establece que: “Los bandos y reglamentos municipales, entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en estrados de la Presidencia, teniendo cuidado el Ayuntamiento de difundir en su jurisdicción el aviso de su vigencia”.

De esta reglamentación expedida por el ayuntamiento municipal, resultaron fundamentales para la gestión municipal, los reglamentos: de Construcción y de los Servicios Urbanos; de Aseo Público; y, el de Escalafón de los Trabajadores al Servicio del Municipio. El primero le permite contar al ayuntamiento con un ordenamiento para regular las construcciones que se realizan en el municipio, así como normar las anomalías en las edificaciones que se efectúan y prevenir otras. El segundo, de Aseo Público, rige la limpieza física del medio urbano y rural del municipio, en el que se considera que es responsabilidad conjunta de la autoridad municipal y de los habitantes de la comunidad la acción de la limpieza. El tercero, de Escalafón de Trabajadores al Servicio del Municipio, garantiza los derechos promoción de los trabajadores del ayuntamiento del Municipio de Morelia.

Con este conjunto normativo se amplía la capacidad jurídica del ayuntamiento municipal al regular otros aspectos de la vida pública municipal que no se comprendieron con el régimen reglamentario en el trienio de 1990 a 1992.

No obstante, con estos avances normativos que son expedidos por el ayuntamiento, no se lleva a cabo una revisión del régimen jurídico municipal vigente que implicará mejorar y actualizar las disposiciones acordes a los requerimientos de la realidad municipal. Asimismo, tampoco se expide el bando municipal que debe establecer las normas más generales de gestión, ni los reglamentos que resultan fundamentales para el desempeño del gobierno, como regular la estructura y funcionamiento de la Administración Pública Municipal o para normar cada uno de los servicios públicos a cargo del municipio, entre otro orden de asuntos.

⁷² Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, trienio 1993 – 1995, **Acta de Sesión Ordinaria de Cabildo**, en que se aprueba el Reglamento de farmacias para el Municipio de Morelia, Morelia, 3 de febrero de 1995, p. 5

⁷³ Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, trienio 1993 – 1995, **Acta de Sesión Ordinaria de Cabildo**, 23 de junio de 1995, pp. 6 y 7.

⁷⁴ Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, trienio 1993 – 1995, **Acta de Sesión Ordinaria de Cabildo**, en que se aprueban el Reglamento de explanadas y parque Juárez, el Reglamento de bomberos y el Reglamento de jaripeos, Morelia, 14 de noviembre de 1995, p. 2.

⁷⁵ Bases normativas para la expedición de Bandos y Reglamentos Municipales, **Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo**, Morelia, 31 de julio de 1986.

ii. La dimensión de la participación.

La colaboración ciudadana que se generó en el trienio de 1990 a 1992, con la institucionalización del Consejo de la Ciudad y el Consejo Rural como dos órganos colegiados consultivos de ciudadanos de la Presidencia Municipal del Municipio de Morelia, para el periodo de gobierno de 1993 a 1995, la participación que se establece para la atención del medio rural, no se continuó al dejar de funcionar el Consejo Rural, por una parte. Por la otra, se fortaleció la participación del Consejo de la Ciudad al conformarse por 6 Comisiones, 8 Comités de Barrios y 4 Consejos.⁷⁶

Las 6 Comisiones del Consejo de la Ciudad fueron: de Salud; de Desarrollo Urbano; de Nomenclatura y Epigrafía; del Programa de Ciudades Hermanas y Comisiones Municipales de Población; de Aseo Público; y, de Protección al Ambiente. Estas comisiones se conforman, al igual que el gobierno municipal anterior, con ciudadanos y representantes de las organizaciones de la sociedad civil, sin percibir remuneración alguna del erario municipal y desempeñan la función de presentar recomendaciones técnicas especializadas a la autoridad municipal de acuerdo a la temática en que participan.

Los Comités de Barrio se integraron con vecinos de barrio del centro de la ciudad correspondientes a 8 barrios, cuya participación se orientó a proteger, conservar y mejorar las edificaciones arquitectónicas que conforman el centro histórico.

Los 4 Consejos fueron: el Consejo Consultivo del Centro Histórico; el Consejo de Turismo; el Consejo Municipal de Participación Social en la Educación; y el Consejo Comunitario de Colonias. Los integrantes de estos Consejos, que son representantes de organizaciones de la sociedad civil y vecinos, asumen la actividad de proponer recomendaciones al ayuntamiento municipal, según la Comisión que correspondiente, sobre asuntos de la conservación, preservación del centro histórico de la ciudad, en materia de turismo y la educación municipal, asimismo proponen alternativas de mejora para las colonias populares.

El desempeño del Consejo de la Ciudad con la nueva integración, permitió al gobierno municipal, durante el período de estudio, contar con recomendaciones técnicas especializadas, entre otras, como la propuesta para la aplicación de la metodología "psicomunidad" en los programas de salud del municipio; recomendaciones para la ejecución de un proyecto de mejora en el relleno sanitario; modificaciones a la nomenclatura de calles; un programa de señalamiento turístico urbano municipal; propuesta para el cableado subterráneo y alumbrado del centro histórico de la ciudad; proyectos de reglamentos, como el de Protección al Ambiente y el de la Prostitución.

⁷⁶ Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, **Primer Informe de Gobierno Municipal, Sergio Augusto Magaña Martínez, Presidente Municipal de Morelia**, Morelia, 14 de diciembre de 1993, pp. 42 y 43. Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, **Tercer Informe de Gobierno Municipal, Fausto Vallejo Figueroa, Presidente Municipal de Morelia**, Morelia, 15 de diciembre de 1995, p. 6.

Esta acción del gobierno municipal resulta útil e innovadora, en tanto obtiene recomendaciones especializadas de los vecinos y representantes de distintas organizaciones de la sociedad civil del Municipio de Morelia sobre diversos temas de interés público, al vigorizar la participación en el Consejo de la Ciudad.

Estos cambios importantes en la operatividad del Consejo de la Ciudad, el ayuntamiento municipal para el trienio de 1993 a 1995, se rigió por el acuerdo administrativo que emitió la Presidencia Municipal en el periodo anterior de gobierno, siendo este revisado y actualizado por el Presidente Municipal en turno.

iii. La dimensión de las finanzas públicas.

La actividad de las finanzas públicas del Municipio de Morelia para el periodo de 1993 a 1995, se reguló por el régimen jurídico de la hacienda municipal que hemos referido para el periodo del gobierno municipal anterior.⁷⁷

El comportamiento que tuvieron los ingresos del ayuntamiento municipal, manifestó aumentos constantes durante el trienio estudiado. En el Municipio de Morelia, la hacienda municipal esta a cargo del Tesorero Municipal conforme a lo dispuesto por el artículo 67 de la Ley Orgánica Municipal,⁷⁸ quien recaudó los recursos de los impuestos, contribuciones especiales, derechos, productos, aprovechamientos, ingresos extraordinarios. Recaudación que está en concordancia con los prescrito por el artículo 1º de la Ley de Ingresos para los Municipios del Estado de Michoacán,⁷⁹ así como las participaciones federales en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal y los decretos publicados anualmente en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán,⁸⁰ en los que se establecieron las

⁷⁷ Ver **Supra** pp. 93 y ss.

⁷⁸ La fracción I del artículo 67 de la Ley Orgánica Municipal faculta al Tesorero Municipal para "Recaudar los impuestos, contribuciones especiales, derechos, productos, aprovechamientos, que corresponden al municipio, de conformidad con la Ley de Ingresos Municipales, así como las participaciones que por ley o convenio le correspondan al municipio en rendimiento de impuestos federales y estatales". Ley Orgánica Municipal, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 5 de marzo de 1984.

⁷⁹ Esta Ley, se publico puntualmente cada fin de año, para el ejercicio de los ingresos que deben percibir los municipios de la entidad federativa. Así, se tuvieron las siguientes disposiciones publicadas: Ley de Ingresos para los Municipios del Estado de Michoacán, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 29 de diciembre de 1992. Ley de Ingresos para los Municipios del Estado de Michoacán, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 30 de diciembre de 1993. Ley de Ingresos para los Municipios del Estado de Michoacán, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 29 de diciembre de 1994.

⁸⁰ Decreto que establece las participaciones que corresponden a los municipios del Estado de Michoacán de Ocampo, en los ingresos federales y su distribución para el ejercicio fiscal de 1993, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 28 de diciembre de 1993. Decreto que establece las participaciones que corresponden a los municipios del Estado de Michoacán de Ocampo, en los ingresos federales y su distribución para el ejercicio fiscal de 1994, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 29 de diciembre de 1994. Decreto que establece las participaciones que corresponden a los municipios del Estado de Michoacán de Ocampo, en los ingresos federales y su distribución para el ejercicio fiscal de 1995, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 29 de diciembre de 1994.

participaciones que corresponden a los municipios del Estado de Michoacán, tanto de los ingresos federales y estatales para cada ejercicio fiscal.

La tendencia de los incrementos en los distintos conceptos de los ingresos municipales se puede apreciar en el Cuadro 29.

Cuadro 29. INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE MORELIA, 1993 - 1995
 (Miles de pesos)

CONCEPTO	1993 (Variación)		1994 (Variación)		1995 (Variación)	
	Absoluta	%	Absoluta	%	Absoluta	%
Ingreso total	47,663	100	58,162	100	98,397	100
Ingreso ordinario	47,663	100	58,162	100	84,103	75
Impuestos	16,821	35	16,435	28	19,095	19.5
Derechos	5,498	12	7,012	12	10,082	10
Contribuciones Especiales	679	1	572	1	502	0.5
Productos	798	2	411	1	2,045	2
Aprovechamientos	2,898	6	5,495	9	9,246	9
Participaciones Federales	20,969	44	28,237	49	43,133	44
Ingreso extraordinario	----	---	-----	---	14,294	15

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Auditoría Superior de Michoacán, Congreso del Estado de Michoacán, Morelia.

Del cuadro anterior, en que se observan las distintas variaciones de los ingresos del ayuntamiento del Municipio de Morelia para el trienio de 1993 a 1995, se destacan los aspectos siguientes.

a) El ingreso total se incrementó en un 22.1 % en el año de 1994 con respecto a 1993 y en 1995, aumentó en un 69.2 % con relación al año de 1994. La variación del ingreso total de 1993 a 1995 fue del 106.5 %, lo que represento un significativo crecimiento del ingreso total municipal;

b) Los impuestos recaudados tienden a bajar en el trienio de 1993 a 1995. En el año de 1993 aportó el 35.0%; en 1994, reduce su contribución al 28.0%; y, en 1995, disminuyó al 19.5%. Este concepto es el que más contribuye a los ingresos ordinarios después de las participaciones federales;

c) Los derechos se mantienen constantes en los años de 1993 y 1994, el 12.0% respectivamente, pero baja en 1995 su aportación al 10.0%;

d) Las contribuciones especiales se mantienen constantes en los años de 1993 y 1994, aportan sólo el 1.0% de la recaudación y disminuye al 0.5% en 1995. Lo cual resulta poco significativa su participación;

e) Los productos manifestaron una tendencia irregular. En 1993 contribuyen al 2.0% y en 1994 se reduce al 1.0%. Logra un aumento porcentual en 1995, al llegar al 2.0%;

f) Los aprovechamientos se expresan al alza. En 1993, se logró contribuir con el 6.0% de los ingresos totales; en 1994, se incrementó al 9.0%, sosteniéndose el mismo porcentaje en el año de 1995;

g) Las participaciones federales contribuyeron a los ingresos totales con el 44.0% en 1993, el cual aumentó con el 49.0% en 1994 y, en 1995, se reduce al 44.0%. Este rubro es el que más aportó a los ingresos ordinarios; y,

h) Los ingresos extraordinarios no se tienen para los años de 1993 y 1994, pero para 1995, representaron el 15.0% de los ingresos totales. Lo que manifiesta un significativo nivel de recursos provenientes de créditos.

Los gastos totales del ayuntamiento del Municipio de Morelia para el periodo de 1993 a 1995, que fueron aprobados por el Cabildo en el Presupuesto de Egresos con base al proyecto de los ingresos disponibles en apego al artículo 8 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Municipal,⁸¹ los cuales se publicaron anualmente en los estrados de la Presidencia Municipal, manifestaron incrementos constantes en los distintos conceptos.

Este comportamiento de los egresos totales municipales para el periodo de 1993 a 1995, se observa en el Cuadro 30.

Cuadro 30. EGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE MORELIA, 1993 - 1995
 (Miles de pesos)

CONCEPTO	1993 (Variación)		1994 (Variación)		1995 (Variación)	
	Absoluta	%	Absoluta	%	Absoluta	%
Gasto total	50,192	100	61,089	100	98,628	100
Gasto corriente	32,414	64	41,853	69	53,291	54
Servicios Personales	19,302	38	26,725	44	30,518	31
Materiales y Suministros	5,914	12	5,389	9	5,487	6
Servicios Generales	7,198	14	9,739	16	17,286	17
Gasto de inversión	11,047	22	10,844	18	32,656	33
Transferencias	5,736	12	6,327	10	4,160	4
Deuda Pública	995	2	2,065	3	8,521	9

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Auditoría Superior de Michoacán, Congreso del Estado de Michoacán, Morelia.

⁸¹El artículo 8 de la referida Ley prevé lo siguiente: "El Presupuesto de Egresos Municipal, será el que aprueben los Cabildos con base en su proyecto de ingreso disponibles; dicho proyecto tendrá por objeto ejercer durante un año, a partir del primero de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos municipales". Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Municipal, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 4 de marzo de 1991.

La actuación de los egresos del ayuntamiento del Municipio de Morelia durante los años de 1993 a 1995, de acuerdo al Cuadro 20, presentó los rasgos siguientes.

a) El gasto corriente constituyó el mayor gasto con respecto a los demás conceptos de egresos. En 1993, representó el 64.0%, aumento en 1994, al 69.0% y, en 1995, se reduce al 54.0%. Los servicios personales representaron la mayor erogación de los gastos corrientes, los cuales tienden a incrementarse en términos absolutos para cada año, siguen esta tendencia los servicios generales. Mientras que el concepto de materiales y suministros tiende a disminuir el gasto;

b) El gasto de inversión manifestó variaciones en cada año. En 1993, representó el 22.0%, en 1994, se reduce al 18.0%, y, en 1995, aumentó al 33.0%. Esto muestra que, en los dos primeros años, no existe un peso importante en este concepto. En el último año, se observa un esfuerzo significativo para canalizar mayores recursos a la realización de obras públicas;

c) Las transferencias de recursos para subsidios y programas convenidos muestran un nivel significativo en 1993, se orienta el 12.0% de los gastos, disminuye en 1994, al 10.0% y, en 1995, bajan al 4.0% las erogaciones; y,

d) Los gastos para el pago de la deuda pública contratada tienden a aumentar de manera constante. En 1993 se destina el 2.0% del gasto, para 1994, el 3.0 % y, en 1995, se incrementa al 9.0%. Esto expresa un constante incremento en el nivel de pago de la deuda pública del ayuntamiento, lo que le resta capacidad financiera para atender otros programas municipales.

El examen de la gestión financiera del gobierno del Municipio de Morelia, en el periodo de 1993 a 1995, se basa en los indicadores del balance financiero, la capacidad financiera administrativa, el nivel de dependencia financiera y la inversión municipal que se muestran en el Cuadro 31. Las características de estos indicadores han sido expuestas anteriormente, cuando se trata este mismo aspecto para el gobierno municipal del trienio de 1990 a 1992.

**Cuadro 31. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE MORELIA
 PRINCIPALES INDICADORES DE LA GESTIÓN FINANCIERA, 1993 - 1995**

Años	Balance financiero [(Ingreso ordinario/ Gasto total) -1] x 100	Capacidad financiera (ingresos ordinarios*/ Gasto corriente)	Dependencia financiera (Participaciones/ total) x 100	Inversión municipal (Gasto de inversión/ Ingreso ordinario*)x100
1993	-5.04	1.38	41.77	41.38
1994	-4.80	1.38	46.22	36.23
1995	-14.73	1.57	43.73	79.70

* No se incluye el monto de las participaciones federales en los ingresos ordinarios para obtener la capacidad financiera, así como para el indicador de la inversión municipal anual.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de los cuadros 29 y 30.

En este Cuadro, se pueden observar de los indicadores de la gestión financiera del gobierno del Municipio de Morelia, para el periodo de 1993 a 1995, los aspectos siguientes.

a) El balance financiero expresó la tendencia deficitaria para todo el periodo del gobierno municipal. En 1993 el déficit es de -5.04%, éste bajó en 1994, al -4.80 y, en 1995, aumentó el déficit al -14.73%. Lo que muestra la falta de capacidad de los ingresos ordinarios para cubrir a los gastos totales;

b) La capacidad financiera del gobierno municipal manifestó una situación favorable para todo el periodo de estudio. En 1993, se obtuvo el 38.0% ingresos para destinarlos a otros conceptos de los gastos totales, habiéndose solventado los gastos corrientes con los ingresos ordinarios. Esta misma tendencia se expresó en el año de 1994 y, en 1995, se logró una mayor capacidad financiera al contar con saldo el 57.0% de los ingresos ordinarios una vez cubiertos los gastos corrientes;

c) La dependencia financiera del ayuntamiento del Municipio de Morelia, con los recursos provenientes de las participaciones federales, es significativa para el periodo comprendido. En 1993, representó el 41.77%, se eleva en 1994, al 46.22% y, en 1995, se reduce al 43.73%; y,

d) La inversión municipal exhibió para los primeros años un nivel potencial para elevar el gasto de inversión con relación a los ingresos ordinarios. En 1993, fue de 41.38 %, el cual se reduce en 1994, al 36.23% lo que eleva potencialmente la inversión municipal. Pero, en el año de 1995, se incrementa de manera importante al 79.70% lo que expresa un bajo nivel del ingreso ordinario del gobierno municipal para afrontar los gastos de inversión.

iv. La dimensión de los servicios públicos.

El gobierno del Municipio de Morelia para el trienio de 1993 a 1995, se planteó, entre sus prioridades, la de otorgar atención preferente a los servicios de agua potable, alumbrado público y seguridad pública.

Estas prioridades se comprendieron en el desempeño de las demás prestaciones de servicios que el ayuntamiento tiene a su cargo conforme a lo dispuesto por la fracción III del artículo 115 de la Constitución Federal reformada en 1983, la fracción V del artículo 122 de la Constitución Política del Estado de Michoacán y el artículo 82 de la Ley Orgánica Municipal.⁸² En este régimen jurídico, la actuación del ayuntamiento municipal manifestó determinada capacidad para

⁸² La referida Ley, prevé en dicho artículo, lo siguiente: "Artículo 82. Se consideran, para los efectos de esta Ley, como servicios públicos municipales los siguientes: Abastecimiento y suministro de agua potable, alcantarillado, calles y pavimentaciones, embellecimiento y conservación de poblados urbanos, limpia, mercados, panteones, parques, jardines, rastros, seguridad pública, vialidad, tránsito, alumbrado público, conservación de obras de interés social y demás que determine la Ley y Reglamentos Municipales". Ley Orgánica Municipal, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 5 de marzo de 1984.

ampliar la cobertura y la calidad de los servicios públicos municipales, lo que implicó revertir los rezagos en esta materia.

El servicio de agua potable que prestó el ayuntamiento a través del organismo público descentralizado denominado Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de Morelia (SAPA), no logró abatir el 23.0% del déficit de este servicio que se tenía desde el trienio del gobierno municipal anterior, a pesar de que, en el periodo de 1993 a 1995, se perforaron y equiparon 10 nuevos pozos que se incorporaron a los 45 existentes, que aumentaron el volumen del suministro en 354 litros de agua potable por segundo, que junto con las fuentes de una presa y dos manantiales, con lo que se dio una atención a 15 mil nuevos usuarios, que significó el 14.0% de 103 mil usuarios que se tuvieron.⁸³ La persistencia del déficit se debió a las nuevas demandas de dicho servicio por la instalación de nuevas colonias y fraccionamientos, así como por los rezagos existentes. El déficit de suministro de agua potable del que carecieron las colonias fue abastecido, en parte, mediante camiones con pipas de agua. Esto manifestó una ampliación de la cobertura de dicho servicio, pero también evidenció el retraso de cobertura total en la prestación del referido servicio en el Municipio de Morelia.

Un aspecto que planteó el fortalecimiento de la prestación del servicio de agua potable y alcantarillado que se otorgará a través del organismo público descentralizado denominado SAPA, fue su reestructuración que se realizó por el Consejo Directivo del SAPA, en sesión extraordinaria, el 17 de agosto de 1994, mediante la cual crea el organismo público descentralizado llamado Organismo Operador de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Morelia (OOAPAS), que sustituye al SAPA y, con ese carácter, se incorpora al sistema de planeación y programación a nivel estatal, regional y municipal, en materia del servicio de agua potable, alcantarillado incluyendo el saneamiento, con lo que se daba cumplimiento a los dispuesto por el artículo 18 párrafo segundo de la Ley de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Estado de Michoacán,⁸⁴ publicada en el **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, el 13 de junio de 1994, el cual prescribe que el ayuntamiento respectivo deberá acordar la constitución del organismo operador municipal, debiendo publicar el acuerdo en el Periódico Oficial del Estado y, una vez constituido el organismo, el ayuntamiento otorgará los apoyos técnicos y financieros que éste requiera para el cumplimiento de sus funciones.

Así, el 12 de junio de 1995, se publica el acuerdo que crea el organismo público descentralizado denominado OOAPAS,⁸⁵ responsable de la prestación, administración, conservación y mejoramiento de los servicios de agua potable,

⁸³ Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, **Segundo Informe de Gobierno Municipal, Fausto Vallejo Figueroa, Presidente Municipal de Morelia**, Morelia, 15 de diciembre de 1995, p. 4. Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, **Tercer Informe de Gobierno Municipal, Fausto Vallejo Figueroa, Presidente Municipal de Morelia**, Morelia, 15 de diciembre de 1995, p. 10.

⁸⁴ Ley de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Estado de Michoacán, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 13 de junio de 1994.

⁸⁵ Acuerdo que crea el Organismo Operador de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Morelia, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 17 de junio de 1995.

alcantarillado y su saneamiento en el Municipio de Morelia. Este acuerdo contempló que la administración del OOAPAS estaría a cargo de una Junta de Gobierno, como autoridad suprema del organismo; un Consejo Consultivo como órgano colegiado de apoyo para realizar los objetivos, cuya integración debe estar representada por organizaciones de los sectores público, social y privado de usuarios; un Director que cumple las funciones, entre otras, la de representar el organismo, ejecutar los acuerdos de la Junta de Gobierno y demás acciones necesarias para que el organismo se ajuste al Sistema Estatal de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento; Un Comisario que tiene las atribuciones de vigilancia y control de los recursos del organismo; y, las Juntas Locales Municipales que entre sus funciones son las de elaborar programas y presupuestos anuales, vigilar el cumplimiento de los acuerdos y recaudar los derechos por la prestación del servicio, mismas que dependen del Organismo, integradas por el jefe de tenencia o encargado del orden de la localidad correspondiente.

La constitución de dicho organismo público descentralizado, OOAPAS, resulta innovadora al incluir la participación en un órgano colegiado, el Consejo Consultivo, a los usuarios y representantes de organizaciones de los sectores público y social para que auxilien en sus objetivos al organismo operador municipal en el servicio de agua potable, alcantarillado y saneamiento. Asimismo, resulta trascendente la creación de las juntas locales municipales que coadyuvan al OOAPAS, en las funciones de programación, presupuestación, vigilancia y recaudación de los derechos para la atención de las comunidades, con lo que se desconcentran determinadas funciones administrativas para un mejor desempeño de la prestación de dicho servicio. En este sentido, se crean 3 juntas locales municipales, al término del trienio del gobierno municipal, el 25 de diciembre de 1995, se publican en el **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, los reglamentos interiores de las tres juntas locales para la operación del sistema de agua potable, alcantarillado y saneamiento de Colonias del Sur de Santa María, de la Comunidad de Torreón Nuevo y Colonia Ampliación de Torreón Nuevo y la de las Comunidades de "El Resumidero, Tiristarán, San Pedro Chicácuaro y Jerécuaro,⁸⁶ lo que permite operar un nuevo régimen administrativo para la prestación del servicio de agua potable y alcantarillado municipal.

Lo anterior, también hace viable mayores niveles de coordinación intergubernamental entre los gobiernos del Estado de Michoacán y del Municipio de Morelia a fin de establecer un sistema estatal del servicio de agua potable, alcantarillado y saneamiento, al constituir formas institucionales de cooperación, basadas en el respeto de atribuciones y capacidades que corresponden al gobierno estatal y municipal, que se establecen en la Ley de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Estado de Michoacán y a través del acuerdo que crea el OOAPAS.

⁸⁶ Reglamento Interior de la Junta Local Municipal, para la operación del Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de las Colonias del Sur de Santa María. Reglamento Interior de la Junta Local Municipal, para la operación del Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de las Comunidades de Torreón Nuevo y Colonia Ampliación de Torreón Nuevo. Reglamento Interior de la Junta Local Municipal, para la operación del Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de las Comunidades de "El Resumidero, Tiristarán, San Pedro Chicácuaro y Jerécuaro. **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 25 de diciembre de 1995.

En la prestación del servicio de alumbrado público del ayuntamiento municipal, además del mantenimiento que anualmente se realizó a las plazas, jardines, avenidas, bulevares, así como a 320 colonias y 116 poblaciones del medio rural, se destacó, en el periodo estudiado, la reconversión del sistema iluminación pública con lámparas a vapor de sodio de alta presión, lo que eleva la luminosidad y disminuye el costo de este servicio, con lo que quedó iluminada el 85.0% de la ciudad.⁸⁷ Esta acción permite advertir como el reemplazo de nuevos sistemas de iluminación contribuyen al logro de significativos ahorros de energía eléctrica, racionalidad de recursos municipales y mejoría del servicio.

El servicio de aseo público, relativo a la recolección, traslado y concentrados de residuos sólidos del Municipio de Morelia, amplió la cobertura en el periodo de estudio. De 900 toneladas diarias de basura que se recolectaban se llega a acopiar 1,200 toneladas diarias, en el año de 1995. De las cuales 400 toneladas diarias de basura, se recolectaron y trasladaron al centro de concentrados por los concesionarios de este servicio, que se integran en uniones de recolectores y las 800 toneladas de basura restantes fueron recogidas por el Departamento de Aseo Público del Ayuntamiento. Con lo que logra el gobierno municipal, atender a la ciudad y 8 tenencias del Municipio de Morelia.⁸⁸

De este modo, la participación directa del ayuntamiento en la recolección de basura, aumento en un 45.0% en la capacidad de acopio de residuos sólidos del municipio, mientras que la participación indirecta, a través de las concesiones, conservaron el mismo volumen.

El servicio del panteón municipal contó con las acciones de mantenimiento y mejora, entre las que se destaca la construcción de 1,300 gavetas para inhumaciones⁸⁹ con lo elevó la capacidad de atención para prestar este servicio.

La cobertura de las obras públicas ejecutadas por el ayuntamiento municipal, fue más amplia en el periodo estudiado. Esto resultó posible por la participación de los gobiernos federal, estatal, municipal y los beneficiarios en la inversión pública municipal. En el periodo de 1993 a 1995, se realizaron 2,238 obras públicas, de las cuales 1,048, las efectuó directamente la administración municipal y las 1,190 restantes, contó con la participación, en la inversión, de la Federación, el Gobierno del Estado de Michoacán y los beneficiarios. El monto de inversión con que se

⁸⁷ Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, **Primer Informe de Gobierno Municipal, Sergio Augusto Magaña Martínez, Presidente Municipal de Morelia**, Morelia, 14 de diciembre de 1993, pp. 29 y 30. Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, **Segundo Informe de Gobierno Municipal, Fausto Vallejo Figueroa, Presidente Municipal de Morelia**, Morelia, 15 de diciembre de 1995, p. 10. Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, **Tercer Informe de Gobierno Municipal, Fausto Vallejo Figueroa, Presidente Municipal de Morelia**, Morelia, 15 de diciembre de 1995, p. 5.

⁸⁸ Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, **Tercer Informe de Gobierno Municipal, Fausto Vallejo Figueroa, Presidente Municipal de Morelia**, Morelia, 15 de diciembre de 1995, p. 5.

⁸⁹ *Ibíd.*

generaron el total de las obras públicas, fue de 146 millones de pesos, del cual aportó, en promedio, para el trienio, el 30.0% la Federación, el 10.0% el Estado, el 39.0% el Municipio y el 15.0% los beneficiarios.⁹⁰ Este desempeño en la ejecución de la obra pública municipal muestra resultados significativos, al casi triplicarse la inversión municipal basada en la colaboración de los tres órdenes de gobierno y los beneficiarios en el periodo estudiado.

Uno de los propósitos fundamentales del gobierno municipal de 1993 a 1995, lo constituyó la preservación del medio ambiente del municipio, para cumplir con tal intención, llevo a cabo la conservación y ampliación del área forestal de los parques y jardines del municipio. Así, al inició de la gestión municipal existían 43 hectáreas de área forestal para 1995 se estimó que dicha área alcanzaba 63.2 hectáreas reforestadas, lo que registró un incremento del 30.0%.⁹¹ Esto implicó al ayuntamiento municipal, crear 5 jardines en 5 colonias y 2 parques ecológicos de la ciudad, así como el prestar el mantenimiento a 64 espacios de áreas verdes localizados en 6 plazas, 2 avenidas, 4 bulevares, 21 jardines y 2 bosques y una cañada.

La seguridad pública constituyó otra prioridad del gobierno municipal para el periodo estudiado. La gestión municipal en este sentido, se orientó a realizar el programa denominado Policía de Barrio,⁹² que consistió en que el ayuntamiento municipal construyó casetas de vigilancia en las colonias con mayor índice de delincuencia y con el apoyo de la Dirección de Policía y Tránsito del Gobierno del Estado⁹³ que solicitó la administración municipal, se instalaron agentes de la policía preventiva las 24 horas del día, a efecto de contar con un dispositivo de seguridad dentro del ámbito de la colonia o fraccionamiento y con ello, prestar la atención a los colonos de manera más oportuna. Esto constituyó una acción innovadora que procura la gestión de la seguridad pública en el municipio.

⁹⁰ Los diversos tipos de obras que se ejecutaron y el monto de inversión que se aplica tanto de manera directa y la coinversión de manera destacada en cada ejercicio anual, de 1993 a 1995, se pueden ver en: Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, **Primer Informe de Gobierno Municipal, Sergio Augusto Magaña Martínez, Presidente Municipal de Morelia**, Morelia, 14 de diciembre de 1993, pp. 17 y ss. Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, **Segundo Informe de Gobierno Municipal, Fausto Vallejo Figueroa, Presidente Municipal de Morelia**, Morelia, 15 de diciembre de 1995, p. 8. Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, **Tercer Informe de Gobierno Municipal, Fausto Vallejo Figueroa, Presidente Municipal de Morelia**, Morelia, 15 de diciembre de 1995, pp. 8 y 9.

⁹¹ Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, **Tercer Informe de Gobierno Municipal, Fausto Vallejo Figueroa, Presidente Municipal de Morelia**, Morelia, 15 de diciembre de 1995, p. 10.

⁹² Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, **Tercer Informe de Gobierno Municipal, Fausto Vallejo Figueroa, Presidente Municipal de Morelia**, Morelia, 15 de diciembre de 1995, p. 11.

⁹³ Este apoyo solicitado al Gobierno del Estado de Michoacán de disponer agentes de policía en las casetas de vigilancia construidas en diferentes colonias de la ciudad, se debe a que era facultad del Gobernador prestar la función de policía y tránsito en la capital del Estado de Michoacán, atribución que le otorgaba la fracción XII del artículo 60 de la Constitución del Estado de Michoacán. Constitución Política del Estado de Michoacán, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 7 de julio de 1983.

v. La dimensión del desarrollo urbano.

En el periodo de 1993 a 1995, en el gobierno municipal encabezado por el PRI, la promoción de la planeación del desarrollo urbano municipal, se impulsó con la creación del organismo público descentralizado paramunicipal denominado Instituto Municipal de Desarrollo Urbano de Morelia (IMDUM),⁹⁴ que se establece mediante el Acuerdo aprobado por el Cabildo del Ayuntamiento del Municipio, publicado en el **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, el 25 de diciembre de 1995, con lo que se instaura una estructura administrativa integrada por un Presidente, un Director General, Un Secretario Técnico y 38 representantes de dependencias y entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, así como colegios de profesionistas, de las cámaras de la construcción, comercio e industria y del sector universitario. El objetivo del IMDUM era revisar y evaluar el Plan de Desarrollo Urbano vigente en 1991 y elaborar un proyecto del Plan Director de Desarrollo Urbano 1995 – 2015, de la ciudad de Morelia. Este documento se elaboró a nivel de anteproyecto a fines del año de 1995, siendo validado por los integrantes en todos sus términos, el cual sirvió de base para formular el proyecto en el gobierno municipal del periodo siguiente.

Esta acción del gobierno municipal en turno, se sustentó en la atribución que otorga el artículo 115 de la Constitución Federal en materia de desarrollo urbano reformado en 1983, el artículo 9 de la Ley General de Asentamientos Humanos⁹⁵ que establece las atribuciones a los municipios para planificar el desarrollo urbano en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, así como el artículo 11 de la Ley de Desarrollo Urbano y Aprovechamiento del Territorio del Estado de Michoacán,⁹⁶ que faculta a los municipios de la entidad federativa para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo; intervenir en la regulación 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, así como evaluarlos y vigilar su cumplimiento.

De este modo, la creación del IMDUM constituyó una forma idónea para ejercer el régimen jurídico establecido en materia de la planeación del desarrollo urbano municipal. Con lo que se institucionalizó la coordinación intergubernamental de los tres órdenes de gobierno que involucró a las dependencias y entidades paraestatales de la Federación, del Estado y el Municipio que desempeñan acciones conforme a sus atribuciones, para la planeación y control del proceso de urbanización del Municipio de Morelia, asimismo en esta acción gubernamental, se ingresó la participación de los representantes de las organizaciones de la sociedad civil para compartir propuestas, soluciones y responsabilidades para llevar a cabo la planeación del desarrollo urbano municipal en el largo plazo.

⁹⁴ Acuerdo que crea el Instituto Municipal de Desarrollo Urbano de Morelia, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 25 de diciembre de 1995.

⁹⁵ Ley General de Asentamientos Humanos, **Diario Oficial de la Federación**, 26 de mayo de 1976.

⁹⁶ Ley de Desarrollo Urbano y Aprovechamiento del Territorio del Estado de Michoacán, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 15 de junio de 1995.

C. El trienio de 1996 a 1998.

El Municipio de Morelia para el periodo de 1996 a 1998, estuvo gobernado por militantes del Partido de Acción Nacional (PAN), que obtienen el triunfo de la elección el día 12 de noviembre de 1995, los cuales toman posesión de sus cargos en el ayuntamiento municipal, el día primero de enero de 1996, con apego a lo ordenado por el segundo párrafo del artículo 112 de la Constitución Política del Estado de Michoacán,⁹⁷ el cual prescribe: “La elección de los integrantes de los ayuntamientos se celebrará el segundo domingo del mes de noviembre del año en que concluya el periodo constitucional y tomarán posesión de su cargo el día primero de enero del año siguiente al de su elección”.

Esto implicó que se produjera de nueva cuenta la alternancia en el ayuntamiento del Municipio de Morelia por un partido político distinto al PRI, el cual se había reposicionado en el ayuntamiento municipal en la renovación política efectuada a fines del año de 1992.

El gobierno municipal para el periodo de 1996 a 1998, se integró con un Presidente Municipal, un Síndico, 7 regidores electos por mayoría relativa y 5 de representación proporcional, conforme lo establece el artículo 13 de la Ley Orgánica Municipal⁹⁸ que determina que esta composición debe de tener el ayuntamiento del Municipio de Morelia. En apego a lo prescrito por esta disposición, los cargos del Presidente Municipal, el Síndico y 7 regidores de mayoría relativa los ocuparon los militantes del PAN y la representación proporcional recayeron en 3 regidores del PRI y 2 del PRD.

El Ayuntamiento del Municipio de Morelia que preside Salvador López Orduña para el trienio referido, formuló el Plan de Desarrollo Municipal 1996 – 1998, con lo que el gobierno municipal dio por primera vez cumplimiento a lo dispuesto al artículo 33 de la Ley de Planeación del Estado de Michoacán,⁹⁹ el cual establece que los ayuntamientos de la entidad federativa deben elaborar y aprobar los planes conforme a las bases de coordinación con el gobierno del Estado, como se ha estado apuntado con anterioridad.

El referido Plan, adapta el modelo de la planeación estratégica para orientar el desarrollo municipal. En él, se estableció un resumido diagnóstico de las características políticas y socioeconómicas del Municipio de Morelia, la visión del

⁹⁷ Constitución del Estado de Michoacán, Constitución Política del Estado de Michoacán, Periódico Oficial del Estado de Michoacán, Morelia, 7 de julio de 1983.

⁹⁸ Ley Orgánica Municipal, artículo 13, reforma publicada en el **Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo**, Morelia, 27 de febrero de 1992.

⁹⁹ Ley de Planeación del Estado de Michoacán **Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo**, Morelia, 17 de abril de 1989.

municipio y del gobierno, la misión del gobierno, los valores del gobierno, las prioridades de la comunidad y del gobierno, así como los proyectos prioritarios.¹⁰⁰

De este modo, el gobierno municipal en turno, con citado Plan, ofreció una perspectiva para conducir el desenvolvimiento del municipio y dio orientación a las decisiones y los recursos públicos con base en las prioridades del gobierno,¹⁰¹ cuyas vertientes fueron.

1. Actualización del marco jurídico.
2. Profesionalización de los servidores públicos.
3. Comunicación efectiva en el gobierno municipal y hacia la comunidad.
4. Atención y servicio.

De estas prioridades fundamentales del ayuntamiento municipal para el periodo de estudio, la profesionalización de los servidores público sólo quedo en un planteamiento, mientras que las demás se inscriben en determinadas acciones en el trayecto del desempeño de la gestión municipal, de las cuales se destacan los procesos que resultaron innovadores en los distintos ámbitos de actuación del gobierno municipal.

i. La dimensión de la reglamentación municipal.

En el trienio de 1996 a 1998, el cabildo del Municipio de Morelia, aprobó siete reglamentos municipales, con lo que amplió el ámbito del régimen jurídico regulatorio municipal. Los reglamentos municipales aprobados por el cabildo, fueron: el Reglamento de Adquisiciones y Enajenaciones,¹⁰² el Reglamento Urbano de los Sitios Culturales y Zonas de Transición del Municipio de Morelia,¹⁰³ el Reglamento de Capacitación y Adiestramiento, el Reglamento de Seguridad e Higiene,¹⁰⁴ el Reglamento para el control de perros y gatos,¹⁰⁵ el Reglamento para la Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Municipio de Morelia,¹⁰⁶ y el Reglamento para

¹⁰⁰ Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, **Plan de Desarrollo Municipal, 1996 – 1998**, Morelia, s.f. e.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 15.

¹⁰² Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, trienio 1996 – 1998, **Acta de Sesión Extraordinaria de Cabildo** en que se aprueba el Reglamento de adquisiciones y enajenaciones, Morelia, 19 de julio de 1996, p. 3.

¹⁰³ Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, trienio 1996 – 1998, **Acta de Sesión Extraordinaria de Cabildo**, en que se aprueba el Reglamento urbano de los sitios culturales y zonas de transición del Municipio de Morelia, 27 de noviembre de 1997, p. 2.

¹⁰⁴ Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, trienio 1996 – 1998, **Acta de Sesión Ordinaria de Cabildo**, en que se aprueban el Reglamento de capacitación y adiestramiento y el Reglamento de seguridad e higiene, Morelia, 9 de diciembre de 1997, pp. 2 y 3.

¹⁰⁵ Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, trienio 1996 – 1998, **Acta de Sesión Extraordinaria de Cabildo**, en que se aprueba el Reglamento para el control de perros y gatos, Morelia, 12 de febrero de 1998, p. 3.

¹⁰⁶ Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, trienio 1996 – 1998, **Acta de Sesión Extraordinaria de Cabildo**, en que se aprueba el Reglamento para la venta y consumo de bebidas alcohólicas en el Municipio de Morelia, Morelia, 11 de junio de 1998, p. 2.

Controlar las Descargas de Aguas Residuales al Alcantarillado Municipal de Morelia.¹⁰⁷

El Reglamento de Compras y Enajenaciones le permitió al gobierno municipal, aplicar procedimientos normativos para las adquisiciones de bienes, arrendamientos y contratación de servicios que requieren las dependencias y entidades paramunicipales de la Administración Pública Municipal. Esto constituye un aspecto necesario del buen gobierno, para impedir los favoritismos y el manejo discrecional de los recursos públicos municipales, sobre todo cuando éstos son escasos y limitados.

De la referida reglamentación aprobada por el cabildo municipal, resultó significativa la elaboración del Reglamento urbano de sitios culturales y zonas de transición del Municipio de Morelia, publicado en el **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, el 25 de mayo de 1998, en cuya formulación se incorporó la participación de colegios de profesionistas, cámaras empresariales, asociaciones civiles, instituciones educativas, dependencias de las administraciones Federal, Estatal y Municipal, así como el Consejo Internacional para la Preservación de Monumentos y Sitios dependiente de la UNESCO. Lo que dio por resultado una normatividad que comprende la protección de los espacios y monumentos históricos de la ciudad de Morelia, así como los sitios culturales del municipio que se consideran importantes preservar.

El Reglamento para el control de perros y gatos, tiene por objeto normar el control para estas especies animales, que tienden a proliferar de manera descontrolada en el medio urbano y rural del Municipio de Morelia, asimismo contribuye a preservar la salud pública.

Resultó trascendente el Reglamento para Controlar las Descargas de Aguas Residuales al Alcantarillado, al normar sobre las descargas de aguas residuales provenientes de los diversos usos municipales. La normatividad de esta importante materia declara que es de interés público la prevención y el control de las descargas de aguas residuales al sistema de alcantarillado municipal, a fin de evitar la contaminación de los ríos, cuencas, vasos y las aguas de los subsuelos del territorio municipal, debido a que es trascendental para la vida de los habitantes, se les asegure la calidad del recurso del agua que beneficie a la comunidad municipal.

Este régimen jurídico reglamentario del Municipio de Morelia, normó nuevos y distintos aspectos de la vida pública municipal, en uno se reconoció la necesidad de ampliar la participación de las organizaciones de la sociedad civil municipal y la coordinación intergubernamental para un mejor diseño normativo, otro se encaminó a dar transparencia al uso de los recursos públicos municipales, en otros se establece la capacitación del personal y condiciones de seguridad e higiene de la

¹⁰⁷ Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, trienio 1996 – 1998, **Acta de Sesión Extraordinaria de Cabildo**, en que se aprueba Reglamento para controlar las descargas de aguas residuales y alcantarillado municipal de Morelia, 15 de octubre de 1998, p. 2.

Administración Pública Municipal, en unos más se prescribe la regulación para crear condiciones para favorecer a la salud pública municipal. En suma, estos reglamentos son progresistas al contribuir a una mejor regulación de la comunidad municipal.

Es de destacarse, que el gobierno municipal, en el periodo de 1996 a 1998, no llevó a cabo ninguna reforma a los demás reglamentos vigentes que hemos aludido en el transcurso del presente trabajo, ni estableció las disposiciones fundamentales del bando municipal, los reglamentos tanto el de interior del gobierno municipal, ni el de la organización y funcionamiento de la Administración Pública Municipal.

ii. La dimensión de la participación.

El Consejo de la Ciudad, en el periodo del gobierno municipal de 1996 a 1998, prevaleció como órgano de consulta y asesoría de la Presidencia Municipal, integrado con la participación de ciudadanos activos interesados en aportar su experiencia, estudiar y proponer soluciones al ayuntamiento sobre los problemas del Municipio de Morelia y sin engrosar el erario municipal, por ser los puestos de carácter honoríficos.

A dicho Consejo, en el periodo de estudio, sólo se fusionan las Comisiones de Protección al Ambiente y de Aseo Público en el Consejo Municipal de Ecología, por lo que su conformación, reduce a 4 las Comisiones, las cuales fueron: la de Salud; de Nomenclatura y Epigrafía; de Desarrollo Urbano; y, del Programa de Ciudades Hermanas y Comisiones Municipales de Población. Asimismo, se mantiene los 8 Comités Vecinales de Barrios existentes y se incorpora el Consejo Municipal de Ecología a los 4 Consejos (Consejo Consultivo del Centro Histórico; el Consejo de Turismo; el Consejo Municipal de Participación Social en la Educación; y el Consejo Comunitario de Colonias), que habían sido constituidos por el gobierno municipal del trienio anterior.

La operación, las decisiones y acuerdos del referido Consejo se continuaron emitiendo bajo el criterio de la agregación de voluntades, cuyas aportaciones significativas para el desempeño de la gestión municipal, entre otras, se subrayan el impulso al Plan de Reordenamiento al Comercio Informal, comentarios a los proyectos de reglamentos de venta y consumo de bebidas alcohólicas y sobre perros y gatos, así como en la formulación del programa a la dignificación habitacional orientado a la atención de los sectores sociales marginados y las propuestas para crear talleres culturales y artísticos.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, **Primer Informe de Gobierno Municipal, Salvador López Orduña, Presidente Municipal de Morelia**, Morelia, 13 de diciembre de 1996, p. 17. Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, **Segundo Informe de Gobierno Municipal, Salvador López Orduña, Presidente Municipal de Morelia**, Morelia, 15 de diciembre de 1997, p. 22.

iii. La dimensión de las finanzas públicas.

La hacienda pública del Municipio de Morelia, en el trienio de 1996 a 1998, tuvo un actuación incremental de los ingresos recaudados por los conceptos de impuestos, derechos, contribuciones especiales, productos, aprovechamientos, participaciones e ingresos extraordinarios que prescribió la Ley de Ingresos para los Municipios del Estado de Michoacán¹⁰⁹ para cada ejercicio fiscal del año correspondiente del periodo de estudio.

Este acrecentamiento de los ingresos municipales en los diferentes conceptos se puede observar en el siguiente Cuadro 32.

Cuadro 32. INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE MORELIA, 1996 - 1998
 (Miles de pesos)

CONCEPTO	1996 (Variación)		1997 (Variación)		1998 (Variación)	
	Absoluta	%	Absoluta	%	Absoluta	%
Ingreso Total	101,924	100	131,578	100	229,540	100
Ingreso ordinario	98,188	97	131,542	99	228,731	99.5
Impuestos	21,263	21	29,869	22.9	37,518	16
Derechos	16,066	15.7	22,741	17	26,713	12
Contribuciones Especiales	331	0.3	22	0.01	1,298	0.5
Productos	2,075	2	1,057	1	2,556	1
Aprovechamientos	8,744	9	11,250	8	13,664	6
Participaciones Federales	49,709	49	66,603	51	146,982	64
Ingreso extraordinario	3,736	3	36	0.02	809	0.5

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Auditoría Superior de Michoacán, Congreso de Estado de Michoacán, Morelia.

En este Cuadro 32, que se aprecian diversas características de los ingresos del ayuntamiento del Municipio de Morelia, que se asumen para el trienio de 1996 a 1998, de las cuales se subrayan las que a continuación se detallan.

a) Al tomarse como base el año de 1996, se advierte que el ingreso total tuvo un aumento del 29.0% en el año de 1997 y un incremento del 125.2% en 1998. Esta variación del ingreso total municipal resultó altamente significativa al ampliar el ingreso total en más de dos veces, en el periodo de 1996 a 1998;

b) Los impuestos presentaron una variación irregular en el trienio estudiado. En el año de 1996 contribuyó a los ingresos ordinarios con el 21.0%. En 1997,

¹⁰⁹ Ley de Ingresos para los Municipios del Estado de Michoacán, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 28 de diciembre de 1995. Ley de Ingresos para los Municipios del Estado de Michoacán, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 30 de diciembre de 1996. Ley de Ingresos para los Municipios del Estado de Michoacán, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 29 de diciembre de 1997.

aumenta la recaudación al 22.97%; y, en 1998, disminuyó al 16.0%. Este concepto es el segundo que más aportó a los ingresos ordinarios;

c) Los derechos manifestaron una contribución importante a los ingresos totales. En el año de 1996 aportó el 15.7% al ingreso total; en 1997 aumenta la recaudación al 17.0%; y, en 1998, bajo la percepción al 12.0%;

d) Las contribuciones especiales resultaron poco importantes para aportar a los ingresos totales. En el año de 1996, por este concepto se obtuvo el 0.3%; en 1997, logra el 0.01% y en 1998 contribuyó con el 0.5%;

e) Los productos en el trienio de 1996 a 1998, expresaron una contribución a los ingresos totales, a la baja. En 1996 aportaron el 2.0%; en 1997 se reduce al 1.0%; y, 1998, se mantuvo en el 1.0%;

f) Los aprovechamientos manifestaron una recaudación que tiende a bajar en el periodo estudiado. En 1996, aportó el 9.0% a los ingresos totales; en 1997, se redujo al 8.0%; y en 1998, decreció al 6.0%, la contribución por este concepto;

g) Las participaciones federales representaron la mayor aportación a los ingresos totales, que expresaron un aumento constante. En 1996, contribuyeron con el 49.0%; en 1997, aumentaron al 51.0%; y, en 1998, se incrementaron al 64.0%; y,

h) Los ingresos extraordinarios presentaron decrementos en los ingresos totales, para el trienio estudiado. En 1996, contribuyeron con el 3.0%; en 1997, decrece la aportación al 0.02%; y, en 1998, tiene un aumento del 0.5% que no resulta significativo.

Los diferentes rubros de los egresos totales que ejerció el gobierno municipal anualmente en el periodo de 1996 a 1998, aprobados por el cabildo municipal en el Presupuesto de Egresos conforme a los ingresos disponibles, de acuerdo al artículo 8 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Municipal,¹¹⁰ los cuales se publicaron anualmente en los estrados de la Presidencia Municipal, integraron una variación de los gastos totales con aumento constantes durante el trienio referido.

Los cambios de los gastos públicos municipales en los distintos conceptos del periodo de 1996 a 1998, se pueden observar en el siguiente Cuadro 33.

¹¹⁰ Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Municipal, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 4 de marzo de 1991.

Cuadro 33. EGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE MORELIA, 1996 - 1998
 (Miles de pesos)

CONCEPTO	1996 (Variación)		1997 (Variación)		1998 (Variación)	
	Absoluta	%	Absoluta	%	Absoluta	%
Gasto total	108,204	100	130,901	100	250,490	100
Gasto corriente	74,726	69	90,576	69	121,430	48
Servicios Personales	41,108	38	53,423	41	70,231	28
Materiales y Suministros	10,037	9	12,286	9	14,913	6
Servicios Generales	23,581	22	24,867	19	36,286	14
Gasto de inversión	23,867	22	27,059	21	97,496	39
Transferencias	3,747	4	4,264	3	7,955	3
Deuda Pública	5,864	5	8,992	7	23,609	10

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Auditoría Superior de Michoacán, Congreso del Estado de Michoacán, Morelia

El comportamiento de los diferentes rubros que se expresan en el Cuadro anterior, sobre los egresos municipales, destacamos los aspectos que a continuación se señalan.

a) El gasto corriente representó el mayor gasto realizado con respecto a los demás conceptos de los egresos totales, el cual se reduce significativamente en el último año. En 1996, figuró el 69.0% de los gastos totales; este mismo porcentaje se mantuvo en el año de 1997; y, en 1998, se redujo al 48.0%. De los conceptos que incluyeron los gastos corrientes, el de los servicios personales constituyeron la mayor erogación en el periodo de estudio, le sigue en importancia el rubro de los gastos en los servicios generales. Estos dos rubros conformaron el 91.0% de los gastos corrientes en los años de 1996 y 1997 respectivamente, para el año de 1998 integraron el 94.0% de los gastos corrientes;

b) El gasto de inversión expresó variaciones irregulares en el trienio de 1996 a 1998. En el año de 1996, se destinaron el 22.0% del gasto a la inversión municipal; en 1997, se contrajo el gasto de inversión municipal con el 21.0% de los egresos totales a este concepto; y, en el año de 1998, aumento al 39.0%. En el último año del gobierno municipal se expresó un esfuerzo significativo para canalizar mayores recursos a la ejecución de obras y servicios públicos;

c) Las transferencias de recursos para subsidios y programas convenidos manifestaron un peso poco significativo en los gastos totales. En 1996, se destinó el 4.0% para los gastos de este rubro; en 1997, se redujo al 3.0% este concepto; y, en 1998 se mantuvo la misma variación porcentual que en el año de 1997;

d) Las erogaciones para el pago de la deuda pública municipal, crecieron persistentemente en el periodo de 1996 a 1998. En 1996 se destina el 5.0% del gasto para este concepto; en 1997, se elevó al 7.0 %; y, en 1998, aumento al 10.0%. Estos incrementos del gasto para el pago de la deuda municipal se deben a los compromisos contraídos por las administraciones anteriores por créditos otorgados,

lo que significó destinar menos recursos a las obras y servicios públicos por un monto de más de 38 millones de pesos en el trienio.

La gestión financiera del gobierno del Municipio del Morelia, en el periodo de 1996 a 1998, se determina con los indicadores del balance financiero, la capacidad financiera administrativa, el nivel de dependencia financiera y la inversión municipal, los cuales se aprecian en el siguiente Cuadro 34.

Cuadro 34. PRINCIPALES INDICADORES DE LA GESTIÓN FINANCIERA, 1996 – 1998

Años	Balance financiero [[Ingreso ordinario/ Gasto total) -1] x 100	Capacidad financiera (ingresos ordinarios*/ Gasto corriente)	Dependencia financiera (Participaciones/ total) x 100	Inversión municipal (Gasto de inversión/ Ingreso ordinario*)x100
1996	-10.0	0.64	45.0	49.0
1997	0.0	0.71	50.0	41.0
1998	-9.0	0.67	58.0	119.0

* No se incluye el monto de las participaciones federales en los ingresos ordinarios para obtener la capacidad financiera, así como para el indicador de la inversión municipal anual.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de los Cuadros 32 y 33.

En este Cuadro, se observan los aspectos siguientes, sobre el desempeño de la gestión financiera municipal para el trienio estudiado.

a) El balance financiero manifestó en el año de 1996, un déficit de -10.0%, es decir, los ingresos ordinarios que obtuvo el gobierno municipal no lograron atender los gastos totales realizados. En el año de 1997, se advierte un equilibrio financiero, donde los ingresos ordinarios prácticamente son iguales a los gastos totales. En 1998, se expresó un balance financiero deficitario del -9.0%, lo que muestra la falta de capacidad de los ingresos ordinarios para cubrir a los gastos totales;

b) La capacidad financiera del gobierno municipal, exhibió una situación deficitaria, esto significó que los ingresos ordinarios, descontando el concepto de las participaciones, no fueron suficientes para solventar los gastos corrientes durante el trienio de 1996 a 1998. En 1996, con los ingresos ordinarios recaudados solo se solventa el 64.0% del gasto corriente; en 1997, se cubre con los ingresos propios del municipio el 71.0% de los gastos corrientes; y, 1998, el 67.0%;

c) La dependencia financiera del ayuntamiento del Municipio de Morelia, con los recursos provenientes de las participaciones federales, tendió a crecer de manera significativa para el periodo estudiado. En el año de 1996, representó el 45.0% de las participaciones con lo que se solventaron los gastos totales; en 1997, se incrementó al 50.0% la dependencia financiera del municipio con los recursos provenientes de las participaciones a fin de cubrir los gastos totales; y, en 1998 esta dependencia se elevó al 58.0%; y,

d) El indicador de la inversión municipal con que se estimó la variación porcentual del gasto de inversión con relación al ingreso ordinario, que excluye el monto del rubro de las participaciones, manifestó en los años de 1996 y 1997, un potencial para elevar el gasto de inversión en un 49.0% y 41.0% respectivamente

para cada año. Mientras que en 1998, el gasto de la inversión no pudo afrontarse con los ingresos propios del municipio, ante el bajo nivel obtenido de éstos.

iv. La dimensión de los servicios públicos.

El ayuntamiento del Municipio de Morelia, en el trienio de 1996 a 1998, comprendió la realización de las obras y servicios público municipales, tales como: el suministro de agua potable, alcantarillado, calles y pavimentaciones, conservación de poblados urbanos, limpia, mercados, panteones, parques, jardines, rastros, seguridad pública, vialidad, alumbrado público, conservación de obras de interés social, que son los fundamentalmente enunciados por el artículo 82 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán.¹¹¹

En el régimen jurídico de esta disposición normativa, el gobierno del Municipio de Morelia ejecutó diversas obras y servicios públicos en el trienio estudiado, de las cuales se tratan los aspectos más relevantes que innovaron la gestión municipal o aquellos que permitieron ampliar la cobertura en esta materia.

El servicio de agua potable amplió su cobertura en el trienio de 1996 a 1998, registro un incremento del 24.3% en el volumen de agua potable servida a los usuarios del municipio, aumento que se origina por la perforación y equipamiento de ocho nuevos pozos, con lo que se llegó a la operación de 63 pozos, con los que se abasteció de agua potable al 36.0 % de los habitantes, mientras que con las fuentes de los dos manantiales el suministro correspondió al 22.0% y con la presa el 22.00%.¹¹² De este modo, la principal fuente con que se elevó el abastecimiento de agua potable en beneficio de la comunidad municipal, se fincó en el aprovechamiento de los mantos acuíferos del subsuelo a través de las obras de la perforación y equipamiento de pozos.

El programa de reconversión del sistema de alumbrado público de la ciudad, que había logrado el 85.0% de avance en el trienio pasado, consistente en la sustitución de luminarias, en el año de 1997 se concluyó, con lo que se redujo el consumo de energía eléctrica en un 28.0%,¹¹³ lo que resultó significativo tanto el ahorro de energía como de recursos públicos.

El servicio de aseo público referente a la recolección de la basura, amplió la cobertura la administración municipal, al prestar este servicio a 34 colonias más, durante el periodo de 1996 a 1998. Esto se debió a que puso en operación de 20 vehículos más a los existentes.¹¹⁴ Con la prestación directa del ayuntamiento y la

¹¹¹ Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, **Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo**, Morelia, 5 de marzo de 1984.

¹¹² Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, **Tercer Informe de Gobierno Municipal, Salvador López Orduña, Presidente Municipal de Morelia**, Morelia, 13 de diciembre de 1998, p. 59.

¹¹³ Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, **Segundo Informe de Gobierno Municipal, Salvador López Orduña, Presidente Municipal de Morelia**, Morelia, 15 de diciembre de 1997, p. 47.

¹¹⁴ Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, **Tercer Informe de Gobierno Municipal, Salvador López Orduña, Presidente Municipal de Morelia**, Morelia, 13 de diciembre de 1998, p. 46.

concesionada para la recolección de residuos sólidos, se logró, en el trienio citado, atender a 500 colonias de la ciudad.

El panteón municipal incrementó la capacidad de atención con la construcción de 2,550 gavetas en el periodo de 1996 a 1998.

En el mes de julio de 1998, el Centro Municipal de Control Canino y Felino fue creado y puesto en operación para dar cumplimiento a lo dispuesto por el Reglamento para el Control de Perros y Gatos en el Municipio de Morelia, publicado en el **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, el 22 de junio de 1998, que fueron la de llevar a cabo las actividades del control de las especies animales de perros y gatos del municipio. Las acciones que realizó dicho Centro en los seis meses de 1998, consistieron en la captura de 720 animales de citadas especies, aplicó 110 vacunas antirrábicas y se esterilizaron a 42 animales.¹¹⁵ Este órgano municipal permitió instrumentar las disposiciones reglamentarias aprobadas por el cabildo del Municipio de Morelia, con lo que se institucionalizó los fines propuestos en la referida regulación municipal, principalmente el de contribuir a la preservación de la salud municipal, en la medida que las citadas especies animales que no tienen propietario favorecen a la contaminación ambiental de la ciudad, al defecar en los espacios públicos, asimismo son portadores de enfermedades y transmisores de la rabia.

El gobierno municipal, en el periodo de 1996 a 1998, ejecutó 1,315 obras públicas, de las cuales 558 obras fueron realizadas con recursos propios del municipio y 957 obras se ejecutaron con la inversión proveniente de la Federación. Lo que representó un monto ejercido, en dichas obras, de aproximadamente de 137 millones de pesos, en trienio estudiado. De este monto, el municipio aportó el 42.0% y la Federación el 58.0%.¹¹⁶ Estas obras públicas llevadas a cabo incluyeron diversos tipos, tales como: pavimentación de calles, construcción de guarniciones y banquetas, bardas perimetrales, casetas de vigilancia, plazas, oficinas públicas, caminos vecinales, canchas deportivas, redes de agua potable y drenaje, alcantarillado, fosas sépticas, salones de usos múltiples, rehabilitación y restauración de edificaciones públicas.

Las obras públicas llevadas a cabo en el trienio estudiado, ampliaron la cobertura municipal, lo cual tuvo por sustento la participación de la inversión del gobierno Federal y del Municipio de Morelia.

¹¹⁵ **Ibíd.**, p. 48.

¹¹⁶ Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, **Primer Informe de Gobierno Municipal, Salvador López Orduña, Presidente Municipal de Morelia**, Morelia, 13 de diciembre de 1996, pp. 31 y ss. Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, **Segundo Informe de Gobierno Municipal, Salvador López Orduña, Presidente Municipal de Morelia**, Morelia, 15 de diciembre de 1997, pp. 32 y ss. Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, **Tercer Informe de Gobierno Municipal, Salvador López Orduña, Presidente Municipal de Morelia**, Morelia, 13 de diciembre de 1998, pp. 51 y ss.

v. La dimensión del desarrollo urbano.

El Plan de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Morelia, publicado en el **Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán**, el 21 de octubre de 1991, fue revisado y reformado por el gobierno municipal en turno. El cabildo municipal, aprobó la reforma del Plan de Desarrollo Urbano del Municipio de Morelia, el 9 de diciembre de 1998,¹¹⁷ con el propósito de prevenir el crecimiento desordenado de la ciudad, que significa la proliferación de asentamientos irregulares que demandan servicios y que la autoridad municipal no puede responder por constituir asentamientos irregulares y por el alto costo que implica la introducción de los servicios a zonas elevadas, accidentadas o vulnerables.

Dicho Plan reformado, fue sometido a la consulta y al análisis de las instancias gubernamentales involucradas en el desarrollo urbano municipal, así como a los representantes de las organizaciones de profesionistas, cámaras empresariales e instituciones de educación superior interesadas en realizar modificaciones, lo que condujo a que los resultados que fueron procedentes se incorporaron a la versión definitiva del documento, que aprobó finalmente el cabildo municipal. En suma, el nuevo Plan referido, fue producto de un proceso de participación gubernamental y de la comunidad municipal organizada socialmente, con lo que el gobierno municipal instaure un documento rector de planeación para el desarrollo urbano municipal y para propiciar la debida ordenación de la ciudad.

4. Los resultados de tres períodos trianuales del gobierno municipal.

En el presente apartado se intenta hacer una interpretación del desempeño del gobierno del Municipio de Morelia, que se observó en los tres periodos trianuales gubernamentales, que comprendieron los años de 1990 a 1992, de 1993 a 1995 y de 1996 a 1998, que se han expuesto anteriormente, para lo cual se destacan los siguientes aspectos.

A. Resultados de la alternancia de los partidos políticos en el municipio.

Se toma como punto de partida, que la alternancia en el gobierno del Municipio de Morelia, por diferente partido político, constituyó un proceso de la democratización del poder a escala local, que fue dado por el reconocimiento legal y legítimo de los triunfos del PRD, PRI y PAN, los cuales gobernaron el municipio, en distinto periodo, de 1990 a 1992; de 1993 a 1995; y, de 1996 a 1998, respectivamente. Lo cual modificó la forma de representación de partido hegemónico (PRI), que se tenía en el gobierno municipal y que durante varias décadas se mantuvo. Sin embargo, dicho instituto político gobernante que perdió su hegemonía, conservó el derecho a participar en un nuevo contexto plural y competitivo. Esto se constata con los resultados de las elecciones para el Ayuntamiento del Municipio de Morelia en donde

¹¹⁷ Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, trienio 1996 – 1998, **Acta de Sesión Extraordinaria de Cabildo**, en que se aprueba Plan de Desarrollo Urbano de Morelia, Morelia, 9 de diciembre de 1998, p. 3.

participa constantemente el PRI y distintos partidos en los procesos electorales, en el de 1989, ganó el PRD; en el de 1992, triunfó el PRI; en el de 1995, resulta vencedor el PAN; posteriormente el PRI se reposiciona en el gobierno municipal, al ganar las elecciones en 1998 y 2001, pero sin dejar de participar otros partidos en la contienda electoral;¹¹⁸ y, en la elección del 14 de noviembre del año 2004, pierde el PRI y triunfa el PAN. En donde el PAN obtuvo 58,600 votos; la alianza PRI-PVE logró 46,543 votos; el PRD consiguió 45,318 votos; el PT no obtiene ningún voto; y Convergencia alcanzó 79 votos.¹¹⁹ Consecuentemente, se verifica la tendencia que la alternancia partidista en el gobierno del Municipio de Morelia, condujo a la competitividad y al pluralismo.

De este modo, a partir del proceso electoral de 1989, en el Municipio de Morelia se produce un nuevo escenario en la vida política, que fue la redistribución del poder municipal al ejercer el gobierno distinto actor político, siendo una de las causas iniciales de este proceso, el cardenismo que se identificó como parte del cambio político que, en aquél momento, contribuyó en la decisión de la mayoría de los ciudadanos a la alternancia en el gobierno municipal, debido a que éstos fueron quienes sufragaron en cada uno de los comicios electorales para renovar a sus gobernantes municipales y determinaron así, con su voto, el partido que gobernó para cada régimen de gobierno municipal. Esto permitió acreditar a la competencia y pluralidad política municipal como una característica del sistema democrático, que dio oportunidad a la ciudadanía de optar por el partido que mejor le pareció para gobernar, para que diera respuestas a las carencias de la falta de inversión, empleo, de mejoramiento de la calidad y cobertura de las obras y servicios municipales, en suma a favor del bienestar, crecimiento y desarrollo municipal.

Los procesos electorales de 1989, 1992 y 1995, con los que se generó la alternancia partidista en el gobierno del Municipio de Morelia, no fueron expresión de la más amplia participación ciudadana en los comicios, el abstencionismo electoral para los referidos años,¹²⁰ se manifestó por la mayoría de los ciudadanos que no acudieron a votar a las urnas. Dicho abstencionismo planteó uno de los obstáculos para lograr la democratización del poder municipal con una extensa participación ciudadana en la renovación del gobierno municipal.

La experiencia de la alternancia en el poder en la vida política del Municipio de Morelia, representó una contraparte del sistema político mexicano que se organizaba bajo el supuesto de que sólo el partido oficial del régimen presidencialista autoritario podía gobernar. Este señalamiento, fue modificado en el caso de la alternancia en el gobierno del Municipio de Morelia, con un partido distinto que gobernó para cada régimen gubernamental dado, que terminó por superar la contención de gobernar

¹¹⁸ Los resultados electorales del Municipio de Morelia se pueden ver: **Supra**, p. 142.

¹¹⁹ El computo de la contienda electoral del año 2004, del Municipio de Morelia, ver: Instituto Estatal Electoral de Michoacán. **Tabla de los Resultados Electorales de los Ayuntamientos del Estado de Michoacán, 2004**, Morelia.

¹²⁰ El abstencionismo electoral de los comicios del Municipio de Morelia, se observan en **Supra**, p. 142.

con un partido hegemónico y condujo al ejercicio del gobierno por distinto actor político con estabilidad política.

En suma, la alternancia partidista en el gobierno del Municipio de Morelia constituyó una realidad que planteó un nuevo ejercicio del gobierno municipal en la dinámica de acontecimientos que marcan el ritmo y los tiempos de la democratización del poder en el México actual.

B. Resultados de la planeación municipal.

Las prioridades establecidas para cada periodo trianual del gobierno del Municipio de Morelia, fueron distintas. En efecto, en el período de 1990 a 1992, los objetivos para conducir la vida pública del municipio, comprendieron: revisar, reformar y aplicar la reglamentación municipal; establecer mecanismos de participación en las acciones del gobierno municipal; fortalecer la hacienda municipal; y, solucionar progresivamente los servicios públicos municipales. En la etapa de 1993 a 1995, las propuestas del gobierno municipal se orientaron a: dar atención preferente a los servicios de agua potable, alumbrado público y seguridad pública; preservar el medio ambiente; y, promover la desconcentración urbana. En el período de 1996 a 1998, el régimen de gobierno municipal, tuvo los propósitos de: actualizar el marco jurídico; la profesionalización de los servidores públicos municipales; mantener la comunicación entre el gobierno municipal y la comunidad; y, dar atención y servicio.

Las propuestas de gobierno del Municipio de Morelia, indicadas en los periodos de 1990 a 1992 y 1993 a 1995, no presentaron una orientación lógica que estuviera fundada en un plan de gobierno municipal, en que se comprenden aspectos como la situación socioeconómica municipal que permite determinar los objetivos, las prioridades, las principales líneas de acción, entre otras cuestiones que resultan fundamentales para dar dirección al desarrollo del municipio. Consecuentemente, la planeación municipal no se realizó como una de las funciones importantes para dichos regímenes de gobierno municipal, lo que representara una de las obligaciones del ayuntamiento del Municipio de Morelia, la de formular un plan a inicios de cada período de gobierno, como lo prescribe, para los municipios de la entidad federativa, el artículo 33 de la Ley de Planeación, publicada en el **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, el 17 de abril de 1989.

De este modo, las propuestas de cada trienio de gobierno del Municipio de Morelia, se inscribieron en determinadas acciones en el trayecto del desempeño de la gestión municipal, que ha sido expuesto en el tema anterior del presente Capítulo, pero sin que se estableciera un seguimiento del cumplimiento de las prioridades en cada periodo de gobierno, para resolver lo público de los problemas municipales. Esto nos parece que resultó ser una situación crítica, para los períodos de gobierno municipal de 1990 a 1992 y de 1993 a 1995, los cuales formularon sus propuestas de gobierno municipal sin una base del contexto socioeconómico y el perfil del desarrollo esperado para el municipio, que además evaluara los rezagos y avances, a efecto de mejorar las condiciones de la vida comunitaria.

Se ha estimado que los planes de gobierno municipal tienen un bajo nivel de observancia porque resultan improvisados o porque sólo se trata de cumplir con las disposiciones legales y administrativas o bien ante objetivos y metas que se plantean poco claros e inalcanzables. No obstante esto, es importante la implantación de los procesos de la planeación municipal, en tanto que permitan efectivamente orientar las acciones para impulsar el desarrollo municipal, cuando tienen por base el cumplimiento de las disposiciones legales, aspecto que resulta fundamental para elevar el grado de gobernabilidad en un Estado de derecho, así como cuando se definen las prioridades municipales apegadas a las exigencias del contexto socioeconómico específico y cuando se considera la participación ciudadana y de otros agentes que permitan contribuir con su esfuerzo, tiempo e incluso recursos para su realización, elementos que se pueden conjugar para elevar las capacidades del gobierno municipal.

Mientras que en el trienio de 1996 a 1998, se plantearon los objetivos generales sustentados en el plan de gobierno municipal formulado para citado periodo gubernamental, que tuvo por base el diagnóstico de los principales aspectos económicos y sociales del municipio, lo que representó un avance importante para orientar el desarrollo municipal. Sin embargo, no se llevó el seguimiento del Plan de Desarrollo Municipal aprobado por el ayuntamiento para la referida etapa gubernamental, tanto en sus fases de programación, presupuestación, ejecución, evaluación e informe de lo logrado a la ciudadanía, ni tampoco se instituyó el órgano que coordinara la planeación municipal (como debió haber sido el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal), que permitiera establecer los acuerdos entre el Municipio y las demás instancias de gobierno estatal y federal, así como con las organizaciones de la sociedad civil, para instrumentar la planeación para desarrollo municipal.

C. Resultados en la reglamentación municipal.

Los distintos regímenes de gobierno del Municipio de Morelia de 1990 a 1998, dispusieron de la facultad para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, sólo debiendo acatar las bases normativas que definiera la legislatura estatal, a efecto de normar su procedimiento y asegurar que se observe el orden jurídico federal y de la entidad federativa. Esto conforme a lo establecido por la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal reformada en 1983,¹²¹ así como por la fracción IV del

¹²¹ Los cambios al artículo 115 constitucional, ver: **supra** pp. 61 y ss.

artículo 123 de la Constitución Política del Estado de Michoacán,¹²² y por el artículo 98 de la Ley Orgánica Municipal, reformado el 5 de marzo de 1984.¹²³

Los regímenes de gobierno del Municipio de Morelia de los períodos trianuales de 1990 a 1992, 1993 a 1995 y 1996 a 1998, a pesar de disponer de dicha facultad reglamentaria, constitucional y legal, no dieron muestra de grandes avances para impulsar la reglamentación municipal que permitiera regular ampliamente las responsabilidades de gobierno, administración, prestación de las obras y servicios públicos, entre otras, que posibilitara al ayuntamiento desempeñar su funcionamiento con un régimen reglamentario claro, públicamente disponible y adecuadamente aplicable en su ámbito territorial y con ello, elevara el nivel de la gobernabilidad municipal.

En efecto, en ninguno de los tres períodos de gobierno del Municipio de Morelia referidos, se expidió el Bando de Policía y Buen Gobierno, el cual constituye un ordenamiento jurídico de suma importancia para el fortalecimiento institucional del municipio, en la medida que tiende a establecer los principios generales sobre el territorio, la población, el gobierno, la administración pública municipal, los servicios públicos, entre otros aspectos, que sirven de base para la reglamentación municipal.

Tampoco se expidió la reglamentación para regular la organización y funcionamiento de la Administración Pública Municipal, que resulta fundamental para establecer la estructura orgánica, las atribuciones y responsabilidades de cada órgano administrativo, con lo que se evite la duplicidad de funciones y se puedan asignar mejor los recursos para la prestación de los servicios públicos del municipio.

Los reglamentos tales como: de Tortillerías y Molinos de Nixtamal, publicado el 27 de Octubre de 1969; de Comercio y Mercados en Vía Pública, del 2 de Julio de 1973; de Horario en Establecimientos Comerciales, del 20 de Septiembre de 1973; de Hoteles, Moteles y Casas de Huéspedes, del 11 de Marzo de 1974; de la Industria del Pan en la Ciudad de Morelia, del 21 de Julio de 1977; y, de Anuncios para el Municipio de Morelia, del 18 de Febrero de 1983; publicados en el **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, no fueron reformados por ninguno de los regímenes de gobierno del Municipio de Morelia que se han aludido, a fin de que se contara con instrumentos normativos más acordes a las condiciones económicas y sociales municipales.

¹²² La fracción IV del artículo 123 de la Constitución estatal fue modificada el 7 de julio de 1983, fecha en que se adapta a la norma primaria, cuyo texto señala que son facultades y obligaciones de los ayuntamientos: "IV. Expedir, de acuerdo con las bases normativas establecidas por el Congreso del Estado, los reglamentos y bandos para la administración y funcionamiento de los servicios públicos dentro de sus respectivas jurisdicciones". Constitución Política del Estado de Michoacán, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, reformada el 7 de julio de 1983.

¹²³ El artículo 98 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán publicada en el **Periódico Oficial del Estado de Michoacán** el 5 de marzo de 1984, prevé la facultad reglamentaria de los municipios en el Estado de Michoacán, el texto se expuso anteriormente, ver: **supra**, p. 146.

Los avances en la reglamentación municipal que se dieron en la alternancia del gobierno del Municipio de Morelia en los períodos señalados, se observan diferencias con respecto a cada trienio que gobernó con distinto partido político. En términos cuantitativos, resulta claro que en el trienio del ayuntamiento de 1990 a 1992, en que gobernó el PRD, sólo se dio una reforma reglamentaria en materia de espectáculos municipales. Mientras que en el trienio del ayuntamiento de 1993 a 1995, en que gobernó el PRI, no se llevó a cabo ninguna reforma de la reglamentación vigente y sólo se aprobaron ocho reglamentos que regularon los aspectos relativos al escalafón de los trabajadores de la Administración Pública Municipal; construcción de obras privadas; aseo público; parques y jardines; espectáculos; protección civil; y, actividades económicas privadas referentes a los servicios de salones, estéticas, peluquerías y de control de horarios de farmacias. En tanto, en el trienio del ayuntamiento de 1996 a 1998, en que gobernó el PAN, tampoco se registra reforma a la reglamentación municipal y únicamente se aprobaron siete proyectos de reglamentos que rigieron los asuntos públicos referentes: a los trabajadores de la administración municipal sobre capacitación y adiestramiento, así como capacidad e higiene; a la adquisición y enajenación de bienes de la administración municipal; a la conservación de obras y sitios culturales del municipio; de la salud pública relativas al control de perros y gatos sin dueño, así como el control de la venta y consumo de bebidas alcohólicas; y, al control de descargas de aguas residuales. Esto se puede apreciar en el Cuadro 35.

Cuadro 35. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE MORELIA: PROYECTOS Y REFORMAS DE REGLAMENTOS APROBADOS PARA LOS TRIENIOS DE 1990 – 1992; 1993 – 1995; Y, 1996 – 1998

PERIODO DE GOBIERNO	TRIENIO DE 1990 – 1992 GOBIERNA EL PRD		TRIENIO DE 1993- 1995 GOBIERNA EL PRI		TRIENIO DE 1996 – 1998 GOBIERNA EL PAN	
	Proyecto de reglamento aprobado	Reformas de reglamento Aprobadas	Proyecto de reglamento Aprobado	Reformas de reglamento aprobadas	Proyecto de reglamento Aprobado	Reformas de reglamento aprobadas
Trabajadores al servicio del Municipio	0	0	1	0	2	0
Adquisiciones y enajenaciones de la administración municipal	0	0	0	0	1	0
Obras públicas	0	0		0	1	0
Construcción de obras			1		0	
Aseo público	0	0	1	0		0
Salud pública	0	0	0	0	2	0
Descargas de aguas residuales	0	0	0	0	1	0
Parques y jardines	0	0	1	0	0	0
Espectáculos	0	1	1	0	0	0
Protección civil	0	0	1	0	0	0
Actividades económicas	0	0	2	0	0	0
TOTAL	0	1	8	0	7	0

FUENTE: Elaboración con base en las disposiciones siguientes: Reglamento de Espectáculos Taurinos en el Municipio de Morelia, reformas publicadas en los estrados de la Presidencia del Municipio de Morelia, Morelia, 10 de diciembre de 1991 Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, trienio 1993 – 1995. Acta de Sesión Ordinaria de Cabildo, en que se aprueba el Reglamento de construcción y de los servicios urbanos, Morelia, 15 de abril de 1994, p. 4. Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, trienio 1993 – 1995, Acta de Sesión Extraordinaria de Cabildo, en que se aprueba el Reglamento de aseo público, Morelia, 1 de mayo de 1994, p. 2. Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, trienio 1993 – 1995, Acta de Sesión Ordinaria de Cabildo, en que se aprueba el Reglamento de salones de belleza, estéticas, peluquerías y similares, Morelia, 21 de octubre de 1994, p. 3. Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, trienio 1993 – 1995, Acta de Sesión Ordinaria de Cabildo, en que se aprueba el Reglamento de farmacias para el Municipio de Morelia,

Morelia, 3 de febrero de 1995, p. 5. Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, trienio 1993 – 1995, Acta de Sesión Ordinaria de Cabildo, 23 de junio de 1995, pp. 6 y 7. Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, trienio 1993 – 1995, Acta de Sesión Ordinaria de Cabildo, en que se aprueban el Reglamento de explanadas y parque Juárez, el Reglamento de bomberos y el Reglamento de jaripeos, Morelia, 14 de noviembre de 1995, p. 2. Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, trienio 1996 – 1998, Acta de Sesión Extraordinaria de Cabildo en que se aprueba el Reglamento de adquisiciones y enajenaciones, Morelia, 19 de julio de 1996, p. 3. Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, trienio 1996 – 1998, Acta de Sesión Extraordinaria de Cabildo, en que se aprueba el Reglamento urbano de los sitios culturales y zonas de transición del Municipio de Morelia, 27 de noviembre de 1997, p. 2. Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, trienio 1996 – 1998, Acta de Sesión Ordinaria de Cabildo, en que se aprueban el Reglamento de capacitación y adiestramiento y el Reglamento de seguridad e higiene, Morelia, 9 de diciembre de 1997, pp. 2 y 3. Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, trienio 1996 – 1998, Acta de Sesión Extraordinaria de Cabildo, en que se aprueba el Reglamento para el control de perros y gatos, Morelia, 12 de febrero de 1998, p. 3. Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, trienio 1996 – 1998, Acta de Sesión Extraordinaria de Cabildo, en que se aprueba el Reglamento para la venta y consumo de bebidas alcohólicas en el Municipio de Morelia, Morelia, 11 de junio de 1998, p. 2.

Del Cuadro anterior, también se desprende que no existió la preocupación por impulsar algún proyecto reglamentario durante el trienio gubernamental de 1990 a 1992, sólo se dio una reforma a un reglamento vigente como se dijo antes. Esto se debió probablemente a la prioridad de atender los problemas administrativos municipales como producto de la primera alternancia en el gobierno municipal que se dio por un partido político de oposición al PRI, lo que generó el comportamiento diferencial de proyectos reglamentarios aprobados con respecto a los otros dos periodos trianuales de gobierno. En contraparte, el régimen de gobierno del Municipio de Morelia, en el período de 1993 a 1995 en que gobernara el PRI, se formularon y aprobaron proyectos reglamentarios por el cabildo en turno, que comprendieron la regulación en aspectos de las obras, servicios públicos, la administración de los trabajadores municipales, actividades económicas y de protección civil. Mientras que para el período de gobierno municipal de 1996 a 1998, en que gobernó el PAN, la aprobación de los proyectos reglamentarios se orientaron a regir también otros aspectos relacionados con los trabajadores municipales como fue la capacitación, adiestramiento, las condiciones de seguridad e higiene, así como la racionalidad de las adquisiciones y enajenaciones de bienes municipales; otras cuestiones relativas a la salud pública municipal y al control de aguas residuales, como se anotó anteriormente.

De este modo, el desempeño reglamentario del ayuntamiento del Municipio de Morelia, en los dos últimos trienios de 1993 a 1995 y de 1996 a 1998, dados en la alternancia del gobierno municipal, mostraron una mayor preocupación y trabajo reglamentario para regular más aspectos de la vida municipal, con lo que la capacidad de gobernar se fortaleció en determinadas materias normativas municipales, que no se contemplaron en varias décadas, en que existió la hegemonía de un partido en el gobierno municipal.

D. Resultados de la participación ciudadana.

En los distintos periodos trianuales de gobierno del Municipio de Morelia que se han venido señalando, se ingresó a la ciudadanía en el desempeño de determinadas actividades públicas, con lo que el gobierno municipal tuvo la aptitud de que formaran parte de la gestión de la administración municipal. En el período de 1990 a 1992, la participación ciudadana se dio fundamentalmente a través de dos organismos colegiados: el Consejo de la Ciudad y el Consejo Rural, conformados por

ciudadanos, que se desempeñan de manera honorífica, sin remuneración alguna, los cuales desarrollaron los trabajos de consultoría para la Presidencia Municipal, que trataron y propusieron soluciones a diversos temas de interés público que afectaron tanto al medio urbano y al rural, como se expuso antes.¹²⁴ En la etapa gubernamental de 1992 a 1995, la participación ciudadana se reorienta y se da únicamente en el Consejo de la Ciudad, en donde se amplió la consultoría para la Presidencia Municipal, con más órganos de consulta, que comprendieron seis comisiones, ocho comités de barrios y cuatro consejos, a través de los cuales, los ciudadanos integrados en cada uno de ellos, formularon diversas recomendaciones especializadas sobre diversos aspectos que comprenden cuestiones de salud, medio ambiente, alumbrado público, turismo, asuntos específicos de los barrios y colonias de la ciudad de Morelia, como se señaló anteriormente.¹²⁵ En el período de gobierno de 1996 a 1998, prevaleció prácticamente el Consejo de la Ciudad con las mismas características que tuvo con el anterior régimen de gobierno, con un cambio en que se reducen las comisiones de seis a cuatro al fusionarse dos: la de Protección al Ambiente y de Aseo Público, como se ha indicado.¹²⁶

La participación ciudadana, en la actuación gubernamental, en los tres períodos de gobierno municipal anteriormente descritos, se desarrolló en la consulta y asesoría especializada en múltiples esferas, tanto en el proyecto de un reglamento, de un plan de acción, de un programa específico de gobierno, en el diagnóstico y solución de un asunto de interés público, que contribuyeron en la gestión de la problemática que afectara la vida municipal. Con lo que se observa que los mecanismos establecidos (Consejo de la Ciudad y Consejo Rural), que incorporaron a la ciudadanía en la acción gubernamental en el período de 1990 a 1992, sirvió de base en el diseño institucional de participación ciudadana a los periodos de 1993 a 1995 y de 1996 a 1998, que retomaron parte de los avances realizados por la anterior etapa, los cuales reorientaron la participación ciudadana en nuevas formas de organización en el gobierno municipal. Esto condujo a un incesante proceso de suma de recursos, esfuerzos y voluntades de los ciudadanos por participar en las actividades de gobernar del Municipio de Morelia, en determinados asuntos públicos municipales. No obstante, no se lleva a cabo la institucionalización normativa de dicha participación ciudadana en los diferentes períodos de gobierno municipal, al no expedir el ayuntamiento la reglamentación que regulara las instancias de participación en que la ciudadanía desarrolló su trabajo en el gobierno municipal.

En esta perspectiva, se asumieron nuevas formas organizacionales por participación ciudadana en el gobierno municipal, en cada período gubernamental, que identifican necesidades, consensan intenciones, propósitos y propuestas para la prestación de un servicio, la ejecución de una obra pública o para dar orientación a una decisión pública. Es de reconocer la importancia que se llevó a cabo en cada período, que otorgó un nuevo perfil institucional al Municipio de Morelia e impulsó la gobernabilidad democrática municipal, al dar cauce a las fuerzas y capacidades

¹²⁴ Ver: *supra*, pp. 147 y 148.

¹²⁵ Ver: *supra*, pp. 167 y 168

¹²⁶ Ver: *supra*, p. 181.

ciudadanas en la acción del gobierno, con lo que se nutrió la existencia pública del Estado en su orden de gobierno municipal.

E. Resultados de las finanzas públicas municipales.

En el lapso de los períodos de gobierno municipal estudiados, la hacienda pública estuvo ampliamente regulada por los ordenamientos legales del Estado de Michoacán,¹²⁷ en que el ayuntamiento del Municipio de Morelia denotó esfuerzos para asumir las atribuciones constitucionales y legales en el ejercicio de la administración de los ingresos y egresos municipales. Para tal efecto, iniciamos por comprender el comportamientos de los ingresos, el cual se puede apreciar en el Cuadro 36.

Cuadro 36. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE MORELIA: INGRESOS ACUMULADOS PARA LOS PERÍODOS DE 1990 - 1992; 1993 - 1995; 1996 - 1998. (miles de pesos)

Concepto /Período	PERÍODO 1990 - 1992 (VARIACIÓN)		PERÍODO 1993 - 1995 (VARIACIÓN)		PERÍODO 1996 - 1998 (VARIACIÓN)	
	ABSOLUTA	(%)	ABSOLUTA	(%)	ABSOLUTA	(%)
Ingreso total	100,175	100.0	204,222	100.0	463,042	100.0
Ingreso ordinario	97,773	97.6	189,928	93.0	458,461	99.0
Impuestos	36,338	36.3	52,351	25.6	88,650	19.2
Derechos	9,281	9.3	22,592	11.0	65,520	14.1
Contribuciones especiales	1,662	1.6	1,753	0.9	1,651	0.3
Productos	2,492	2.5	3,254	1.6	5,688	1.2
Aprovechamientos	7,752	7.7	17,639	8.7	33,658	7.3
Participaciones Federales	40,248	40.2	92,339	45.2	263,294	56.9
Ingreso extraordinario	2,402	2.4	14,294	7.0	4,581	1.0

Fuente: Elaboración propia con bases en los datos de los Cuadros 26, 29 y 32.

Del Cuadro anterior, se observa que la actuación de los ingresos del Municipio de Morelia, en los distintos períodos trianuales de gobierno, asumió los siguientes rasgos.

Se tendió a incrementar de manera constante el ingreso total municipal en cada etapa de gobierno. En el período de 1990 a 1992 con respecto al de 1993 a 1995, aumentó el ingreso total en un 103.8% y en un 362.2% con relación al trienio de 1996 a 1998. Con lo que se amplió en tres veces más el ingreso total en éste último período con referencia al primero. Asimismo, se observa que los impuestos, derechos, contribuciones especiales, productos y aprovechamientos representaron buena fuente de ingreso propio del municipio. Para el trienio de 1990 a 1992 representaron el 57.4% del ingreso total, en el período de 1993 a 1995 disminuyó al

¹²⁷ La legislación se ha citado anteriormente, ver: *supra*, pp. 149 y ss.

47.8% y para los años de 1996 a 1998, se redujo al 42.1%. Por lo que comparativamente, en términos relativos, el primer período trianual denotó una mayor capacidad de recaudación tributaria propia con respecto a los otros dos.

Los impuestos y las participaciones federales fueron las que mayor aportación hicieron al ingreso total municipal, que representaron para el trienio de 1990 a 1992, el 76.5%; para el período de 1993 a 1995, el 70.8%; y, para los años de 1996 a 1998, el 76.1%.

Los impuestos que reflejaron una tendencia constante al alza para cada período de gobierno municipal, se debió fundamentalmente a tres aspectos: i) Al hacerse cargo de la administración directa del impuesto predial el ayuntamiento, incrementó sus ingresos ordinarios al dejar de pagar al gobierno del Estado de Michoacán, el 15% de lo recaudado por la prestación este servicio, lo que sucedió a partir del período de 1990 a 1992, lo cual resultó primordial para elevar el ingreso ordinario en los períodos trianuales de gobierno posteriores; ii) El aumento constante de las contribuciones por el impuesto predial se genera por el cambio de valor de los inmuebles que se realiza anualmente de los predios y fincas del medio urbano, con lo que se incrementa cada año la recaudación por este rubro, así como al ampliarse la base impositiva con nuevas construcciones; iii) El impuesto por adquisición de inmuebles es uno de los que presenta también aumentos cada año, que se da en la ciudad de Morelia.

De este modo, el Municipio de Morelia al disponer de la capacidad institucional para administrar el impuesto predial y la actualización de los valores catastrales cada año, hicieron viable el aumento persistente del impuesto predial.

Las participaciones federales representaron otro de los conceptos que tendió a crecer y constituyó la principal fuente de recursos para los tres períodos trianuales de gobierno. Para el período de 1990 a 1992, representó el 40.2% del ingreso ordinario, en la etapa de 1993 a 1995, correspondió al 45.2% y en los años de 1996 a 1998, se incrementó al 56.9%, lo que significó más del cincuenta por ciento del ingreso total para dicho período de gobierno.

El comportamiento ascendente de las participaciones federales en cada período trianual de gobierno, se explica por los efectos generados con distintas reformas a la Ley de Coordinación Fiscal. Con la modificación del 28 de diciembre de 1989 de ésta Ley, publicada en el **Diario Oficial de la Federación**, se consideró el incremento de la recaudación federal participable conforme a una distribución en proporción al número de habitantes, que favoreció a los municipios con mayor concentración poblacional,¹²⁸ como lo fue el Municipio de Morelia. Posteriormente con las modificaciones publicadas el 15 de diciembre de 1995 a la referida Ley, se

¹²⁸ Sobre la distribución participable conforme lo establece la Ley de Coordinación Fiscal se ha tratado anteriormente, ver: **supra** pp. 115 y ss.

incrementó el Fondo de Fomento Municipal¹²⁹ de 0.56% al 1.0% de la Recaudación Federal Participable, en que se incorporó el Fondo de Reordenamiento del Comercio Urbano. Asimismo, de la participación correspondiente a los estados por concepto de Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, los municipios recibieron desde el año de 1996, al menos 20%. Con la reforma del 29 de diciembre de 1997 de la citada Ley, se estableció que los estados participantes en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que hubieran celebrado con la Federación convenios de colaboración administrativa en materia de Impuesto sobre Tenencia, Uso de Vehículos, o el Impuesto sobre Automóviles Nuevos, recibirían el total de los recursos que generase su recaudación, de los cuales al menos 20% deberían destinarse a sus municipios.

Las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal antes señaladas, implicaron incrementos a las participaciones federales a favor de los municipios. En el caso del Municipio de Morelia se manifestaron por los aumentos al Fondo General, a los fondos de participaciones e incentivos económicos derivados del Convenio de Colaboración Administrativa que celebró la Federación con el Estado de Michoacán en el lapso de los años noventa, lo que se puede observar en el Cuadro 37, donde se advierte el comportamiento de los incrementos al ingreso municipal conforme a los cambios de las disposiciones de la referida Ley. En efecto, en el trienio de 1990 a 1992, se integraron las participaciones federales para el Municipio de Morelia, por el Fondo General, el Fondo de Fomento Municipal y Tenencia de Vehículos; para el período de 1993 a 1995, se incluyen el concepto para la Reordenación del comercio urbano en 1995 y el incentivo fiscal de Impuestos Especiales sobre Productos y Servicios en 1996; y, para el lapso de 1996 a 1998, se incorpora, en 1997, el incentivo de Impuesto sobre Automóviles nuevos.

¹²⁹ Esto se desprende la fracción II del artículo 2º. – A, de dicha Ley, que señala: "ARTÍCULO 2º. A.- En el rendimiento de las contribuciones que a continuación se señalan, participarán los Municipios, en la forma siguiente:

III.- 1% de la recaudación federal participable en la siguiente forma: a).- El 16.8% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal. b).- El 83.2% incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderá a las entidades que se coordinen en materia de derechos, siempre que se ajusten estrictamente a los lineamientos establecidos en el artículo 10-A de esta Ley."

Cuadro 37. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE MORELIA: COMPOSICIÓN DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES DE LOS AÑOS DE 1990 A 1998
 (miles de pesos)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
TOTAL DE PARTICIPACIONES	8,768	13,262	18,218	20,969	28,237	43,133	49,709	66,603	146,982
Fondo General Participaciones	7,198	11,094	14,994	17,237	23,211	36,618	36,287	47,502	108,766
Fondo de Fomento Municipal	1,060	1,592	2,204	2,558	3,445	4,346	10,170	14,078	30,366
Tenencia de Vehículos	510	876	1,020	1,174	1,581	1,973	2,237	3,600	5,963
Reordenación del comercio urbano	--	--	--	--	--	196	0.0	0.0	0.0
Impuestos especial sobre producto y servicios	--	--	--	--	--	--	1,015	1,112	1,310
Impuesto sobre automóviles nuevos	--	--	--	--	--	--	--	367	577

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Auditoría Superior de Michoacán, Congreso del Estado de Michoacán, Morelia.

Regresando al Cuadro 36, se observa que los ingresos extraordinarios presentaron el mayor incremento en el período trianual de 1993 a 1995, que correspondió al 7.0% del ingreso total. Mientras que para los años de 1990 a 1992, fue del 2.4% y en la etapa de 1996 a 1998, llegó al 1.0%. Lo que manifestó que el período trianual de 1993 a 1995, fue el que tuvo el mayor nivel de ingresos provenientes de créditos, así como el más significativo endeudamiento con respecto a los otros dos trienios.

El comportamiento de los egresos en el lapso de los periodos trianuales de gobierno del Municipio de Morelia, que fueran formulados con base en los ingresos disponibles, se percibe que su dinámica se orientó fundamentalmente a los gastos corrientes, es decir, al pago de servicios personales, materiales y servicios generales. Estos conceptos comprendieron el 56.2% por para el trienio de 1990 – 1992, el 60.7% para el periodo de 1993 – 1995 y el 58.5% para la etapa de 1996 – 1998. Esto muestra la tendencia elevada en el gasto corriente con los recursos municipales en detrimento del gasto de inversión para la realización de las obras y servicios públicos, el cual no resulta significativo. El 26.7% del presupuesto de egresos para los nueve años, en promedio, se destino a programas de inversión municipal. Esto aspectos, se desprenden del Cuadro 38.

**Cuadro 38. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE MORELIA: EGRESOS ACUMULADOS
 PARA LOS PERIODOS DE 1990 - 1992; 1993 - 1995; 1996 - 1998.
 (miles de pesos)**

Concepto /Período	1990 - 1992 ABSOLUTOS	1990 - 1992 (%)	1993 - 1995 ABSOLUTOS	1993 - 1995 (%)	1996 - 1998 ABSOLUTOS	1996 - 1998 (%)
GASTO TOTAL	98,318	100.0	209,909	100.0	489,595	100.0
Gasto Corriente	55,292	56.2	127,558	60.7	286,732	58.5
Servicios personales	31,170	31.7	76,545	36.5	164,762	33.6
Materiales y suministros	9,554	9.7	16,790	8.0	37,236	7.6
Servicios generales	14,568	14.8	34,223	16.3	84,734	17.3
Gasto de Inversión*	23,718	24.1	54,547	26.0	148,422	30.3
Transferencias	7,911	8.1	16,223	7.7	15,966	3.3
Deuda Pública	11,397	11.6	11,581	5.5	38,465	7.9

* Incluye los capítulos de los gastos de bienes muebles e inmuebles, así como de obra y servicios públicos municipales.

Fuente: Elaboración propia con bases en los datos de los Cuadros 27, 30 y 33.

Del Cuadro anterior, también se advierte que en cada período trianual de gobierno, los egresos para el pago de la deuda pública municipal contratada tendieron a disminuir de forma relativa, pero no en términos absolutos. En el período de 1990 a 1992, se destinaron el 11.6% del gasto al pago de deuda, que representó 11 millones 397 mil pesos; en los años de 1993 a 1995, se dedica el 5.5% de los egresos, que constituyeron 11 millones 581 mil pesos; y, para el trienio de 1996 a 1998, se orienta el 7.9% del gasto público, que significó 38 millones 465 mil pesos. Estos incrementos en términos absolutos del gasto público para el pago de la deuda pública municipal implicaron destinar menos recursos a otras partidas, como pudiera ser a la inversión, que hubiera permitido elevar el nivel del empleo y el ingreso en el municipio.

Los indicadores de la gestión financiera con los que se comparan los ingresos y egresos totales del Municipio de Morelia, de cada uno de los tres períodos trianuales del ayuntamiento, se observan en el Cuadro 39, del cual se destacan las siguientes características que asumieron los distintos regímenes de gobierno.

**Cuadro 39. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE MORELIA: PRINCIPALES INDICADORES DE LA
 GESTIÓN FINANCIERA PARA LOS PERIODOS DE: 1990 - 1992, 1993 - 1995 Y 1996 - 1998**

PERÍODO TRIANUAL	Balance financiero [(Ingreso ordinario/ Gasto total) -1] x 100	Capacidad financiera (Ingresos ordinarios*/ Gastos corrientes)	Dependencia financiera (Participaciones/Gasto total) x 100	Inversión municipal (Gasto de inversión/ Ingreso ordinario*)x100
1990-1992	-18.00	1.04	40.00	41.23
1993-1995	-9.00	0.76	43.00	55.89
1996-1998	-6.00	0.68	53.00	76.04

* No se incluye el monto de las participaciones federales en los ingresos ordinarios para obtener la capacidad financiera, así como para el indicador de la inversión municipal trianual.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de los Cuadros 36 y 38.

Al comparar cada una de las tres etapas trianuales, conforme a los indicadores de la gestión financiera del ayuntamiento del Municipio de Morelia, expresaron un comportamiento deficitario entre el ingreso ordinario y el gasto total. La etapa de 1990 a 1992, presentó un déficit, que alcanzó el -18.0% ; después en los años de 1993 a 1995, el déficit bajó a -9.0% ; y, para el período de 1996 a 1999, disminuyó al -6.0% . Esto muestra la incapacidad de cada trienio del gobierno municipal para solventar sus gastos totales con los ingresos ordinarios disponibles. En consecuencia, los desequilibrios entre los ingresos ordinarios y los egresos totales municipales fueron manifestación en los tres periodos trianuales de gobierno. Desequilibrios que no estuvieron suficientemente mitigados por los recursos propios y por los provenientes de las participaciones federales. Esta situación se explica por las condiciones estructurales que viven la mayoría de los municipios de México, que es la desigualdad distributiva de los recursos públicos, que tienden a concentrarse en el gobierno federal, lo que afectó al desempeño de la gestión del Municipio de Morelia para los periodos trianuales anotados, lo que constituyó otro obstáculo para elevar el nivel de la gobernabilidad municipal.

Del Cuadro 39, también se observa que la capacidad financiera administrativa que comprende la expresión de la razón que se da entre los ingresos ordinarios (sin considerar las participaciones federales) y los gastos corrientes se manifestó de diversa forma para cada período trianual de gobierno del Municipio de Morelia. En el primer trienio del ayuntamiento de 1990 a 1992, el comportamiento de la capacidad financiera fue de 1.04% , que resultó favorable debido a que los ingresos ordinarios propios del municipio permitió cubrir los gastos corrientes, cuya diferencia se destinó a los gastos de inversión. En contraparte, para las etapas de 1993 a 1995 y de 1996 a 1998, la capacidad financiera municipal fue de 0.76 y 0.68 respectivamente para dichos trienios, lo que manifestó la insolvencia de los ingresos ordinarios para atender los gastos corrientes para cada período trianual del gobierno. En donde el comportamiento de los gastos corrientes se orientó preponderantemente al pago de los rubros de los servicios personales y los servicios generales en ambos períodos.

La dependencia financiera relacionada con las participaciones federales que solventaron parte del gasto total municipal tendió a ser mayor para cada período trianual de gobierno. En el lapso de los años de 1990 a 1992, el indicador de la dependencia financiera correspondió al 40.0% , para 1993 a 1995 aumentó al 43.0% y para el trienio de 1996 a 1998 llegó al 53.0% . El resultado fue una mayor dependencia financiera municipal con respecto a las participaciones federales, con lo que no logró ningún período trianual del gobierno municipal modificar la estructura de dependencia, por el contrario se acentuó.

El indicador de la inversión pública municipal que estima la variación porcentual del gasto de inversión con respecto al ingreso ordinario sin incluir el monto de las participaciones federales, muestra un nivel bajo para cada etapa trianual gubernamental municipal. En el período de 1990 a 1992, se logró destinar el 41.2% de los ingresos ordinarios al gasto de inversión; en el lapso de 1993 a 1995, se orienta el 55.8% y para 1996 a 1998, se consigna el 76.0% . Esta tendencia se

explica porque en cada período trianual de gobierno se atendió principalmente a los gastos corrientes.

De este modo, los indicadores de la gestión financiera del gobierno del Municipio de Morelia, expresaron la falta de capacidad del ayuntamiento para la inversión pública que logra destinarse el 26.0%, en promedio, del presupuesto de egresos ejercido para los tres períodos analizados, así como una significativa canalización de los ingresos totales para solventar los gastos corrientes que en promedio alcanzó el 60.0%. Esta situación fue una manifestación de los alcances de las reformas de 1983, al artículo 115 constitucional, así como las modificaciones realizadas a la Constitución del Estado de Michoacán y la legislación estatal en materia de la hacienda municipal, en que se impuso la dinámica de los desequilibrios entre los ingresos y egresos en el Municipio de Morelia.

F. Resultados de los servicios públicos municipales.

El acceso a los servicios prestados por el gobierno municipal es un indicador que se vincula estrechamente con la calidad de vida de la población. En donde la cobertura puede tener una repercusión directa en el desarrollo, el bienestar social y el probable clima político. Para la administración municipal, el incremento de los porcentajes de cobertura de los servicios es un parámetro más inmediato para medir la acción pública, que nos proporciona una idea aproximada de las condiciones de atención que prevalecen en el municipio. Su dimensión analítica se enriquece en la medida en que ubicamos las cifras en un contexto de comparación en distintos períodos de gobierno. En el caso del Municipio de Morelia la cobertura de los servicios públicos, que fueron competencia del ayuntamiento en los períodos de 1990 a 1992, de 1993 a 1995 y de 1996 a 1998, tuvo un comportamiento deficitario, que enseguida trataremos de examinar de manera conjunta.

El gobierno del Municipio de Morelia en los tres períodos trianuales referidos, ejecutó diversas obras y servicios públicos que fueron su responsabilidad de acuerdo a las disposiciones constitucionales y legales del Estado de Michoacán, así como las establecidas en la reglamentación expedida por el ayuntamiento. No obstante, como ya se dijo, la cobertura resultó insuficiente para atender la demanda total municipal en cada etapa trianual. En términos generales se debió, fundamentalmente, al establecimiento de nuevas colonias, fraccionamientos o localidades en el Municipio que requieren nuevos servicios, a los rezagos existentes y a la insuficiencia de los recursos públicos, que como se señaló, en el apartado precedente, se destinó menos del 30.0% del gasto de inversión del ingreso total en cada régimen de gobierno.

En los períodos trianuales analizados, se advierte que determinados servicios públicos prestados por el ayuntamiento, que implicaron innovaciones en la gestión municipal, produjeron una reconfiguración institucional en el ámbito de la administración municipal. La reconfiguración institucional municipal sustentada por las innovaciones en la gestión de los servicios, se dio como un proceso en la modificación a una norma jurídica, al reacomodo de recursos y formas organizacionales administrativas o con respecto a las relaciones que se produjeron

con diferente instancia de gobierno o con la ciudadanía, que condujeron a una mayor cobertura de determinados servicios que prestó el ayuntamiento o bien que constituyeron un cambio con respecto a los patrones administrativos que se dieron en un período de gobierno municipal.

En relación con la innovación en la gestión municipal de cada período de gobierno del Municipio de Morelia, si bien se ha tratado en el tema tres anterior, es importante destacar los siguientes puntos.

La innovación en la prestación del servicio de agua potable y alcantarillado se dio en el período de 1993 a 1995, al crearse la entidad paramunicipal llamada Organismo Operador de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Morelia (OOAPAS) que sustituyó al Sistema de Agua Potable y Alcantarillado (SAPA), por acuerdo del Consejo Directivo de éste, en sesión extraordinaria, el 17 de agosto de 1994, que fue publicado el 12 de junio de 1995 en el **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**.

La creación del OOAPAS constituyó una acción del gobierno municipal innovadora dada por la dinámica que impuso el dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 18 párrafo segundo de la Ley de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Estado de Michoacán, que requirió a los organismos descentralizados municipales que operaban el servicio de agua potable, alcantarillado y saneamiento, se incorporaran al sistema de coordinación intergubernamental para la planeación y programación a nivel estatal, regional y municipal en dicha materia. El ayuntamiento del Municipio de Morelia lo realizó a través del OOAPAS, que además de coordinarse con las demás instancias de gobierno estatal y federal, estableció una organización interna que incluyó estructuras de participación al integrar un Consejo Consultivo como órgano colegiado de apoyo para realizar los objetivos del OOAPAS, conformado por representantes de organizaciones de los sectores público, social y privado de usuarios.

Asimismo, al instituir tres Juntas Locales Municipales, el 25 de diciembre de 1995, como órganos desconcentrados del OOAPAS, integrados por el jefe de tenencia de las localidades ubicadas en el medio rural alejadas de la ciudad de Morelia, con las funciones de elaborar programas y presupuestos anuales, vigilar el cumplimiento de los acuerdos y recaudar los derechos por la prestación del servicio, permitió operar un nuevo régimen administrativo para la prestación del servicio de agua potable y alcantarillado municipal. Esto posibilitó se tomara en cuenta las expectativas de las localidades del medio rural, en materia de servicio de agua potable y alcantarillado, que en términos generales, las demandas de estos núcleos poblacionales rurales quedan relegadas y reproducen un círculo vicioso de atraso, frente a una clara concentración de los servicios en la cabecera municipal, es decir, en la ciudad de Morelia. Lo cual se debe a que la cabecera municipal concentra a la mayoría de la población del municipio y es el centro de la vida normativa, política, administrativa, económica y social municipal, por lo que el carácter de la administración de los servicios municipales se orienta preponderantemente a destinar el conjunto de los recursos y programas hacia la cabecera municipal. Es el

lugar en donde se encuentra la mayor organización ciudadana (por ejemplo, las asociaciones de colonos) cuyas demandas son planteadas de manera mas directa con el gobierno, al estar en el sitio donde se construye un espacio de negociación que abre las posibilidades de continuidad política de los gobernantes.

Esta acción del gobierno municipal resultó innovadora, en la medida que amplió la participación ciudadana en la administración del servicio de agua potable y alcantarillado, así como la cobertura de atención a la población a través de estructuras administrativas desconcentradas que comprendieron el medio rural del municipio en materia de la programación, presupuestación, control y recaudación de los derechos por la prestación del servicio de agua potable y alcantarillado.

Los servicios del agua potable y alcantarillado prestados por gobierno municipal, reflejaron una ampliación de la cobertura en cada uno de los distintos períodos de gobierno, sin dejar de presentar rezagos. En el período de 1990 a 1992, se logró atender al 77.0% de la totalidad de la demanda de agua potable del municipio y el 60.0% del alcantarillado; para 1993 a 1995 se mantiene el servicio de agua potable al 77.0% y el servicio de alcantarillado se incrementó al 65.0%; y, para 1996 a 1998 se logró una cobertura del 80.0% en agua potable y el 70.0% en alcantarillado.

En contraparte, los rezagos mayores se advierten en el primer período trianual de gobierno, en el que se infiere que correspondió al 23.0% en relación con el servicio de agua potable y 40.0% en alcantarillado; para el siguiente trienio se sostiene al 23.0% en agua potable y baja al 35.0 % en alcantarillado; en el último período de 1996 a 1998, baja el déficit al 20.0% y al 30.0% en agua potable y alcantarillado respectivamente. Así, el mayor rezago se presentó en el servicio de alcantarillado en el municipio en cada uno de los períodos trianuales. Esto se observa en el Cuadro 40.

Cuadro 40. MUNICIPIO DE MORELIA: COBERTURA DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO PARA LOS PERÍODOS DE 1990-1992, 1993-1995 Y 1996-1998

AÑO	1990	1995	
Población del Municipio de Morelia	492,901	577,570	
Periodo de Gobierno Municipal	1990 -1992 (variación porcentual)	1993 - 1995 (variación Porcentual)	1996 -1998 (variación porcentual)
Cobertura de Agua Potable	77.0	77.0	80.0
Cobertura de Alcantarillado	60.0	65.0	70.0

Fuente: Organismo Operador de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, Morelia, 2000.

En cada uno de los períodos de gobierno municipal, el incremento de los servicios de agua potable y alcantarillado se produce por la apertura de nuevas fuentes de abastecimiento como fueron la perforación y equipamiento de pozos de agua, así como las obras de alcantarillado que se realizaron en distintas colonias de la ciudad y tenencias como se dijo en el tema anterior. Mientras, el déficit de dichos servicios se debió fundamentalmente a las nuevas demandas por la instalación de nuevas colonias o fraccionamientos, además de los rezagos existentes en las

colonias de la ciudad de Morelia y de localidades del medio rural, sobre todo con menos de 100 habitantes en donde llegan a vivir una o dos familias y se encuentran alejadas del centro urbano, que utilizan los vertederos o depósitos de agua natural que se dan en esas localidades. En tanto, el déficit de abasto de agua potable de la ciudad de Morelia, se atendió, en parte, a través de los camiones con pipa de agua.

Otra acción innovadora del gobierno municipal, se generó en el servicio de aseo público. Esta se produce por la dinámica de un paro laboral de los trabajadores del área de aseo público de la administración municipal en el año de 1990, que condujo al régimen de gobierno de Samuel Maldonado Bautista, a incorporar a los particulares al servicio de la recolección y traslado de residuos al tiradero municipal, a los cuales se les otorgó la concesión para que prestaran dicho servicio y recibieron únicamente una cuota voluntaria por parte de los vecinos que obtienen el servicio. Esta actuación administrativa municipal que se inició en el trienio de 1990 a 1992 y se continuó para los períodos de 1993 a 1995 y de 1996 a 1998, resultó innovadora para la gestión municipal, en la medida que modifica el servicio relativo a la recolección y traslado de la basura al realizarse de manera mixta, es decir, por la prestación directa del ayuntamiento y por la prestación indirecta a través de la concesión a personas particulares, con lo que se tendió a cambiar el predominio del sistema administrativo de prestar los servicios municipales de forma directa por el ayuntamiento. Asimismo, con el sistema de prestación mixta, se amplió la cobertura de atención a la población municipal en el servicio de recolección y traslado de la basura al tiradero municipal.

La cobertura del servicio de recolección y traslado de la basura en el Municipio de Morelia, en el período de 1990 a 1992 atendió a 403 colonias de la ciudad de Morelia y 8 localidades del área rural, lo que significó que comprendió la demanda municipal en un 86.0%, de la cual el 58.0% de ésta, la realizó el ayuntamiento y el 28.0% los concesionarios; en la etapa de 1993 a 1995, la cobertura se amplió a 466 colonias de la ciudad de Morelia y 16 localidades del medio rural, con lo cual se atendió el 88.0% de los requerimientos, de éste el 60.0% lo llevó a cabo la administración municipal y el 28.0% los concesionarios; y, para los años de 1996 a 1998, abarcó 500 colonias de la ciudad de Morelia y 14 localidades rurales, con lo que comprendió una demanda del 90.0%, siendo el 60.0% atendido por el ayuntamiento y el 30.0% por los concesionarios, como se observa en el Cuadro 41.

Cuadro 41. MUNICIPIO DE MORELIA: COBERTURA DEL SERVICIO RECOLECCIÓN DE LA BASURA PARA LOS PERÍODOS DE 1990-1992, 1993-1995 Y 1996-1998

Periodo de Gobierno	1990 -1992	1993 – 1995	1996 -1998
Total de colonias de la ciudad de Morelia atendidas	403	466	500
Total de localidades del medio rural atendidas	8	8	14
	Cobertura (%)	Cobertura (%)	Cobertura (%)
TOTAL DE DEMANADA MUNICIPAL ATENDIDA	86.0	88.0	90.0
Por el Ayuntamiento	58.0	60.0	60.0
Por concesionarios	28.0	28.0	30.0

Fuente: Secretaría de Servicios Públicos, Ayuntamiento del Municipio de Morelia, 2002.

Del Cuadro anterior, también se desprende que la cobertura del servicio de recolección y traslado de la basura en términos relativos resulto significativa al llegar al 90.0% de atención a la demanda municipal, en el trienio de 1996 a 1998. Asimismo, la cobertura con la prestación mixta del servicio por el número de colonias de la ciudad de Morelia fue importante, se dio un incremento de más de 50 colonias de la etapa trianual de 1990 a 1992 a la de 1993 a 1995 y de ésta con respecto a la de 1996 a 1998, aumentó en más de 30 colonias. No obstante, las áreas del medio rural no resultaron favorecidas, en los dos primeros periodos representaron 3.0% de atención del servicio de un total de 243 localidades rurales alejadas de la ciudad de Morelia y que integran al Municipio; y, para el periodo de 1996 a 1998, se incrementó al 6.0% el servicio. En contraparte, el déficit que se infiere para cada periodo de gobierno, se debió al incremento constante de las colonias de la ciudad de Morelia, por lo alejado de las localidades que se encuentran del centro urbano del municipio y por la insuficiencia de recursos públicos para adquirir mayor equipo para la recolección de la basura y para el pago del personal que se dedicara a esta actividad.

La prestación del servicio de recolección y traslado de la basura por parte del ayuntamiento con respecto a los concesionarios aumentó en los periodos de 1993 a 1995, lo que se explica por la adquisición de más vehículos por la administración municipal, que se destinaron a dicho servicio, con lo que se elevó la capacidad de atención por parte del gobierno del Municipio de Morelia.

En suma, la prestación del servicio antes referido, logró significativos niveles de cobertura debido a la prestación directa del ayuntamiento e indirecta de los concesionarios, lo que permitió elevar la atención a la demanda del municipio en materia de servicio de recolección y traslados de la basura, en los distintos regímenes de gobierno.

La innovación también se dio a través de un servicio de salud que prestó el ayuntamiento del Municipio de Morelia, en el año de 1992, mediante una clínica a nivel primario que se construyó en el medio rural, en la Tenencia Morelos, que

atendió consulta externa y partos, asimismo participó en las campañas nacionales de vacunación del sector salud y llevó a cabo un programa de vacunación infantil permanente. Esta acción se inscribió en la innovación, en el sentido de que la experiencia se abocó a constituir al municipio en un centro que contribuye a mejorar la salud pública, al poner en operación una clínica para la prestación de servicios de salud básicos y al ejecutar estrategias preventivas tendió a revertir procesos de enfermedad, mediante campañas que comprenden a la población del medio rural en donde se carece de servicios médicos públicos al concentrarse en la ciudad de Morelia. Si bien sólo se trató de una clínica, condujo a promover una mejor calidad de vida en un sitio alejado de la ciudad.

De este modo, se puede decir, que esta acción dada por el gobierno municipal en el trienio de 1990 a 1992, muestra como el ayuntamiento puede ser capaz de resolver y dar soluciones en un marco de Atención Primaria a la Salud puesta al alcance de la población del medio rural, que forma parte de su circunscripción territorial.

Otra forma innovadora se dio en materia de seguridad pública, en el período de gobierno de 1993 a 1995, la constituyó la ejecución del programa denominado Policía de Barrio, que consistió en que el ayuntamiento municipal construyera casetas de vigilancia en las colonias con mayor índice de delincuencia y con el apoyo de la Dirección de Policía y Tránsito del Gobierno del Estado, que dispuso de agentes de policía preventiva las 24 horas del día en las casetas, debido a que era facultad del Gobernador del Estado, prestar la función de policía y tránsito en la capital del Estado de Michoacán, conforme a la fracción XII del artículo 60 de la Constitución del Estado de Michoacán. Así, la acción innovadora que procura la gestión de la seguridad pública en el municipio, esta dada al coordinarse las dos instancias de gobierno municipal y estatal para prestar un servicio de seguridad en las colonias, para tratar de prevenir la delincuencia de forma oportuna, en los lugares donde la ciudadanía reside y demanda mayor atención para enfrentar los altos niveles de inseguridad que se producen.

Las innovaciones en la gestión municipal que se han señalado para los distintos servicios municipales que se proporcionaron en los diferentes períodos de gobierno, se presentaron como nuevas acciones públicas o se dieron en la dinámica del contexto por nuevas demandas, por nuevas disposiciones normativas, por el dinamismo político o bien, porque se generaron nuevos modelos administrativos que incorporan mejoras operativas para el bienestar social.

En el Cuadro 42, se puede observar el comportamiento de otros servicios municipales, además de los que se han tratado antes, tales como alumbrado público, limpieza de calles, pavimentación, panteones y parques y jardines que fueron prestados por ayuntamiento del Municipio de Morelia durante los períodos de 1990 a 1992, de 1993 a 1995 y de 1996 a 1998, de los cuales se destacan los siguientes aspectos.

Cuadro 42. MUNICIPIO DE MORELIA: COBERTURA PORCENTUAL POR TIPO DE SERVICIOS QUE SE PRESTARON PARA LOS PERÍODOS DE: 1990 A 1992, 1993 A 1995 Y 1996 A 1998

Cobertura por período	Cobertura 1990 – 1992 (%)	Cobertura 1993 – 1995 (%)	Cobertura 1996 – 1998 (%)
Servicios			
Agua Potable	77.0	77.0	80.0
Alcantarillado	60.0	65.0	70.0
Alumbrado público	63.0	67.0	70.0
Limpieza de calles	70.0	70.0	70.0
Recolección de basura	86.0	88.0	90.0
Pavimentación	61.0	62.0	61.0
Mercados públicos	80.0	80.0	80.0
Panteones	90.0	90.0	90.0
Rastros	90.0	90.0	90.0
Parques y jardines	60.0	65.0	65.0

Fuente: Secretaría de Servicios Públicos, Ayuntamiento del Municipio de Morelia, Morelia, 2002. Organismo Operador de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, Morelia, 2000.

En el trienio de 1990 a 1992 la cobertura de alumbrado público fue del 63.0%, para el período de 1993 a 1995, se incrementó al 67.0% y para el lapso de tiempo de 1996 a 1998, aumentó al 70.0%. Estas ampliaciones se debieron a que en cada régimen de gobierno se instalaron nuevos postes y redes eléctricas para la iluminación de más colonias.

El servicio de limpieza de calles tuvo una cobertura del 70.0%, en los tres períodos trianuales señalados. En las obras de pavimentación se advierte un incremento del 62.0% en el trienio de 1993 a 1995, con respecto a 1990 a 1992 y a 1996 a 1998, fue del 61.0% para los dos períodos. La cobertura de mercados alcanzó el 80.0%, de panteones el 90.0%, del rastro el 90.0%, cada una permanece con la misma tendencia en cada período trianual. Mientras que los servicios de parques y jardines presentó una cobertura del 60.0% para el período de 1990 a 1992, lo cual se incrementa al 65.0% para los años de 1993 a 1995, porcentaje que se mantuvo igual en la etapa posterior. En cuanto a los servicios más deficitarios dentro del Municipio de Morelia, aparecen en primer lugar el alcantarillado, después le sigue el de pavimentación, alumbrado público, parques y jardines y agua potable.

Si atendemos a dichas cifras porcentuales, se puede establecer que aún con los incrementos en las asignaciones financieras otorgadas por las participaciones federales y los ingresos propios del ayuntamiento que se dieron en cada etapa de gobierno municipal, la dimensión de cobertura de dichos servicios sólo logró mantener los mismos niveles en cada período de gobierno. Por lo que lo limitado de los recursos del gobierno municipal constituyó un elemento fundamental que explica lo deficitario de la cobertura de los servicios del Municipio de Morelia. Otro factor que incidió en la falta de aumento en la cobertura de los servicios referidos, lo fue el crecimiento de los asentamientos con que se establecen nuevas colonias o fraccionamientos que se dio en cada trienio, así como los rezagos existentes y la

dispersión de la población en el territorio municipal en diversas localidades que se ubican en el medio rural.

Uno de los servicios que cabe señalar, fue la falta de reubicación del comercio informal, lo cual no se logró en ninguno de los tres períodos, a pesar de constituir uno de los propósitos al inicio de cada etapa gubernamental. El comercio informal llegó a concentrar 1,700 puestos en las plazas, portales y calles del centro de la ciudad de Morelia, dedicados a 24 giros comerciales (venta de ropa, comida, artículos de importación, entre otros). Esto se explica, en buena medida, a la falta de llegar a establecer acuerdos entre la autoridad municipal y de los comerciantes que se organizan en 37 uniones, que condujeran a su reubicación en áreas idóneas para la comercialización de sus productos. Lo cual constituyó un factor que contribuyó al déficit de los servicios, al no conseguir cada régimen de gobierno municipal que los comerciantes ocupen los espacios autorizados para el ejercicio de sus actividades comerciales y cumplan con la reglamentación vigente para tal efecto, por lo que resultó ineficaz la actuación del gobierno municipal, en este aspecto.

G. Resultados del desarrollo urbano municipal.

En los diferentes períodos del gobierno municipal, se observó que la normatividad en materia de la planeación para el desarrollo urbano, fue instrumentada a través del Plan Director de Desarrollo Urbano del Municipio de Morelia, publicado en el año de 1991, en el **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, el cual rigió para los tres períodos de gobierno, debido a que la reforma a dicho Plan, se dio al término de la etapa de gobierno de 1996 a 1998, al aprobar las modificaciones el cabildo del Municipio de Morelia, el 9 de diciembre de 1998, con lo que se actualizó el Plan citado, que tuvo vigencia para los períodos de gobierno posteriores.

El referido Plan Director, publicado en 1991, que estuvo vigente para los tres períodos trianuales de gobierno municipal, constituyó un documento fundamental que estableció los criterios para regir el crecimiento del medio urbano que tendió a incrementar su tamaño y población con la consecuente complejidad que implica, asimismo se propuso instituir la viabilidad de frenar la expansión de los asentamientos irregulares que involucran la demanda de los servicios al gobierno municipal, que al tener que atender a poblaciones ubicadas en zonas inapropiadas y de difícil acceso aumenta los costos de la prestación de los servicios y por supuesto nulifica la posibilidad de planear ordenadamente el crecimiento.

No obstante, la aplicación del instrumento rector de la planeación para el desarrollo urbano municipal, no logró detener la proliferación de asentamientos irregulares fuera del perímetro del área de que dispuso el Plan Director citado, al incrementarse de manera constante las colonias irregulares para cada período de gobierno, como se observa en el Cuadro 43. Lo cual puede explicarse por la incapacidad de la población de escasos recursos para adquirir vivienda o lotes con servicios en las condiciones de la oferta existente, lo que constituyó un detonante para que se generaran los asentamientos irregulares en zonificaciones como reservas

ecológicas o no aptas para el crecimiento urbano, ya sea en tierras de origen ejidal, estatal, federal o propiedad privada. Por lo que en la ciudad de Morelia, se produjeron sectores con asentamientos humanos irregulares que se integran al crecimiento urbano desordenado, con problemas de deterioros de servicios básicos (agua potable, alcantarillado, alumbrado público) que relegaron o desviaron los objetivos propuestos en la planeación del desarrollo urbano municipal.

**Cuadro 43. MUNICIPIO DE MORELIA: COLONIAS REGULARES
E IRREGULAR DE LA CIUDAD DE MORELIA EN LOS
PERÍODOS DE: 1990 – 1992; 1993 – 1995; 1996 - 1998**

	Período de 1990 – 1992	Período de 1993 - 1995	Período de 1996 – 1998
Colonias:			
Regulares	229	258	287
Irregulares	171	220	245
Total	420	478	532

Fuente: Instituto Municipal de Desarrollo Urbano de Morelia, 2002.

Del Cuadro anterior, se puede apreciar el comportamiento de las colonias de la ciudad de Morelia, que se encontraron en la situación regular e irregular durante los tres periodos trianuales. En la etapa de 1990 a 1992, se registraron 229 colonias regulares, es decir, llenaron todos los requisitos legales establecidos en ese momento y 171 colonias permanecen como irregulares por no cubrir los requisitos que establece la normatividad del Plan Director de Desarrollo Urbano Municipal. En la etapa de 1993 a 1995 fueron consideradas 258 colonias regulares y 220 en estado de irregularidad. Para 1996 a 1998, se incrementaron a 245 las colonias irregulares y a 287 las regulares. Estos aumentos de las colonias tanto regulares como irregulares, como ya se dijo, mostraron la expansión constante de la ciudad de Morelia, con las implicaciones que conlleva la de dotarlas de servicios, por una parte. Por la otra, manifestaron una tendencia desordenada por los nuevos fraccionamientos o colonias irregulares que se formaron sin observar la planeación formulada por el gobierno municipal para tal efecto, además de no contar con el equipamiento y los servicios fundamentales. Lo que produjo un déficit de la gobernabilidad en cada etapa del gobierno municipal en este aspecto.

H. Resultados del servicio civil de carrera municipal.

Una de las prioridades del ayuntamiento, en el periodo de 1996 a 1998, fue la de llevar a cabo la instauración del servicio civil de carrera en la administración municipal. Sin embargo, dicho propósito no se realizó. No se dispuso ninguna acción en términos administrativos ni jurídicos que establecieran lineamientos generales o instituyeran las normas fundamentales del régimen de servicio civil, que permitiera emprender el proceso de modernización de la administración del personal de confianza. Esto se puede explicar, en gran parte, por la carencia de una cultura basada en las capacidades y aptitudes como mecanismo de ingreso y permanencia en los puestos de los funcionarios de mandos altos y medios. Por lo que resultó una de las estrategias inviables del gobierno municipal que comprendiera el establecimiento del servicio civil de carrera.

No obstante, la institucionalización del servicio civil de carrera para el ayuntamiento del Municipio de Morelia, no deja de constituir un factor de gran importancia para salvaguardar la estabilidad en el empleo de los trabajadores de confianza, para lograr la eficacia y la continuidad de los programas ante los vaivenes políticos en el gobierno. La ausencia de un servicio civil formal que proporcionara seguridad y permanencia en el empleo a los trabajadores de confianza en la Administración Pública del Municipio de Morelia, ha sido un factor para que dicho personal a los movimientos administrativos en la alternancia del poder municipal.

Como se aprecia en el Cuadro 44, relativo a la rotación del personal de confianza de los mandos superiores, como fueron: el Secretario del Ayuntamiento, el Tesorero Municipal, el Oficial Mayor, el Responsable de la Unidad de los Servicios Públicos, el Secretario de Obras Públicas y Desarrollo Urbano y el Responsable del Consejo de la Ciudad de la administración pública municipal para los periodos trianuales durante los años de 1990 a 1998, se tiene que el 100.0 %, que ocuparon éstos puestos, no permanecen más de 3 años en los mismos y, por lo tanto, no tuvieron experiencia en el desempeño de la función que estuvo a su cargo.

CUADRO 44. MUNICIPIO DE MORELIA: ROTACIÓN DEL PERSONAL DE LOS MANDOS SUPERIORES DE LAS ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: 1990 - 1998 (VARIACIÓN PORCENTUAL)

PUESTO ADMINISTRATIVO	PERIODO DE PERMANENCIA EN EL PUESTO	
	1 a 3 Años (%)	Más de 3 años (%)
Secretario del Ayuntamiento	100.0	0.0
Tesorero Municipal	100.0	0.0
Oficial Mayor	100.0	0.0
Responsable de la Unidad de Servicios Públicos	100.0	0.0
Secretario de Obras Públicas y Desarrollo Urbano	100.0	0.0
Responsable del Consejo de la Ciudad	100.0	0.0

Fuente: Dirección del Recursos Humanos, Secretaría de Administración, Ayuntamiento del Municipio de Morelia, 2004.

Lo que también se puede considerar de estas variaciones porcentuales de rotación de personal de mandos superiores de la administración municipal, es el hecho de que tienen una movilidad de personal de mandos superiores altamente significativo. Esto genera deficiencias en el ejercicio del quehacer administrativo, sobre todo porque la administración de los recursos públicos, la formulación, ejecución y evaluación de los programas de gobierno, entre otros aspectos, exigen responsabilidad, preparación, capacidades y habilidades para un eficaz cometido y para dar resultados a favor de la comunidad municipal.

5. El desempeño del gobierno municipal en los períodos de 1999 al 2001 y del 2002 al 2004.

El gobierno del Municipio de Morelia, en los períodos de 1999 a 2001 y de 2002 al 2004,¹³⁰ en que el PRI se reposicionara en el ayuntamiento, al ganar las elecciones para las referidas etapas, presentó avances y limitantes en el desempeño institucional municipal, que resulta importante destacarse con objeto que nos permita identificar las dimensiones que se lograron atender o continuaron con la misma tendencia en relación con la actuación de los anteriores regímenes de gobierno dados en la alternancia partidista, para lo cual se tratan las siguientes aspectos.

A. La dimensión de la planeación municipal.

En cada uno de los períodos de 1999 a 2001 y de 2002 a 2004, se formuló el Plan de Desarrollo Municipal para cada una de las respectivas etapas de gobierno, con lo que se dio cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 33 de la Ley de Planeación del Estado de Michoacán y al 107 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán,¹³¹ en éste, se señala que los ayuntamientos de la entidad federativa deberán elaborar, aprobar y publicar el plan municipal en un período de tres meses a partir de haber iniciado su gestión. De este modo, cada régimen de gobierno contó con un Plan, en el que se precisó la situación demográfica, económica y social del municipio, estableció sus propios objetivos, estrategias y prioridades para el desarrollo municipal. Así, en los años de 1999 a 2001, los objetivos del Plan, otorgaron preponderancia al fortalecimiento de la relación entre el gobierno municipal y los ciudadanos, así como el impulsar una cultura de participación en la solución de los problemas municipales y en los actos de administración para promover el desarrollo.¹³² Mientras que en la etapa de 2002 a 2004, los objetivos planteados en el Plan, fueron el avanzar en el nivel de desarrollo municipal sustentable e impulsar las actividades productivas.¹³³ Por lo que el Plan de cada período, tuvo una orientación distinta para comprender, definir y dar rumbo al desarrollo municipal. Los alcances de dichos planes municipales fueron

¹³⁰ Salvador Galván Infante fue electo Presidente del Municipio de Morelia para el período de 1999 a 2001, sin embargo no terminó su período trienal de gobierno al autorizarle licencia definitiva el Cabildo para separarse de su cargo el 12 de junio de 1998, para contender como candidato del PRI a una diputación local. El Congreso del Estado de Michoacán, nombró a Augusto Caire Arriga, Presidente Municipal interino el 14 de junio de 1998, quien termina el período de gobierno municipal. Mientras que para la etapa de 2002 a 2004, Fausto Vallejo Figueroa asumió la Presidencia del Municipio de Morelia.

¹³¹ Ley Orgánica Municipal fue reformada en el año 2001, en apego a las reformas constitucionales del Estado de Michoacán en materia municipal, que se realizan en el año 2000, las cuales se llevan a cabo conforme a las modificaciones al artículo 115 de la Constitución Federal de 1999. Ver: Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, 31 de diciembre de 2001.

¹³² Ayuntamiento del Municipio de Morelia (1999), **Plan de Desarrollo Municipal 1999 – 2001**, Morelia, p. 33.

¹³³ Plan de Desarrollo Municipal 2002 – 2004, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, 10 de julio de 2002, p. 11.

condicionados por la disponibilidad de recursos públicos que se ejercieron conforme a los programas operativos anuales que aprobó el ayuntamiento.

A diferencia de los regímenes de gobierno anteriores que se dieron de 1990 a 1998, se instituyó el Comité de Planeación para el Desarrollo del Municipio de Morelia.¹³⁴ Instancia que elaboró el plan de gobierno en cada etapa trianual de gobierno y convocó a los representantes de las instancias de los gobiernos del Estado de Michoacán y federal, así como a las organizaciones de la sociedad civil, a quienes se les dio a conocer el programa de la obra pública que formulara el ayuntamiento cada año, para identificar posibles acciones de coordinación con las distintas agencias de gobierno federal y estatal, así como con representantes de organizaciones sociales y de este modo, se procuró dar seguimiento y cumplimiento a las diferentes estrategias propuestas en cada Plan Desarrollo Municipal.

B. La dimensión de la reglamentación municipal.

Se asumió un nuevo comportamiento para gobernar producido por la expedición de las disposiciones municipales que no se habían realizado en los períodos anteriores, las cuales se inscribieron en los cambios sustanciales al sistema jurídico municipal mexicano generado por las reformas al artículo 115 de la Constitución Federal de 1999.¹³⁵ Fueron publicados el Bando de Gobierno Municipal de Morelia,¹³⁶ el Reglamento para la Organización de la Administración Pública Municipal de Morelia,¹³⁷ el Reglamento para la Prestación del Servicio de Recolección y Transporte de los Residuos Sólidos en el Municipio de Morelia,¹³⁸ el Reglamento General de Limpieza dentro del Municipio de Morelia,¹³⁹ el Reglamento General para la Celebración de Espectáculos Públicos en el Municipio de Morelia,¹⁴⁰ el Reglamento para la Protección de los No Fumadores del Municipio de Morelia,¹⁴¹

¹³⁴ Reglamento Interno del Comité de Planeación para el Desarrollo del Municipio de Morelia, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, 27 de diciembre de 1999.

¹³⁵ Sobre las modificaciones al artículo 115 constitucional, ver: **supra** pp. 65 y ss.

¹³⁶ Esta disposición se publicó en el **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, el 30 de julio de 2002, en apego a la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, así como a lo expresado por el numeral 123 fracciones IV de la Constitución Política del Estado de Michoacán y los artículos 32 a) fracción XIII, 144, 149 y 4o Transitorio de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán. De manera particular el citado 4o Transitorio de la Ley Orgánica Municipal, establece que: "Los Ayuntamientos deberán expedir el Bando de Gobierno Municipal, los reglamentos y disposiciones administrativas de observancia general, en un plazo no mayor de ciento ochenta días, contado a partir de la vigencia de la presente Ley". Dicho ordenamiento jurídico municipal estableció los principios generales que regulan los siguientes rubros: I. El Municipio; II. El Gobierno Municipal; III. La Administración Pública Municipal; IV. La Participación Ciudadana; V. Los Servicios Públicos Municipales; VI. El Desarrollo Municipal; VII. El Centro Municipal de Mediación; VIII. Las Faltas, Infracciones y Sanciones; IX. La Justicia Administrativa; y X. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos Municipales.

¹³⁷ **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, 28 de diciembre de 2001. Con este ordenamiento se definió la estructura y las atribuciones de los distintos órganos administrativos municipales.

¹³⁸ **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, 12 de febrero de 2001.

¹³⁹ **Ídem.**

¹⁴⁰ **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, 9 de octubre de 2001.

¹⁴¹ **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, 5 de febrero de 2002.

el Reglamento para el Establecimiento y Funcionamiento de Estaciones de Servicio de Gasolina, Diesel y Gas Carburación en el Municipio de Morelia,¹⁴² el Reglamento para la Prestación del Servicio de Alumbrado Público en el Municipio de Morelia,¹⁴³ el Reglamento de Protección al Medio Ambiente del Municipio de Morelia,¹⁴⁴ el Reglamento para la Venta, Consumo y Distribución de Bebidas Alcohólicas en el Municipio de Morelia¹⁴⁵ y el Reglamento de Establecimientos Mercantiles, Industriales y de Servicios de Morelia: Tabla de Honorarios, Catálogos de Giros y Tabuladores de Infracciones.¹⁴⁶

Estos ordenamientos permitieron contar al ayuntamiento con un régimen jurídico más amplio y específico para regular materias como el medio ambiente, el aseo público, actividades que afectan la salud pública, entre otras, que son aspectos que quedaron definidos normativamente en el ámbito competencial municipal.

C. La dimensión de la participación ciudadana.

En los períodos de 1999 al 2001 y de 2002 al 2004, la acción del gobierno municipal vinculó a la participación ciudadana a través del Consejo de la Ciudad, que había sido implementado en las etapas gubernamentales anteriores. Cuyos rasgos que asumió dicho órgano de colaboración ciudadana en los citados periodos, en términos generales, fueron:

i) El Consejo se constituyó con 154 ciudadanos propuestos por organizaciones de la sociedad civil, empresas, universidades, clubes de servicio y deportivos, que se integraron en 16 Comisiones: de Salud, de Desarrollo Urbano, de Nomenclatura, de Aseo Público, de Protección al Ambiente, de Turismo, de Educación, de Deporte y Recreación, del Centro Histórico, de Historia Municipal, de Comercio, de Seguridad Pública, del Régimen Jurídico, del Programa de Ciudades Hermanas, de Cultura y de Fomento Industrial;

ii) El cargo de consejero fue honorífico y no remunerado;

iii) Cada Comisión desempeñó la función de apoyo a la administración municipal en el estudio y propuestas de solución relativas al área conformada; y,

iv) Las aportaciones del Consejo de la Ciudad que se destacan en los dos trienios de gobierno, fueron: las opiniones y sugerencias para la actualización de la normatividad en materia de ecología; las propuestas de los proyectos de los reglamentos para la nomenclatura de calles y fraccionamientos, de parques y jardines, para Fraccionamientos, Conjuntos Habitacionales y Desarrollos en Condominio, así como la normatividad que regula el Plan de Desarrollo Urbano de Morelia; las proposiciones para combatir las adicciones; el proyecto de control de

¹⁴² Periódico Oficial del Estado de Michoacán, 4 de diciembre de 2002.

¹⁴³ Periódico Oficial del Estado de Michoacán, 9 de julio de 2003.

¹⁴⁴ Periódico Oficial del Estado de Michoacán, 17 de septiembre de 2003.

¹⁴⁵ Periódico Oficial del Estado de Michoacán, 2 de febrero de 2004.

¹⁴⁶ Periódico Oficial del Estado de Michoacán, 13 de febrero de 2004.

puestos de venta de alimentos en escuelas; y la participación de los miembros del Consejo en diversos eventos cívicos, académicos y culturales.

De este modo, en el Consejo de la Ciudad se realizó la participación ciudadana en la actuación del ayuntamiento del Municipio de Morelia, la cual se orientó a proporcionar estudios y recomendaciones para la administración municipal en diversas cuestiones. Este mecanismo que ha tenido una duración de largo plazo, al constituir la continuidad de la colaboración ciudadana desde el año de 1990, en que se constituyó y funcionó con distintas modificaciones por los anteriores regímenes de gobierno, a permitido a la ciudadanía manifestar su interés por participar en la solución de los asuntos públicos municipales, lo que denota el sentido de la colaboración de los ciudadanos para plantear soluciones a problemas cruciales de la gestión municipal.

No obstante, los importantes resultados de la participación ciudadana que se consiguieron a través del Consejo de la Ciudad en los periodos de 1999 a 2001 y de 2002 al 2004, no se impulsaron nuevas formas de participación ciudadana en la acción gubernamental municipal, con lo cual quedó limitada la participación en dicho mecanismo, a pesar de que en el periodo de 2002 a 2004, se contó con un régimen jurídico constitucional y legal en materia municipal, que dispuso que los ayuntamientos del Estado de Michoacán, reglamentaran la participación ciudadana a través de otras figuras como el referéndum, plebiscito e iniciativa popular que fueron establecidas en el artículo 119 de la Ley Orgánica Municipal reformada en el año 2001, instrumentación que no llevó a cabo el ayuntamiento del Municipio de Morelia en la etapa de 2002 a 2004. Esto se debió probablemente al desinterés del Cabildo para formular, aprobar y expedir la reglamentación que regulara dichas formas de participación ciudadana. Por lo que fue uno de los asuntos que el gobierno municipal de dicho periodo, dejo de dar cumplimiento y con ello limitó los procesos de participación ciudadana en el gobierno municipal.

D. La dimensión de las finanzas públicas.

El comportamiento de los ingresos y egresos de la hacienda pública municipal de los periodos de 1999 a 2001 y de 2002 a 2004, que se presentan en el Cuadro 45.

Cuadro 45. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE MORELIA: INGRESOS Y EGRESOS ACUMULADOS PARA LOS PERIODOS DE 1999 - 2001; 2002 - 2004.
(miles de pesos)

Período	1999	2000	2001	1999- 2001 (variación porcentual)	2002	2003	2004	2002- 2004 (variación porcentual)
INGRESO TOTAL	339,84 4	410,53 1	474,99 6	100.0	667,11 2	746,87 4	886,51 2	100.0
Ingreso ordinario	336,79 8	408,87 3	472,46 0	99.4	573,66 8	731,29 3	849,76 3	93.6
Impuestos	46,378	57,181	70,776	14.2	77,345	105,450	116,775	13.0
Derechos	32,880	41,972	50,236	10.2	49,097	74,023	82,285	8.9
Contribuciones Especiales	801	832	896	0.2	2,840	3,511	2,953	0.4
Productos	10,095	10,626	9,490	2.5	7,785	5,197	4,590	0.8
Aprovechamientos	12,963	13,462	16,855	3.5	17,190	48,963	78,496	6.3
Participaciones Federales	233,681	284,800	324,207	68.8	419,411	494,149	564,664	64.2
Ingreso Extraordinario	3,046	1,658	2,536	0.6	93,444	15,581	36,749	6.4
GASTO TOTAL	343,35 4	421,07 7	474,99 7	100.0	641,39 0	749,12 9	858,75 6	100.0
Gasto Corriente	136,01 3	184,21 4	212,49 6	43.0	272,15 6	303,55 8	319,87 1	39.8
Servicios personales	99,250	135,913	162,348	32.0	207,836	219,538	233,729	29.4
Materiales y suministros	12,292	16,805	19,188	4.0	19,995	14,500	15,123	2.2
Servicios generales	24,471	31,496	30,960	7.0	44,325	69,520	71,019	8.2
Gasto de inversión*	150,40 3	212,29 9	225,44 8	47.5	338,75 9	348,33 7	442,98 2	50.3
Transferencias	25,068	16,037	20,730	5.0	9,438	36,304	29,372	3.3
Deuda Pública	31,870	8,527	16,323	4.5	21,037	60,930	66,531	6.6

* Incluye los capítulos de los gastos de bienes muebles e inmuebles, así como de obra y servicios públicos municipales.

Fuente: Elaboración con bases en los datos de la Tesorería Municipal, Ayuntamiento del Municipio de Morelia, 2005

Del Cuadro anterior, se pueden advertir las siguientes características que asumieron los ingresos y gastos del Municipio de Morelia para los períodos antes referidos.

i) Es claro que creció el ingreso total municipal en cada período trianual de gobierno. El aumento del ingreso total se debió principalmente a la transferencia de recursos del nivel federal que correspondió al 68.8% del ingreso total municipal en la etapa de 1999 al 2001 y al 64.2% en los años de 2002 al 2004. Este incremento que se dio en los seis años, se explica por los aumentos en las cesiones de los ingresos

federales que se han destinado a los municipios en el régimen del Sistema de Coordinación Fiscal, en que se consignaron, en las participaciones federales, los rubros que incluyen el Fondo General de Participaciones, Fondo de Fomento Municipal, Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, el Fondo para la Infraestructura Social Municipal, los incentivos del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, incentivos del Impuesto sobre Automóviles Nuevos y otros incentivos económicos.¹⁴⁷ Con lo que en los dos períodos de gobierno se fortaleció la hacienda municipal por la vía de las participaciones, pero con un alto nivel de dependencia del ingreso total municipal con respecto a las transferencias de recursos federales.

ii) Las fuentes de ingreso propio del ayuntamiento, en la etapa de 1999 al 2001, correspondió al 30.0% del total de ingresos y para los años de 2002 al 2004 fue del 22.0%. Con lo que la hacienda municipal manifestó tener menor capacidad financiera con sus ingresos propios para atender el gasto público. Ingresos que estuvieron integrados por los impuestos, derechos, contribuciones especiales, productos y aprovechamiento. De éstos, los conceptos de impuestos, derechos y aprovechamientos representaron los más altos ingresos. Esto se explica, en el caso del concepto de los impuestos, como en los períodos de gobierno anteriores, por administración que realiza el ayuntamiento del impuesto predial, así como por el aumentó constante que tuvo éste impuesto, que se produce por el cambio de valor de los inmuebles que se realiza anualmente de los predios y fincas del medio urbano, con lo que se incrementa cada año la recaudación por este rubro, así como al ampliarse la base impositiva con nuevas construcciones. Mientras los derechos mostraron una mayor recaudación como producto del aumento de tarifas y sobre todo en los años 2003 y 2004, debido a que se ingresaron nuevos conceptos tales como los derechos por servicios de rastro, de aseo público, de anuncios publicitarios, de administración ambiental, de control canino, de protección civil y de parques y jardines, los cuales incorporó la Ley de Ingresos del Municipio de Morelia aprobada por el Congreso local para los años 2003 y 2004, que fuera iniciativa del ayuntamiento conforme a las últimas reformas constitucionales y legales de la entidad federativa,¹⁴⁸ conceptos que no contemplaba la Ley de Ingresos para los

¹⁴⁷ Sobre los incrementos de los ingresos federales totales destinados a los municipios en México en el último lustro, ver: **supra** p. 117.

¹⁴⁸ La facultad para que cada ayuntamiento del Estado de Michoacán, proponga su iniciativa de Ley de Ingresos al Congreso local, se dio con las reformas a la Constitución estatal, el 8 de noviembre del 2000, y a Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán realizados el 31 de diciembre de 2001, en apego a las modificaciones al artículo 115 de la Constitución Federal de 1999. Así, en los artículos 141 y 142 de la Ley Orgánica Municipal, señala textualmente: "Artículo 141. La Hacienda Pública Municipal se constituirá por los ingresos que señale la Ley de Hacienda Municipal y la Ley de Ingresos que apruebe el Congreso del Estado. Además, con aquellos ingresos que determinen las Leyes y decretos federales y estatales y los convenios respectivos."

"Artículo 142. Las iniciativas de ingresos municipales deberán presentarse para su aprobación, en su caso, ante el Congreso del Estado antes del inicio del tercer periodo ordinario de sesiones. Estas leyes tendrán vigencia anual y regirán el ejercicio fiscal de que se trate, a partir del 1o. de enero y hasta el 31 de diciembre del año que corresponda".

Municipios del Estado de Michoacán. Con lo que el ayuntamiento del Municipio de Morelia asumió una actuación más activa al ejercer la facultad de proponer la iniciativa de Ley de Ingresos Municipal a la legislatura estatal. Estos cambios normativos en materia de la hacienda municipal, permitieron al ayuntamiento incrementar relativamente la recaudación en derechos para financiar su desarrollo. En tanto los ingresos por concepto de los aprovechamientos, cuyo mayor aumento se dan en los años 2003 y 2004, se produjeron fundamentalmente por los donativos que se otorgaron a favor del municipio.

iii) El ingreso extraordinario para los años de 1999 al 2001 correspondió al 0.6% de su ingreso total y para la etapa de 2002 a 2004 fue del 6.3%. Este comportamiento que tendió a incrementarse en el último período, se debió principalmente a los créditos que se contrataron con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos y que el ayuntamiento los destinó para financiar el mejoramiento de las vialidades de determinadas avenidas principales de la ciudad de Morelia, a fin de desahogar la circulación vehicular. Lo que se reflejó en las erogaciones que se realizaron para el pago de deuda pública municipal para los años del 2002 al 2004, que representó el 6.6% del gasto total para dicho trienio.

iv) El comportamiento del gasto total en los dos trienios manifestó la tendencia a un mayor gasto de inversión destinado a la realización de las obras y servicios municipales. En la etapa de 1999 a 2001, correspondió al 47.5% del gasto total y para el período de 2002 al 2004 al 50.3%. Esto se puede explicar fundamentalmente a los incrementos de los ingresos, por una mayor racionalización en el gasto público y al financiamiento que se dio por los créditos bancarios en el último período. En contraparte el gasto corriente disminuyó con respecto al gasto total, en términos relativos fue del 43.0% para los años de 1999 a 2001 y del 39.8% para el lapso de 2002 a 2004. Cuyas mayores erogaciones se orientaron al pago de los servicios personales y los servicios generales.

Los indicadores de la gestión financiera con los que se comparan los ingresos y gastos totales de los dos períodos de gobierno, que se presentan en Cuadro 46, se destacan los siguientes aspectos.

Cuadro 46. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE MORELIA: PRINCIPALES INDICADORES DE LA GESTIÓN FINANCIERA PARA LOS PERIODOS DE: 1999 – 2001; 2002 - 2004

PERÍODO TRIANUAL	Balance financiero [(Ingreso ordinario/ Gasto total) -1] x 100	Capacidad financiera (Ingreso ordinario*/ Gasto corriente)	Dependencia financiera (Participaciones/Gasto total) x 100	Inversión municipal (Gasto de inversión/ Ingreso ordinario*)x100
1999-2001	-1.0	0.7	68.0	156.0
2002-2004	-4.0	0.7	65.0	167.0

* No se incluye el monto de las participaciones federales en los ingresos ordinarios para obtener la capacidad financiera, así como para el indicador de la inversión municipal trianual.

Fuente: Elaboración con base en los datos de los Cuadros 45.

i) Las dos etapas de gobierno del Municipio de Morelia, presentaron un comportamiento deficitario entre el ingreso ordinario y el gasto total. Los años de

1999 a 2001, el déficit fue de -1.0% y para el período de 2002 a 2004 aumentó a -4.0% . Esto manifestó la incapacidad que se tuvo en cada etapa del gobierno municipal para solventar sus gastos totales con los ingresos ordinarios disponibles. El resultado fue el desequilibrio entre los ingresos ordinarios y los egresos totales municipales que no estuvieron suficientemente mitigados por los recursos propios y por los provenientes de las participaciones federales. Esta tendencia expuso nuevamente el problema estructural municipal dado por lo limitado de los recursos públicos que enfrenta cada régimen de gobierno para mejorar la gestión municipal.

ii) Como hemos dicho, la capacidad financiera administrativa que comprende la expresión de la razón que se da entre los ingresos ordinarios (sin considerar las participaciones federales) y los gastos corrientes, tuvo el mismo comportamiento para el trienio de 1999 al 2001 y de 2002 al 2004, que fue del 0.7 respectivamente para cada etapa, lo que manifestó la insolvencia de los ingresos ordinarios para atender los gastos corrientes para cada período trianual del gobierno. En donde el comportamiento de los gastos corrientes se orientó preponderantemente al pago de los conceptos de los servicios personales y los servicios generales en ambos períodos.

iii) La dependencia financiera relacionada con las participaciones federales que solventaron parte del gasto total municipal tendió a ser mayor para cada período trianual de gobierno. En el lapso de los años de 1999 al 2001, el indicador de la dependencia financiera correspondió al 68.0% y para los años de 2002 al 2004 disminuyó al 65.0% . Consecuentemente existió una alta dependencia financiera municipal con respecto a las participaciones federales, por lo que se tendió a fortalecer la estructura de dependencia financiera.

iv) El indicador de la inversión pública municipal que estima la variación porcentual del gasto de inversión con respecto al ingreso ordinario sin incluir el monto de las participaciones federales, muestra cómo los gastos de inversión rebasan al ingreso ordinario. Durante el período de 1999 al 2001 se tiene una media de 156.0% del ingreso ordinario aplicado al gasto de inversión y para el lapso de 2002 a 2004 aumento al 167.0% . Esta tendencia se explica porque en cada período trianual de gobierno se atendió principalmente a los gastos corrientes. Lo que expresó la falta de capacidad de ingresos propios del ayuntamiento para destinarlos a la inversión pública. La cual se solventó por la vía de las participaciones federales y el crédito, éste fue empleado sobre todo en el período de 2002 a 2004.

De este modo, la gestión financiera de los dos períodos trianuales examinados en términos generales dio por resultado un buen comportamiento del balance financiero que mostró equilibrio entre el ingreso y gasto total en el año 2001; con ligero superávit en los años 2002 y 2004; y con tenue déficit en los años 1999, 2000 y 2003. Aunque es determinación legal que exista el equilibrio entre los ingresos disponibles y gastos realizados, en promedio, las variaciones que se manifestaron se puede decir que produjeron una condición general positiva, en la que se destaca el

uso de recursos orientados al gasto de inversión, es decir, a la realización de obras y servicios públicos, cuyo impacto favorece al empleo y al bienestar social municipal.

La alta proporción de ingresos propios que generó el municipio tanto por la recaudación de impuestos como por el cobro de derechos, implicó un esfuerzo importante del gobierno municipal en los dos períodos, en que se destacan el manejo del padrón y el cobro de los impuesto inmobiliarios que se conservaron en un nivel importante y se trabajó con datos actualizados. Asimismo, las iniciativas de la Ley de Ingreso Municipal en los años 2003 y 2004 que presentó el ayuntamiento y aprobó el Congreso local, dio un rango importante en el cobro de los derechos al incorporar nuevos conceptos que generó mejores condiciones financieras para enfrentar los gastos totales, si bien éstos se atendieron preponderantemente con las participaciones federales, se logró iniciar procesos de gestión que paulatinamente pueden conducir a elevar el nivel de los ingresos municipales propios. Estos avances generaron nuevas capacidades de gestión financiera municipal, que tuvieron por marco las reformas de 1999 al artículo 115 constitucional, que adoptó la Constitución del Estado de Michoacán y la legislación estatal en materia municipal.

E. La dimensión de los servicios públicos.

En los dos períodos de 1999 al 2001 y del 2002 al 2004, persistió la falta de cobertura de los servicios municipales, tales como: agua potable, alcantarillado, alumbrado público, limpieza de calles, pavimentación, mercados públicos, panteones, parques y jardines que fueron prestados por el ayuntamiento del Municipio de Morelia. Esto se aprecia en el Cuadro 47, del cual se destacan los siguientes aspectos.

Cuadro 47. MUNICIPIO DE MORELIA: COBERTURA PORCENTUAL POR TIPO DE SERVICIOS QUE SE PRESTARON PARA LOS PERIODOS DE: 1999 AL 2001; 2002 AL 2004

Cobertura por período	Cobertura 1999 – 2001 (%)	Cobertura 2002 – 2004 (%)
Servicios		
Agua Potable	80.0	80.0
Alcantarillado	75.0	75.0
Alumbrado público	75.0	79.0
Limpieza de calles	70.0	70.0
Recolección de basura	90.0	90.0
Pavimentación	62.0	62.0
Mercados públicos	80.0	80.0
Panteones	90.0	90.0
Rastros	90.0	90.0
Parques y jardines	65.0	70.0

Fuente: Secretaría de Servicios Públicos, Ayuntamiento del Municipio de Morelia, Morelia, 2005. Organismo Operador de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, Morelia, 2005

i) El comportamiento de la cobertura del servicio de agua potable fue del 80.0%, porcentaje que se mantuvo para los trienios de 1999 al 2001 y del 2002 al 2004.

Mientras que el de alcantarillado tuvo la cobertura del 75.0% para los dos períodos trianuales. La cobertura de alumbrado público fue del 75.0%, para el período de 1999 al 2001 y se incrementó al 79.0% para el lapso de tiempo del 2002 al 2004. El servicio de limpieza de calles tuvo una cobertura del 70.0%, en las etapas señaladas. Las obras de pavimentación presentaron el 62.0% en los dos trienios. La cobertura de mercados alcanzó el 80.0%, de panteones el 90.0%, del rastro el 90.0%, cada una permanece con la misma tendencia en cada período trianual. En tanto, que los servicios de parques y jardines presentaron una cobertura del 65.0% para los años de 1999 al 2001, lo cual se incrementa al 70.0% para el trienio de 2002 al 2004. En cuanto a los servicios más deficitarios dentro del Municipio de Morelia, aparecen en primer lugar las obras de pavimentación, luego parques y jardines, después alcantarillado, alumbrado público y agua potable.

ii) A pesar de que las obras y servicios públicos se incrementaron, por ejemplo con la perforación y equipamiento de 25 pozos con líneas y redes de distribución que junto con la infraestructura instalada para el abasto de agua potable se llegó a atender a 278 colonias más en los dos períodos aludidos y que se incorporaron a las 202 que ya contaban con él, así como diversas obras de drenaje y alcantarillado en igual número de colonias, además de que se realizaron los trabajos de mantenimiento a las plantas de tratamiento de agua potable. Así como, la instalación de nuevos postes y redes eléctricas para la iluminación de 160 colonias más, que se suman a las que disponían de dicho servicio.¹⁴⁹ Si bien se reducen los déficits de ciertos servicios, éstos persisten debido al constante incremento de nuevas colonias o fraccionamientos en la ciudad de Morelia, así como por los rezagos existentes dados en las colonias con asentamientos irregulares y en localidades del medio rural alejadas de medio urbano. Por lo que la distribución de los servicios a cargo del municipio muestra un importante desfase entre el crecimiento de la demanda y la capacidad de respuesta de cada régimen de gobierno.

iii) Otro elemento que explica lo deficitario de la cobertura de los servicios del Municipio de Morelia, fue lo limitado de los recursos del gobierno municipal, pues a pesar de los incrementos constantes en los ingresos totales otorgadas por las participaciones federales, los ingresos propios del ayuntamiento y los créditos concedidos que se dieron en cada etapa de gobierno municipal, la dimensión de cobertura de dichos servicios prácticamente se mantuvo con los mismos niveles en cada período de gobierno. Asimismo, la astringencia de los ingresos municipales condujo a que ninguno de los regímenes de gobierno de cada período trianual, se hiciera cargo de la policía preventiva y tránsito municipal, lo que estaba previsto con las reformas al 115 constitucional de 1999, que dispuso que las capitales de los estados de la República podrían asumir dicha función, la cual se siguió prestando por el gobierno del Estado de Michoacán ante las implicaciones presupuestarias que representa contar con dichos cuerpos de seguridad pública municipal, tales como el gasto de los servicios de personal, equipo, armamento e infraestructura física.

¹⁴⁹ Ver: Augusto Caire Arriga, **Tercer Informe de Gobierno**, Ayuntamiento del Municipio de Morelia, 2001, pp. 35 y ss. Fausto Vallejo Figueroa, **Tercer Informe de Gobierno**, Ayuntamiento del Municipio de Morelia, 2004, pp. 127 y ss.

iv) Es de destacarse la capacidad del primer régimen de gobierno, al lograr, en el año 2001, la reubicación del comercio informal conformado en 1,700 puestos en las plazas, portales y calles del centro de la ciudad de Morelia, dedicados a 24 giros comerciales. La reubicación de los comerciantes en ocho plazas comerciales que construyó el ayuntamiento en distintos puntos de la ciudad, permitió al gobierno municipal el rescate del Centro Histórico de Morelia y con ello generó que dicho espacio fuera una zona de atracción para el turismo, lo que propicia un impacto a la economía municipal. Con esta actuación eficaz, el gobierno logra un mejor nivel de gobernabilidad, al conseguir que los comerciantes ocupen los espacios autorizados para el ejercicio de sus actividades y cumplan con la reglamentación vigente para tal efecto.

F. La dimensión del desarrollo urbano.

En los períodos de 1999 al 2001 y del 2002 al 2004, se observó el Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Morelia, 1998 – 2015, publicado el 13 de mayo de 1999 en el **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, el cual actualizó al Plan Director de Desarrollo Urbano de Morelia, publicado el 21 octubre de 1991 al considerarse que había sido rebasado por la dinámica del crecimiento de la ciudad de Morelia lo que justificaba técnica y jurídicamente su renovación. El referido Programa, estableció los objetivos, diagnóstico del ámbito urbano, las estrategias, las áreas de aplicación del programa, las políticas de desarrollo urbano, los programas de desarrollo urbano, los criterios de coordinación con los sectores público, social y privado, los instrumentos jurídicos, técnicos, las instancias para la coordinación y aplicación del programa. Por lo que constituyó un documento con el que se propuso un ordenamiento urbano en un horizonte de planeación de largo plazo, que comprendía más de quince años.

Los límites de dicho Programa rector de la planeación para el desarrollo urbano municipal, se dieron por los rezagos que se tuvieron por los asentamientos irregulares generados tanto por la complejidad que se tiene en los procedimientos para llevar a cabo la desincorporación de la tierra ejidal a régimen particular, como por su propagación dada por la incapacidad de la población de escasos recursos para adquirir vivienda o lotes con servicios en la condiciones de la oferta existente, asentándose en zonificaciones como reservas ecológicas o no aptas para el crecimiento urbano, que difícilmente se le puede suministrar los servicios por el alto costo que implican para el erario municipal. En el período de 1999 al 2001 se tuvieron 264 colonias en situación irregular y para los años del 2002 al 2004 tendieron a reducir a 210, lo cual se presenta en el Cuadro 48. Fueron colonias irregulares que integraron el crecimiento urbano desordenado y con problemas de deterioros de servicios municipales que plantearon el incumplimiento de lograr el objetivo de la ordenación y desarrollo urbano municipal conforme a lo establecido en el citado Programa.

**Cuadro 48. MUNICIPIO DE MORELIA: COLONIAS REGULARES
E IRREGULAR DE LA CIUDAD DE MORELIA EN LOS
PERÍODOS DE: 1999 – 2001; 2002 – 2004**

	Periodo de 1999-2001	Periodo de 2002-2004
Colonias:		
Regulares	319	390
Irregulares	264	210
Total	583	600

Fuente: Instituto Municipal de Desarrollo Urbano de Morelia, 2005.

G. La dimensión del servicio civil de carrera municipal.

En los dos períodos de 1999 al 2001 y del 2002 al 2004, no se llevó a cabo la implementación del servicio civil de carrera municipal al igual que los regímenes de gobierno anteriores a éstos dos. Los avances, sin dejar de ser importantes y trascendentes, se limitaron al hecho de establecer en los artículos 73 al 75 del Bando de Gobierno Municipal de Morelia, publicado en el **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, el 30 de julio del 2002, que el ayuntamiento expedirá el Reglamento del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Municipal de Morelia, en donde se fijarían los criterios básicos para la formación, actualización, permanencia, promoción y evaluación de los servidores públicos, así como la creación y las funciones de una Comisión del Servicio Civil de Carrera que permitirá la adecuada profesionalización de la función pública municipal.

Estas disposiciones expedidas por el ayuntamiento del Municipio de Morelia, constituyeron una de las facultades que se otorgaron a los ayuntamientos de la entidad federativa por la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán,¹⁵⁰ que en sus artículos 103 al 105, expresó, entre otros aspectos, que los ayuntamientos establecerán los instrumentos normativos, administrativos y financieros que permitirán la institucionalización del servicio civil de carrera con los propósitos fundamentales de garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo, promover la capacitación permanente y la eficiencia de los servidores públicos municipales, así como mejorar sus condiciones laborales, tomando como base sus méritos.

A pesar de que citados ordenamientos tuvieron por objeto establecer el servicio civil de carrera en la administración municipal, no se expidió la reglamentación ni se implementó de dicho servicio. Esto se debió, en buena medida, a la inercia cultural basada en que el ingreso y permanencia de los servidores de primer nivel y mandos medios se sustentan en los valores de lealtad y con identificación personal del colaborador con quien dirige formalmente la administración pública municipal, lo cual ha imperado por décadas y que constituyó un obstáculo para su instauración. Aspecto por el cual no fue suficiente la obligatoriedad formal del servicio civil de carrera municipal para obtener los resultados esperados con dichas disposiciones.

¹⁵⁰ Periódico Oficial del Estado de Michoacán, 31 de diciembre de 2001.

El relevo del personal de mandos superiores se continuó dando en cada uno de los trienios de 1999 al 2001 y del 2002 al 2004, al persistir los cambios de los servidores públicos de los mandos administrativos superiores que no permanecen más de 3 años en el mismo cargo de las distintas unidades de la administración municipal, como se observa en el Cuadro 49. Con lo que se muestra la falta de administradores municipales con experiencia y calificados en las distintas áreas administrativas, que se exige para la administración eficaz y eficiente de los recursos públicos ante la escasez que se tuvo de los mismos, en el municipio.

Cuadro 49. MUNICIPIO DE MORELIA: ROTACIÓN DEL PERSONAL DE LOS MANDOS SUPERIORES DE LAS ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: 1999 – 2001; 2002 - 2004 (VARIACIÓN PORCENTUAL)

PUESTO ADMINISTRATIVO*	PERIODO DE PERMANENCIA EN EL PUESTO	
	1 a 3 Años (%)	Más de 3 años (%)
Secretario del Ayuntamiento	100.0	0.0
Tesorero Municipal	100.0	0.0
Secretario de Servicios Públicos	100.0	0.0
Secretario de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente	100.0	0.0
Secretario de Obras Públicas	100.0	0.0
Secretario de Desarrollo Social	100.0	0.0
Secretario de Fomento Económico y Turismo	100.0	0.0
Secretario de Administración	100.0	0.0
Contraloría Municipal	100.0	0.0

* Estos puestos administrativos de mandos superiores rigieron desde el año 1999, no obstante que formalmente fueron establecidos en el Reglamento para la Organización de la Administración Pública Municipal de Morelia, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán el 28 de diciembre de 2001.

Fuente: Dirección del Recursos Humanos, Secretaria de Administración, Ayuntamiento del Municipio de Morelia, 2005.

En los períodos trianuales de gobierno referidos, se careció de sistemas formales para el ingreso, contratación, promociones y ascensos de los trabajadores de confianza. En la práctica se determina con base en la decisión directa de los funcionarios de mayor jerarquía, sin que medie un proceso de concurso en igualdad de condiciones. La unidad responsable de los recursos humanos de la administración municipal, tanto de la operación del sistema de gestión es atribuida a la Secretaria de Administración, conforme al artículo 76 del Reglamento para la Organización de la Administración Pública Municipal de Morelia,¹⁵¹ que es ejercida por la Dirección de Recursos Humanos (artículo 77), funciona como un órgano de gestoría de movimientos de personal, sin desarrollar ninguna de las funciones atribuidas de reclutación, selección, contratación, capacitación y desarrollo de los trabajadores de confianza de la administración municipal.

De esta manera, el reclutamiento, selección, permanencia y promoción de los trabajadores de confianza de la administración municipal ha constituido un sistema discrecional.

¹⁵¹ Periódico Oficial del Estado de Michoacán, 28 de diciembre de 2001.

6. Recomendaciones para la gobernabilidad del Municipio de Morelia.

Los indicadores presentados en los distintos períodos trianuales de cada régimen de gobierno del Municipio de Morelia, plantean el desafío de cómo conseguir un mayor nivel de gobernabilidad para atender la magnitud de la problemática municipal frente a determinadas capacidades que manifestó el gobierno municipal para dar repuestas a las demandas del municipio, que incluyeron iniciativas innovadoras con las que se obtuvieron mejores resultados en la gestión pública y que sin embargo, los logros alcanzados fueron insuficientes para conseguir el bienestar y el desarrollo municipal. Esto se apreció por los déficits en el ejercicio del gobierno dados en la regulación de la vida municipal, en la cobertura de los servicios públicos, en lo limitado de la participación ciudadana en la actuación del gobierno y por la astringencia de los ingresos públicos para destinarlos a una mayor inversión local que condujera a incrementar los servicios y las obras públicas municipales. Aspectos que estuvieron vinculados tanto a las deficiencias estructurales que viven los municipios en México, como a las inercias de los procesos descentralizadores para otorgar una mejor asignación de los recursos públicos de la Federación hacia los municipios.

Ante la magnitud de los problemas irresueltos en el Municipio de Morelia, dados en la alternancia del poder local, se requieren formular recomendaciones pertinentes para lograr una reforma que permita ofrecer a la comunidad municipal mejores condiciones de bienestar, crecimiento y desarrollo, así como estabilizar los avances producidos en el ejercicio de las competencias normativas y en la gestión pública municipal. Desde la exigencia de un gobierno con ejercicio democrático se necesita que en el diseño de nuevas políticas se finquen las propuestas en las demandas contemporáneas de la institución municipal, en la consolidación de la democracia de las sociedades municipales y en la comprensión de que los municipios constituyen contextos estratégicos para el desarrollo nacional. En estos parámetros, al gobierno del Municipio de Morelia le implica asumir una acción pública que involucre la participación de las distintas instancias de gobierno, actores económicos y sociales, así como de la ciudadanía, fundada en pautas de regulación, mecanismos de relación y de cooperación para focalizar problemas y soluciones suficientemente integrados para mantener un proyecto común que fortalezca la gobernabilidad democrática y el desarrollo municipal.

Bajo esta óptica, los lineamientos de reforma que proponemos para hacer viable la superación de los problemas de la gobernabilidad del Municipio de Morelia, comprenden los temas del servicio civil de carrera municipal, la coordinación intergubernamental y la participación ciudadana. Aspectos que nos parecen cruciales para avanzar en el mejoramiento del orden social del municipio y que pueden resultar fundamentales al desarrollo de la capacidad de gobernar, que conduzcan al progreso de la vida municipal.

A. Propuesta para un servicio civil de carrera municipal.

Los procesos de democratización del poder en el Municipio de Morelia, así como la ampliación de las responsabilidades del gobierno municipal, producidas por la transferencia de las facultades del ámbito federal hacia los municipios de México, implican la necesidad de generar cambios normativos e institucionales que permitan dar respuestas simultáneas a problemas diversos. El servicio civil de carrera como parte del cambio institucional, constituye un imperativo para el gobierno y la administración municipal que se vincula a la conducción y ejercicio responsable y calificado de los diversos asuntos públicos municipales, lo que hace necesario contar con un cuerpo directivo administrativo capacitado y con experiencia, que formule los planes, programas y les de continuidad, se apegue a los propósitos legales y públicos a fin de evitar que la función pública municipal siga dependiendo de intereses y lealtades partidistas que se generan por los vaivenes de la lucha entre los partidos políticos y la alternancia en el poder local. Aspectos que han afectado el desempeño en conjunto del gobierno del Municipio de Morelia.

Esto no se ha logrado en el ayuntamiento del Municipio de Morelia, a pesar de las reformas a la Ley Orgánica Municipal, del 31 de diciembre del 2001, publicadas en el **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, que instituye las bases normativas para que los municipios de la entidad federativa instauren el servicio civil de carrera. En los artículos del 103 al 106 de dicho ordenamiento, se determina, entre otros aspectos, que los ayuntamientos establecerán: las normas, políticas y procedimientos administrativos, que definirán los servidores públicos que participarán en el servicio civil de carrera; el reglamento que determine los procedimientos de profesionalización de los servidores públicos municipales; un estatuto del personal; un sistema de mérito para la selección, promoción y estabilidad del personal; un sistema de clasificación de puestos, con su respectivo perfil; un sistema de plan de salarios y tabulador de puestos; un sistema de capacitación, actualización y desarrollo del personal; una Comisión del Servicio Civil de Carrera como organismo auxiliar, con funciones de promover la realización de los programas específicos del servicio civil de carrera y los mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal, así como evaluar periódicamente los resultados de las acciones orientadas a la instrumentación del servicio civil de carrera y las demás que señale el Ayuntamiento para el cumplimiento de su objetivo.

En este ámbito normativo general para la institucionalización del servicio civil de carrera que determina la Ley Orgánica Municipal para los municipios del Estado de Michoacán, el ayuntamiento del Municipio de Morelia no ha expedido los ordenamientos jurídicos ni ha implementado los instrumentos administrativos que se fijaron para instituir el servicio civil conforme a lo establecido por la referida Ley, sólo se ha dispuesto en el Bando de Gobierno del Municipio de Morelia, publicado el 30 de julio de 2002, en sus artículos 73 al 75, que el ayuntamiento establecerá las políticas que permitan la adecuada profesionalización de la función pública municipal, mediante la instrumentación de un sistema integral normativo; asimismo, expedirá el Reglamento del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Municipal de Morelia, en donde se deberán establecer los criterios básicos de formación,

actualización, permanencia, promoción y evaluación de los servidores públicos; y creará, a propuesta del Presidente Municipal, una Comisión del Servicio Civil de Carrera cuyas funciones serán la que marque el Reglamento que en la materia se expida.

En consecuencia, al ayuntamiento del Municipio de Morelia aún le falta realizar diversas acciones gubernamentales para que se institucionalice el servicio civil de carrera municipal conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica Municipal.

Es un imperativo hacer realidad el servicio civil de carrera en el Municipio de Morelia, ante el relevo del personal de confianza de los niveles directivos de la administración municipal, que ha ocasionado que la experiencia institucional lograda cada tres años, se pierda por el cambio dado en la alternancia en el gobierno, que es producida por la libre designación de los trabajadores de confianza que se lleva a cabo por cada nueva administración municipal, por lo que es necesario implantar el referido servicio, para que el empleo de dichos trabajadores municipales, sea estable, continuo y formal, que evite la alteración de los ritmos institucionales en el gobierno y la administración pública municipal.

El establecimiento del servicio civil de carrera en el Municipio de Morelia, exige que no se de como un planteamiento de un gobierno político y administrativamente alternativo, sino que fundamentalmente debe entenderse como la configuración y funcionamiento de gobierno de orden constitucionalmente democrático y de la formalización de un sistema del servicio civil carrera que posibilite estructurar decisiones e institucionalizar las acciones que den respuesta calificada y confiable para tratar los asuntos públicos.

En la propuesta de un servicio civil de carrera en el ámbito del ayuntamiento del Municipio de Morelia, se comprende su instauración como un conjunto de arreglos institucionales a través de los cuales se articulen la formalización y administración del empleo público de los trabajadores de confianza, en que se incorporen las aptitudes profesionales y con ello dotar de mayores capacidades al gobierno municipal para las acciones de carácter público.

Los arreglos institucionales del ayuntamiento del Municipio de Morelia para instaurar el servicio civil de carrera deben estar acordes al entorno municipal, si bien teniendo por sustento general a la Ley Orgánica Municipal que rige a los municipios del Estado de Michoacán en citada materia, aquél debe asumir su propio perfil que acredite el citado servicio, como un medio para administrar, de forma responsable y continua, los planes y programas de gobierno, lo cual es una tarea cuya eficacia depende de un sistema de profesionalización de los servidores públicos municipales, para que la toma de las decisiones de gobierno sean mediante el análisis (el saber técnico) y la gestión pública cuente con las habilidades calificadas directivas, organizativas y operativas que se requieran.

En este sentido, los atributos que deben caracterizar el perfil del servicio civil de carrera de la administración del Municipio de Morelia, para garantizar el desempeño de la función pública municipal, se sugieren los siguientes lineamientos.

1) Los fines del servicio civil de carrera requieren sustentarse en: a) normas del empleo, desempeño y reconocimiento del mismo; b) rendir cuentas públicas; c) el escrutinio de la opinión pública; d) reglas de transparencia y resultados; y, e) constituir una institución de apoyo al gobierno municipal.

2) Los principios en que se necesita basar el servicio civil de carrera, son: a) el mérito como medio de ingreso y permanencia en el servicio público; b) la capacitación como vía de desarrollo institucional; c) la eficacia y responsabilidad en el desempeño como garantía de estabilidad laboral; d) la lealtad a la institución municipal y el apego a la leyes para garantizar el desempeño de la función pública; y, e) otorgar estabilidad y seguridad en el empleo a los trabajadores de confianza de la administración municipal al garantizar el ejercicio de sus derechos que les reconocen las leyes y la reglamentación municipal que se expida.

3) Los objetivos del servicio civil de carrera comprenderían: a) establecer un sistema de gestión de recursos humanos integral que permita a la administración municipal contar con el personal idóneo y calificado para el buen desempeño de la función pública; b) instaurar que el ingreso, permanencia, promoción y ascenso del personal de confianza de la administración municipal estén sujetos a procedimientos de concursos de plazas, de tal modo que la capacidad, el mérito, los conocimientos y la equidad sean los principios para el otorgamiento de los puestos vacantes; y, c) desarrollar en forma correlativa al sistema de promociones en puestos de mayor categoría, sistemas competitivos de compensaciones al desempeño y estímulos a la profesionalización relacionada con las especialidades del municipio.

4) El servicio civil de carrera, en términos de la implementación de la normatividad debe caracterizarse por:

a) la expedición de la reglamentación del servicio civil de carrera por el ayuntamiento del Municipio de Morelia, debe tener por objeto establecer los mecanismos administrativos y de previsión financiera para la institucionalización y operación de dicho servicio, dirigido a los trabajadores de confianza de la administración municipal de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica Municipal, el Bando de Gobierno Municipal de Morelia y demás disposiciones que fueran aplicables. Esta orientación es debida a que los trabajadores de base de la administración municipal, cuentan con el reconocimiento de sus derechos y garantías establecidas en la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y de sus Municipios,¹⁵² así como en las condiciones de trabajo vigentes;

b) el arreglo del contenido del reglamento del servicio civil de carrera debe asumir un doble carácter: i) estatutario en lo que respecta al establecimiento de

¹⁵² Periódico Oficial del Estado de Michoacán, 8 de agosto de 1983.

reglas para la organización del servicio, como es el caso de las normas de integración y funcionamiento de la Comisión del Servicio Civil de Carrera, (órgano previsto en el artículo 105 de la Ley Orgánica Municipal, que deben establecer los ayuntamientos); y, ii) procedimental, en la medida que regule los principales sistemas de gestión del servicio, tales como el ingreso, empleo, promociones y ascensos, capacitación y desarrollo, evaluación del desempeño y separación del mismo;

c) la reglamentación del servicio civil de carrera deberá concretarse a establecer reglas de administración del personal de carrera, no las de sus derechos laborales. Esto es debido a que la legislatura del Estado de Michoacán es la única que tiene competencia para establecer un estatuto de normas de los trabajadores al servicio de los municipios de la entidad federativa. En tanto que es facultad de los ayuntamientos del Estado de Michoacán, determinar el régimen interior de su administración y de sus procesos. Con base en esto, es potestad de la autoridad municipal establecer como debe organizarse el proceso de gestión de los recursos humanos de la administración municipal, lo cual se vincula a fijar los métodos de trabajo, los perfiles de puestos, los requerimientos de capacidad institucional, los términos y condiciones en que las plazas deben ocuparse bajo normas administrativas que den certidumbre al personal y acrediten a los servidores públicos de más aptitud y mérito para que sean reconocidos con plazas y puestos de mayor responsabilidad y retribución;

d) el reglamento que instituya las reglas administrativas para la ocupación de plazas para los puestos de confianza dentro de la administración municipal, deberá incluir las bases de organización de un sistema administrativo de recursos humanos sustentado en disposiciones fundamentales, como: i) ingreso al servicio civil por concurso, capacitación y evaluación obligatoria del personal de carrera; ii) promociones con base en concurso, mérito y desempeño; iii) reglas obligatorias para la ocupación de plazas y puestos del servicio; y, iv) la especificación puntual de los motivos o causas administrativas por las que se puede separar a un miembro del servicio civil de carrera, independientemente de aquellas que señale la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y de sus Municipios, relativos para dar por terminados los efectos de un nombramiento en una plaza de empleo público;

e) la rectoría del servicio civil de carrera, según lo que establece el artículo 105 de la Ley Orgánica Municipal, estará a cargo de una Comisión de Servicio Civil de Carrera, por lo que en la reglamentación que se expida por el ayuntamiento para tal efecto, debe adquirir el carácter de Comisión de Cabildo, en tanto que posee un rango equivalente a las comisiones permanentes del mismo cuerpo colegiado. Con lo que se instituiría en el mecanismo legal, permanente y de funcionamiento obligatorio que permitirá estabilidad del servicio civil de carrera, ante distorsiones que se pudieran generar por futuras autoridades. Con éste perfil, dicha Comisión cumpliría las funciones de: definir normas y políticas generales para el diseño e instrumentación del servicio; la planeación estratégica del servicio y de los programas de profesionalización; la rectoría normativa y de dirección estratégica de

los procesos del servicio; evaluación periódicamente de los resultados de las acciones orientadas a la instrumentación del servicio civil de carrera; y,

f) la referida Comisión, pudiera incluir una estructura dada por un Presidente que sería el Presidente Municipal, un Secretario que sería el Secretario de Administración y seis vocales conformados por tres regidores de las distintas fracciones, dos representantes de las organizaciones de profesionistas y un ciudadano. Lo que otorgue a citada Comisión, una representación plural del ayuntamiento e incluya la participación ciudadana en las tareas de la toma de decisiones del servicio civil de carrera municipal, lo que limite el control de un grupo burocrático y fortalezca la gobernabilidad democrática municipal en esta materia.

5) Los instrumentos que resultan fundamentales elaborar para la implementación del servicio civil de carrera municipal, estarían dados por: a) la formulación de un sistema de reclutamiento, promoción y estímulos, tanto vertical como horizontal según los méritos demostrados en el servicio; b) el diseño de programas de capacitación; c) la elaboración de un sistema de evaluación del desempeño profesional de los servidores públicos municipales con carácter imparcial y transparente; d) la actualización del catálogo general de puestos de la administración municipal, así como definir las ramas y grupos escalafonarios y las trayectorias de puestos del servicio; e) la formulación de la metodología para la definición de perfiles de especialidad de los puestos del servicio civil de carrera; y, f) la realización del estudio salarial para la asignación o apertura de categorías en el tabulador de niveles diferenciados propio del servicio para determinar la factibilidad presupuestal en el corto, mediano y largo plazos.

Estos lineamientos propuestos para la institucionalización del servicio civil de carrera en el Municipio de Morelia, se estima que son fundamentales para llevar a cabo la implantación formal y administrativa de citado servicio. Aprecio que esta no es una cuestión de sencilla realización en una realidad donde el empleo público municipal se ha mantenido legalmente desfavorable para los trabajadores de confianza al no contar con la estabilidad y seguridad en el trabajo y administrativamente han estado dependientes de los vaivenes políticos en la renovación del poder local. Por lo que se recomienda proceder gradualmente a concretar el proceso de instrumentación del servicio civil de carrera de la administración del Municipio de Morelia, lo que resulta inaplazable ante la dinámica política y las nuevas bases jurídicas con que cuenta el Municipio de Morelia para establecer mencionado servicio, así como las exigencias crecientes que no esperan y requieren respuestas responsables y calificadas para superar rezagos sociales y lograr el bienestar municipal.

B. Propuesta para una nueva relación intergubernamental en el Municipio de Morelia.

La base instrumental constitucional y legal expresa las prerrogativas que pueden ser compartidas por el ayuntamiento del Municipio de Morelia con las esferas de gobierno del Estado de Michoacán y la Federación, cuyas dimensiones plantean

el escenario para construir las relaciones intergubernamentales de cooperación en diferentes materias como educación, hacienda pública, seguridad pública, asentamientos humanos, medio ambiente, protección civil, actividades deportivas, turismo, entre otras. En la práctica, las facultades coincidentes,¹⁵³ no han sido condición suficiente para que el ayuntamiento lleve a cabo esquemas que puedan preciarse de relaciones de cooperación intergubernamental ante la falta de capacidad económica y administrativa del gobierno del Municipio de Morelia o bien generadas por las políticas y objetivos formulados desde las instancias federal y del Estado de Michoacán.

Al respecto, resulta ilustrativo como el ayuntamiento del Municipio de Morelia, todavía no se hace cargo de la funciones de policía preventiva y tránsito municipal ante la astringencia de recursos públicos, con lo que difícilmente puede actuar en la coordinación de acciones en materia de seguridad pública para atender su ámbito territorial. Asimismo, la dependencia del gobierno del Municipio de Morelia, que tiene con las participaciones federales que asigna la Federación, cuya distribución de los recursos públicos hacia el ayuntamiento, queda a criterio del gobierno del Estado de Michoacán, sin que existan esquemas de distribución transparentes, claros y oportunos sustentados en los rasgos del desarrollo que asume el Municipio, con lo que permanece supeditado el ayuntamiento a las decisiones del gobierno del Estado de Michoacán.

No obstante, la coordinación intergubernamental constituye un elemento fundamental al gobierno del Municipio de Morelia, para lograr elevar el grado de gobernabilidad y condiciones de una vida mejor de la sociedad municipal. Esta concepción parte de que para lograr determinados objetivos del desarrollo municipal es necesario articularlos con las demás instancias de gobierno que se orienten en direcciones semejantes porque la naturaleza misma de esos objetivos y su amplitud, requieren de un concurso de distintas instituciones para rendir mejores resultados que la acción independiente de una instancia.

Lo anterior, impone la necesidad de redefinir el papel que debe jugar actualmente la coordinación intergubernamental en el escenario del Municipio de Morelia, bajo condiciones de funciones, recursos, decisiones aún recortadas que dan origen al desarrollo limitado. Esto implica reconocer que una nueva relación intergubernamental debe representar al gobierno municipal, el avance creciente de atención a los requerimientos de la vida social.

Una estrategia que se propone para una nueva relación intergubernamental en el ámbito del gobierno del Municipio de Morelia, es que los diferentes órdenes de gobierno se comprendan como unidades en el ámbito de sus dimensiones y respectivas atribuciones, de donde se deriva el objetivo de coordinación y cooperación, sometidas por la finalidad de determinar objetivos y realizar acciones para atender la magnitud de los problemas del municipio.

¹⁵³ Las competencias constitucionales y legales coincidentes de las distintas esferas de gobierno, se han tratado anteriormente, ver: **supra** pp. 104 y ss.

En esta perspectiva, en la propuesta de una nueva relación intergubernamental, debe de significar la posibilidad de que el gobierno municipal sea un interlocutor con respecto a los órdenes de gobierno del Estado de Michoacán y el federal, para el diseño y la implementación de los programas, cuyos efectos se concentren en el municipio, con objeto de que el ayuntamiento sea rector del proceso de desarrollo dentro de su jurisdicción.

El espacio idóneo para tal fin propuesto, puede ser el Comité de Planeación para el Desarrollo del Municipio de Morelia, constituido desde 1999 por el ayuntamiento, que como institución para la planeación municipal y para hacer compatibles sus planes y programas con las instancias de la entidad federativa y de la Federación,¹⁵⁴ se requiere lograr, en dicho organismo, una nueva dinámica de interacción de las relaciones intergubernamentales. Consistente en que las autoridades de la administración municipal propicien y convenzan a las demás instancias de gobierno estatal y federal de los beneficios de un nuevo arreglo intergubernamental, que involucre la información sobre los programas de las instancias estatal y de la federación que pretenden realizarse en el municipio y las dependencias de la administración municipal, en el marco de dichos programas, puedan proponer y aportar lineamientos sobre las condiciones y preferencias de su jurisdicción. La aceptación de dicho papel por los órdenes de gobierno del estado y la federación, serviría de sustento para el compromiso de abrir espacios a la participación activa del ayuntamiento en el diseño de los programas gubernamentales con las instancias de gobierno tanto estatal y federal.

Entre lo incentivos potenciales para contrarrestar las inercias burocráticas de las dependencias estatales y federales que pudieran darse en el marco propuesto, es que al involucrar al municipio en las decisiones y programas estatal y federal, éstas instancias de gobierno pueden obtener como beneficios el disponer de las potencialidades participativas de la comunidad municipal que puede ampliar la cobertura de sus objetivos y el éxito de sus programas, al asegurar la cooperación de la instancia del gobierno municipal, así como la participación de los beneficiarios, que también podrían aportar recursos (en dinero, en especie o en trabajo) en la implementación y ejecución de los programas de las dependencias. De este modo, la acción del gobierno municipal y de su comunidad constituye un recurso fundamental para la formulación de políticas y de actuación con los órdenes de gobierno estatal y federal, con lo que pueden mejorar el desempeño de sus responsabilidades. Asimismo, se tendría la posibilidad de identificar y evitar duplicidades de programas en que puedan incurrir por las distintas instancias de gobierno, logrando con esto una mayor racionalización de los recursos públicos. También, sería un factor que contribuyera a promover las adecuaciones entre la provisión propuesta de los servicios públicos y las necesidades específicas del municipio.

¹⁵⁴ Estos aspectos, entre otros, se señalan en los artículos 1º y 2º del Reglamento Interno del Comité de Planeación para el Desarrollo del Municipio de Morelia, publicado en el **Periódico Oficial del Estado de Michoacán** el 27 de diciembre de 1999.

En el ámbito del Municipio de Morelia, es posible identificar campos que resultan fundamentales para alcanzar acuerdos sustantivos en la actuación intergubernamental, como, por ejemplo, las obras públicas, preservar el medio ambiente, la seguridad pública, el desarrollo urbano, la planeación del territorio y uso de suelo, turismo, deporte, la colaboración en asuntos específicos de la salud y educación. Cada una de estas áreas tiene particularidades que las distinguen de las otras, pero que pueden compartir, en alguna medida, una relación con la prioridad nacional, estatal y con las características y preferencias del municipio, que representan legítimos campos de acción del ayuntamiento, en tanto se vinculan con la calidad de vida de los habitantes de su entorno.

Lo ideal sería que el municipio no tenga que depender de la voluntad de funcionarios y administraciones de las instancias estatal y federal para establecer las interacciones gubernamentales, lo que tendría que estar basado en las capacidades efectivas del ayuntamiento para negociar y coordinarse con los otros órdenes de gobierno. Para esto reside la importancia propuesta anteriormente,¹⁵⁵ de que se realice una profunda y ordenada modificación de la vigente distribución de competencias constitucionales y legales, basada en la cesión de atribuciones federales a los gobierno municipales, sobre todo aquéllas que propicien el desarrollo municipal, lo que también conlleve a que el gobierno federal reduzca sus estructuras administrativas y burocráticas y las transfiera a los ayuntamientos, aquéllas que contribuyan a fortalecer sus capacidades acorde a las nuevas facultades normativas que se le otorgaran. Esta es una recomendación que fortalecería la capacidad formal y administrativa de los municipios en la negociación y coordinación con los otros niveles de gobierno, que requiere la acción conjunta de los gobiernos municipales de México para provocar cambios en las legislaturas locales y del Congreso de la Unión para implementar modificaciones profundas en la legislación federal y estatales a favor de los ayuntamientos. En este caso se sugiere que el ayuntamiento del Municipio de Morelia inicie y desarrolle propuestas específicas con los demás municipios del Estado de Michoacán para plantear una base legal más firme ante el gobierno de la entidad federativa y a la Federación, que se sustente en parte en los resultados de la revisión crítica de los instrumentos vigentes para la coordinación entre los municipios y las otras instancias gubernamentales. Esta es otra tarea propuesta para el gobierno del Municipio de Morelia, que bien podría desarrollar.

Estas son las recomendaciones que se plantean para el gobierno del Municipio de Morelia, que pueden conducir a una posible transición de las reglas del juego en las relaciones intergubernamentales que propicien impulsar el desarrollo con base en un orden más equitativo de recursos y capacidades que responda de mejor manera a las crecientes demandas ciudadanas del municipio. En un escenario de cambio, las prácticas e interacciones gubernamentales requieren de nuevos acuerdos, los aquí propuestos pueden resultar útiles para iniciar modificaciones que dejen atrás la idea de entender al gobierno municipal como un nivel supeditado, receptivo, que sólo reacciona a la dinámica externa y, así, pasemos a entenderlo

¹⁵⁵ Ver *supra* p. 120 y ss.

como una institución activa y con iniciativa en el acuerdo intergubernamental, con una acción pública propia que se puede articular con otros órdenes de gobierno.

C. Propuesta para la participación ciudadana municipal.

La participación ciudadana constituye un componente fundamental para el ejercicio del gobierno democrático municipal, con la que se pueden generar distintas formas que permitan elevar la capacidad para gobernar para atender la magnitud de los asuntos públicos municipales. No obstante, el gobierno del Municipio de Morelia, en la actualidad, ha sido poco permeable a los procedimientos de participación ciudadana, lo cual se ha ceñido al mecanismo del Consejo de la Ciudad, que ha sido solamente un órgano de consulta ciudadana de la administración municipal, en diversas materias. Cuya forma de participación ciudadana en la actuación del gobierno municipal, se ha circunscrito a la informalidad.

Desde el horizonte formal, es recomendable que el gobierno del Municipio de Morelia, intensifique la reglamentación e institucionalización de los procedimientos de participación ciudadana que en el presente se establecen y deben ser reglamentados por el ayuntamiento del Municipio de Morelia, tales como los mecanismos de referéndum, plebiscito e iniciativa popular, que se señalan en el artículo 119 de la Ley Orgánica Municipal,¹⁵⁶ conforme a las reformas realizadas en el año 2001, además de otras figuras, como los Consejos, Comités, Comisiones, Juntas, Patronatos que prevén los artículos 76 al 84 del Bando de Gobierno Municipal de Morelia¹⁵⁷ y que también requiere reglamentar el ayuntamiento. Así como, aquéllas que se puedan concebir para apoyar la gestión pública municipal en diversas materias.

El gobierno del Municipio de Morelia requiere dar amplitud a los procedimientos de participación ciudadana que se encuentran establecidos en los ordenamientos legales del Estado de Michoacán y del Municipio, para otorgar concreción y viabilidad a los atributos ciudadanos de participar en el ejercicio del gobierno, lo que puede implicar que los actos del gobierno obtengan legitimidad y se consiga un papel activo de los ciudadanos para resolver o procesar exigencias del municipio al cumplir deberes públicos en calidad de ciudadanos. De este modo, el gobernar con la participación de la ciudadanía puede conferir un estatuto a la gobernabilidad democrática del Municipio de Morelia, en tanto que puede derivar la participación ciudadana en: la decisión de que se derogue un ordenamiento legal que afecta o no favorece los intereses de la comunidad (referéndum); incorporar la opinión ciudadana en la confección de una política (plebiscito); hacer partícipe a la ciudadanía, de manera directa, en la gestión de una demanda o requerimiento social; que participe con trabajo o recursos en la puesta en marcha de obras o servicios de interés común. En suma, gobernar con la corresponsabilidad y la colaboración ciudadana en el ejercicio del gobierno municipal.

¹⁵⁶ Periódico Oficial del Estado de Michoacán, 31 de diciembre de 2001.

¹⁵⁷ Periódico Oficial del Estado de Michoacán, 30 de julio de 2002.

En los tiempos presentes, en la tendencia de la institucionalidad de la democracia representativa y directa, el gobierno del Municipio de Morelia tiene que reconocerse como centro que representa a la ciudadanía y al mismo tiempo tiene que estimular, organizar e incorporar la participación ciudadana en el quehacer gubernamental para cumplir con la misión del gobierno local, elevar la calidad de vida. Por lo que es necesario reivindicar las capacidades y derechos de los ciudadanos en la acción del gobierno municipal como factores que pueden contribuir hacer más eficaz la decisión y gestión pública en el ámbito municipal para la construcción de un mejor desarrollo. La cuestión es superar las prácticas y conductas que excluyen las formas de relación basadas en la cooperación y corresponsabilidad ciudadana en las decisiones y acciones públicas.

En este sentido, resulta importante que el ayuntamiento del Municipio de Morelia, expida la reglamentación de la participación ciudadana municipal en que defina las formas, procedimientos y órganos de injerencia de la ciudadanía en las decisiones y gestión pública local. Serían objeto de la reglamentación las figuras de referéndum, plebiscito, iniciativa popular, así como otras formas de participación como la audiencia pública, la consulta vecinal, el consejo de la ciudad, el consejo de salud, el consejo para el desarrollo rural, el consejo de seguridad pública y los comités de ciudadanos, los cuales podrían ser órganos de representación vecinal en cada una de las comunidades, colonias y fraccionamiento para la gestión y ejecución de programas municipales en diversas materias. En suma, se trata de que se generen formas de inclusión ciudadana en el ejercicio del gobierno, que conduzcan a la participación ciudadana en la gestión pública del Municipio de Morelia, que nutra la capacidad del gobierno municipal para gobernar y contribuya a mejorar las condiciones de vida.

7. Conclusiones del Capítulo Quinto.

Primera. La alternancia en el gobierno del Municipio de Morelia dada por elección de los gobernantes de distinta filiación partidista durante el período de la década de los años noventa, se explica tanto por los procesos de democratización del poder que se viven en México, como a la decisión de la ciudadanía ante la insatisfacción que provoca cada régimen de gobierno municipal, al no lograr dar atención a las exigencias rezagadas y renovadas que persistieron en los diversos ámbitos de la vida municipal, así como frente a los deterioros de los niveles de empleo, ingreso, vivienda y salud, entre otros, que se observaron en los indicadores macroeconómicos y sociales en las distintas etapas de gobierno. Cuyos resultados en cada régimen gubernamental, si bien hubo avances en algunas dimensiones, no se percibieron cambios sustantivos o respuestas integrales a la magnitud de la problemática pública municipal. Con lo que se advierte la falta de legitimidad por resultados en la gestión pública de cada gobierno municipal que fue elegido.

Segunda. En los periodos trianuales estudiados, el Municipio de Morelia es demostrativo de la alternancia del poder que ocurre en la vida pública municipal en México, la cual se inscribe en los cambios del sistema jurídico y político mexicano, que se producen desde los años ochenta. Lo que condujo a la asunción de un

sistema competitivo de partidos políticos en el municipio y produjo que el poder local no sea monopolio de un partido político, con lo que se tiende a acreditar una de las características de la democracia representativa.

Tercera. Los cambios de los ordenamientos normativos en materia municipal que se realizaron al sistema legislativo en el Estado de Michoacán, con apego a las reformas al artículo 115 de la Constitución Federal en 1983, que determinó nuevas competencias del municipio, le permitió al gobierno municipal ejercer sus facultades fundamentales para cumplir con sus funciones y responsabilidades públicas en su circunscripción territorial. No obstante, la atribución para expedir la reglamentación para regular determinados aspectos del municipio, no fue utilizada durante los períodos trianuales de gobierno de 1990 a 1998, para establecer un sistema de normas en distintas materias (por ejemplo, el bando de buen gobierno, el reglamento de la administración municipal, el de cada uno de los servicios públicos) que son competencia del municipio, que produjera certidumbre legal a la acción del gobierno municipal y ofreciera cauces institucionales para el desenvolvimiento de la comunidad municipal. Por lo que se observaron deficiencias y obsolescencias en el marco reglamentario municipal, que comprendiera el conjunto de las responsabilidades de un gobierno municipal. Una consecuencia de esto, es que se manifestó un déficit de gobernabilidad municipal vinculado a las insuficiencias normativas para regular la vida pública del municipio, lo cual representa una capacidad del gobierno municipal que puede contribuir a mejorar los procesos gubernamentales y el desarrollo municipal. Esta situación fue modificada durante los regímenes trianuales de gobierno municipal de 1999 al 2001 y del 2002 al 2004, los cuales realizaron una mayor regulación en distintos aspectos de la vida pública municipal, con lo que se logró una mayor capacidad de respuesta normativa del ayuntamiento para atender los asuntos públicos.

Cuarta. La gestión pública en el escenario de la alternancia del poder, que resultó innovadora en ciertos ámbitos de la actuación de gobierno municipal, respondió a situaciones propias de determinadas expectativas de cada régimen de gobierno con lo que se alcanzó a crear nuevas estructuras de gobernabilidad, pero sin que llegaran a constituir procesos innovadores que se estructuraran de forma generalizada y de larga duración en la gestión municipal, se tendieron a constituir procesos limitados a un periodo de tres años de gobierno. Es posible considerar que los aspectos innovadores generados en la gestión municipal son producto de la apertura democrática, la descentralización estatal y la iniciativa de los gobiernos municipales que buscan soluciones a las exigencias comunitarias, lo cual está dado en un régimen jurídico que fortaleció al municipio mexicano, en el cual se inscribió el Municipio de Morelia.

Quinta. El nuevo orden jurídico que rige al Municipio de Morelia, le ha permitido regular el desenvolvimiento de una diversidad de acciones que pudo el ayuntamiento llevar a efecto en su ámbito territorial en los últimos dos trienios de gobierno. No obstante, hoy en día, el ayuntamiento del Municipio de Morelia debe continuar impulsando el nuevo régimen regulatorio que hagan viable el diseño y la aplicación de políticas al interior de su circunscripción, que le permitan, por ejemplo, la inclusión

corresponsable de la ciudadanía en las acciones públicas locales y la instauración del servicio civil de carrera en la administración municipal, lo que fortalezca la capacidad para gobernar en favor del desarrollo municipal.

Sexta. Las políticas descentralizadoras son todavía insuficientes frente a las restricciones estructurales y la persistencia de la escasez de recursos del gobierno del Municipio de Morelia. Una de las debilidades del municipio son las fuentes de ingresos, sigue dependiendo de las participaciones federales que resultan insuficientes. Esto conduce a que en la vida municipal persistan situaciones de desequilibrio y atraso ante la magnitud de los problemas locales. Uno de los retos, es impulsar una mejor distribución de recursos públicos federales hacia los municipios, pero también de poder, mediante nuevos pactos y bajo los principios de respeto y equidad tanto en las interacciones de la coordinación intergubernamental como en la realización de planes y proyectos para reactivar el desarrollo. Sobre todo ahora, en donde los procesos centralizadores estatales presentan rendimientos decrecientes para conducir la vida nacional.

Séptima. En los tiempos actuales, la democratización del poder local, caracterizada por la alternancia y la competitividad partidista en el Municipio de Morelia, el gobierno municipal debe responder de forma innovadora, transparente, calificada, incluyente y eficaz para incrementar sus capacidades, así como para gobernar y generar resultados satisfactorios que den certidumbre y estabilidad al desarrollo municipal.

Octava. El artículo 115 de la Constitución Federal pretende que todos los municipios son iguales, la realidad demuestra que son diversos, tienen diferencias en lo social, económico y político, por lo que se requiere que las legislaturas de los estados definan el contenido normativo específico para los municipios de cada entidad federativa, de modo que cuenten con las competencias necesarias para atender las particularidades específicas de desarrollo y para desempeñar los asuntos públicos y de gobierno.

Novena. En el Estado de Michoacán existe la diversidad municipal, por lo que la Constitución local y las leyes estatales deberían reflejar esta realidad para estar acordes a las características de los municipios de la entidad federativa. De este modo, se tendrían bases jurídicas que regularan la vida municipal en relación con las demandas de la sociedad y del gobierno conforme a las particularidades municipales.

BIBLIOGRAFÍA

1. LIBROS:

Acosta Romero, Miguel (1995). **Teoría General del Derecho Administrativo**, 10ª edición, Porrúa, México.

_____ (1999). **Derecho Burocrático Mexicano**, Editorial Porrúa, México.

Alcántara Sáez, Manuel (1995). **Gobernabilidad, crisis y cambio**, Fondo de Cultura Económica, México.

Arbós Xabier y Giner Salvador (1993). **La gobernabilidad, ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial**, Siglo XXI, Madrid.

Argüelles, Antonio y Gómez, José Antonio (1993). **La descentralización en el proceso de modernización económica de México: el caso SECOFI**, Miguel Ángel Porrúa, México.

Bobbio, Norberto (1986). **El futuro de la democracia**, Fondo de Cultura Económica, México.

_____ (1999). **Estado, gobierno y sociedad**, Fondo de Cultura Económica, México.

_____ (1996). **Liberalismo y democracia**, Fondo de Cultura Económica, México.

Borja, Jordi y Castells, Manuel (1997). **Local y global, la gestión de las ciudades en la era de la información**, Taurus, Madrid.

Burgoa Orihuela, Ignacio (1991). **Derecho Constitucional Mexicano**, 8ª edición, Porrúa, México.

Cabrero Mendoza Enrique (Coordinador) (1995). **La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en los gobiernos locales**, coedición Miguel Ángel Porrúa y Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.

_____ (1998). **Las políticas descentralizadoras en México (1983 – 1993); Logros y desencantos**, coedición Centro de Investigación y Docencia Económicas y Miguel Ángel Porrúa, México.

_____ (2000). **Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México**, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.

Cabrero Mendoza, Enrique (2002). **El premio gobierno y gestión local en México: Un mecanismo de institucionalización de la innovación en gobiernos locales**, coedición Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal, Centro de Investigación y Docencia Económicas y Fundación Ford, México.

Camou, Antonio (1995). **Gobernabilidad y democracia**, Instituto Federal Electoral, México.

Carbonell, Miguel y Pérez Portilla, Karla (coordinadores) (2002). **Comentarios a la reforma constitucional en materia indígena**, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Carpizo, Jorge (1980). **El presidencialismo mexicano**, Siglo Veintiuno Editores, México.

Covarrubias Dueñas, José de Jesús (1998). **La autonomía municipal en México**, Editorial Porrúa, México.

Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad (1994). **El Programa Nacional de Solidaridad**, Fondo de Cultura Económica, México.

Córdova, Arnaldo (1976). **Sociedad y Estado en el mundo moderno**, Editorial Grijalbo, México.

Crozier, Michel (1989). **Estado modesto, Estado moderno**, Fondo de Cultura Económica, México.

Crozier, Michel, Huntinton, Samuel P, y Joji Watanuki (1975), **The crisis of democracy. Report on the Governability of Democracies of the Trilateral Commission**, University Press, New York.

Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz (2003). **Planeación, programación y presupuestación**, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Dahl, Robert A. (1993). **La poliarquía, participación y oposición**, Editorial Rei, México.

Duverger, Maurice (1980). **Instituciones políticas y Derecho Constitucional**, editorial Ariel, México.

Fernández Ruiz, Jorge (2002). **Servicios Públicos Municipales**, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Nacional de Administración Pública, México.

Fernández Santillán, José F. (1997). **La democracia como forma de gobierno**, Instituto Federal Electoral, México.

Flores Zavala, Ernesto (1985). **Elementos de finanzas públicas mexicanas**, editorial Porrúa, México.

Fuentes, Mario Luis y Lumbreras, Jorge (1996). **La reforma del Estado mexicano en los nuevos escenarios internacionales**, Editorial Diana, México.

Fraga, Gabino (1992). **Derecho Administrativo**, Porrúa, México.

García del Castillo, Rodolfo (1999). **Agenda para la Reforma Municipal; La modernización Administrativa y los Servicios Públicos Municipales**, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.

Habermas, Jürgen (1973). **Problemas de legitimación en el capitalismo tardío**, Amorrortu editores, Buenos Aires.

Held, David (2001). **Modelos de democracia**, Alianza editorial, Madrid.

Huntington, Samuel P. (1994). **La tercera ola: La democratización a finales del siglo XX**, Ediciones Paídos, Barcelona.

_____ (1972). **El orden político en las sociedades de cambio**, Paídos, Barcelona.

Lechner, Norberto (1995). **Cultura política y gobernabilidad democrática**, Instituto Federal Electoral, México.

Lijphart, Arend (2000). **Modelos de democracia: Formas de gobierno y resultados de treinta y seis países**, Editorial Ariel, Barcelona.

Loeza, Soledad (1996). **Oposición y democracia**, Instituto Federal Electoral, México.

Lujambio, Alfonso (2000). **El poder compartido**, Océano, México.

Maldonado Bautista, Samuel (1993), **Crónica de una experiencia**, edición del autor, Morelia.

Merino, Mauricio (coordinador) (1997). **La participación ciudadana en la democracia**, Instituto Federal Electoral, México.

_____ (coordinador) (1995). **En busca de la democracia municipal**, El Colegio de México, México.

Nohlen, Dieter (1996). **Democracia, transición y gobernabilidad en América Latina**, Instituto Federal Electoral, México.

Ochoa Campos, Moisés (1985). **La reforma municipal**, Porrúa, México.

Ortega Lomelín, Roberto (1994). **Federalismo y Municipio**, Fondo de Cultura Económica, México.

_____ (1988). **El nuevo federalismo. La descentralización**, editorial Porrúa, México.

Pontifes Martínez, Arturo y Poblano Chávez, Daniel (1992). **Los derechos administrativos del hombre y del ciudadano**, Instituto Nacional de Administración Pública, México.

Pontifes Martínez, Arturo (1988). **La facultad reglamentaria de los ayuntamientos en el gobierno y la administración municipal**, Centro Nacional de Estudios Municipales, México.

Prud'homme, Jean-François (1997). **Consulta popular y democracia directa**, Instituto Federal Electoral, México.

Quintana Roldán, Carlos (2001). **Derecho municipal**, Porrúa, México.

Robles Martínez, Reynaldo (2000). **El municipio**, Porrúa, México.

Rousseau, Jean Jacques, (s. f. e.), **Obras Selectas**, Ediciones EDIMAT, Madrid

Rowland, Allison (1999). **Los municipios y la coordinación intergubernamental**, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.

Ruiz Massieu, José Francisco (1990). **Estudios de derechos políticos de Estados y municipios**, Porrúa, México.

Salazar, Luis y Woldenberg, José (1993). **Principios y valores de la democracia**, Instituto Federal Electoral, México.

Shafritz, Jay y Hyde, Albert (1999), **Clásicos de la Administración Pública; Estudio introductorio de Mario Martínez Silva**, coedición Fondo de Cultura Económica y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y administración Pública, México.

Sartori, Giovanni (1989). **Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo**, Alianza Universidad, México.

Secretaría de Gobernación (1990), **El desafío municipal**, Centro de Estudios Municipales, México.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2003), **Diagnóstico integral de la situación de la Haciendas Públicas Estatales y Municipales**, México.

Secretaría de Programación y Presupuesto (1988), **Descentralización**, Fondo de Cultura económica, México.

Shafritz, Jay y Hyde, Albert (1999). **Clásicos de la Administración Pública; Estudio introductorio de Mario Martínez Silva**, coedición Fondo de Cultura Económica y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y administración Pública, México.

Silva-Herzog Márquez, Jesús (1996). **Esferas de la democracia**, Instituto Federal Electoral, México.

Tomassini, Luciano (1993). **Estado, gobernabilidad y desarrollo**, Banco Interamericano de Desarrollo, Series Monografías, Washington.

Ugarte Cortes, Juan (1985). **La reforma municipal**, Porrúa, México.

Villareal, René (2000). **Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México; Un enfoque macro industrial y financiero (1929 – 2000)**, Fondo de Cultura Económica, México.

Weber, Max (1997). **Economía y Sociedad**, Fondo de Cultura Económica, México. Dos tomos.

Wright, Deil (1997). **Para entender las relaciones intergubernamentales; Estudio introductorio de José Luis Méndez**, coedición Fondo de Cultura Económica, Universidad Nacional Autónoma de México y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y administración Pública, México.

Zolo, Daniel (1994). **La democracia difícil**, Alianza editorial, México.

2. ANTOLOGÍAS:

Antología de la Planeación en México: 1917-1985, (1985), coedición Secretaría de Programación y Presupuesto y Fondo de Cultura Económica, México, t. 1.

Antología de la Planeación en México: 1917-1985, (1985), coedición Secretaría de Programación y Presupuesto y Fondo de Cultura Económica, México, t. 3.

Antología de la Planeación en México: 1917-1985, (1985), coedición Secretaría de Programación y Presupuesto y Fondo de Cultura Económica, México, t. 6.

Antología de la Planeación en México: 1917-1985, (1985), coedición Secretaría de Programación y Presupuesto y Fondo de Cultura Económica, México, t. 9.

Antología de la Planeación en México: 1917-1985, (1985), coedición Secretaría de Programación y Presupuesto y Fondo de Cultura Económica, México, 1985, t. 10.

Antología de la planeación en México, (1999), coedición Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Fondo de Cultura Económica, México, t. 29.

3. ARTÍCULOS:

Aarón Wildavsky citado por Orba Edmon (1990), "El proceso de descentralización en el Estado Federal Industrial: Perspectiva teórica y metodológica", en **Revista Internacional Ciencias Administrativas**, Volumen 57, número 2, junio.

Aguilar Narváez, José Antonio (1988). "La administración urbana municipal", en Varios autores, **México 75 años de Revolución, Política I. t. I**, coedición Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana y Fondo de Cultura Económica, México.

Aguilar Villanueva, Luis F. (1992), "Estudio introductorio", Aguilar Villanueva, Luis F. (Coordinador), **El estudio de las políticas públicas**, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México.

_____ (2000), "Democracia y transición", en González Parás, José Natividad y Labra Manjares, Armando, (Coordinadores). **La gobernabilidad democrática en México**, coedición Instituto Nacional de Administración Pública y Secretaría de Gobernación, México.

Aziz Nassif, Alberto (1994) "Municipio y transición política: una pareja en formación", en Merino, Mauricio (coordinador), **En busca de la democracia**, El Colegio de México, México.

Cabrero Mendoza Enrique (1998). "Las políticas descentralizadoras desde el ámbito regional. Análisis de desequilibrios regionales, gasto e ingreso públicos y relaciones intergubernamentales", en Cabrero Mendoza, Enrique (coordinador), **Las políticas descentralizadoras en México (1983 – 1993); Logros y desencantos**, Miguel Ángel Porrúa editores, México.

Carbonell, José (2002), "Transición a la democracia, gobernabilidad y federalismo en México, cerrando el círculo", en Serna de la Cruz, José María (Coordinador). **Federalismo y regionalismo**, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Díaz Flores, Manuel y García Castillo, Rodolfo (1999), "El caso del Municipio de Aguascalientes", en Cabrero Mendoza, Enrique (coordinador), **Los dilemas de la modernización municipal; Estudios sobre la gestión hacendaría en municipios urbanos de México**, coedición Miguel Ángel Porrúa y Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.

Dror, Yehezkel (1997), "Capacidades para gobernar en un país como México", en Schmidt, Samuel (Coordinador). **La capacidad de gobernar en México**, Aguilar, México.

Federación de Asociaciones de Vecinos de Palma de Mallorca (1989), "Planteamiento General", en varios autores, **Procesos socioculturales y participación**, editorial Popular, Madrid.

Fernández Ruiz, Jorge, **et. al.** (2001). "La reforma constitucional de diciembre de 1999 al artículo 115", **Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional**, México, número 4, enero – julio.

Flisfisch, Ángel (1989). "Gobernabilidad y consolidación democrática; Sugerencias para la discusión", **Revista Mexicana de Sociología**, LI, pp. 113 – 133

Garrido Falla, Fernando (1985), "La descentralización administrativa", en **Revista de Administración Pública; Descentralización**, Instituto Nacional de Administración Pública, números 63/64, México.

González Oropeza, Manuel (1997), "Comentario al artículo 83", en Instituto de Investigaciones Jurídicas, **Constitución de los Estados Unidos Mexicanos Comentada**, 9a. edición, coedición Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura Federal y Universidad Nacional Autónoma de México, México, t. II.

González Schmal, Raúl (2001), "Democracia semidirecta y democracia participativa", en Valdés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo (coordinadores), **Democracia y gobernabilidad**, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Guerrero, Omar (1990), "El Estado majestuoso anta la privatización", en **La Revista del Colegio**, número 3, México.

_____ (1995). "Ingovernabilidad: disfunción y quebranto social", en **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, número 3, Caracas.

Granados Roldán Otto (1988), "Estado y rectoría del desarrollo en México: una perspectiva política", en Varios autores, **México 75 años de la Revolución; Desarrollo económico**, Fondo de Cultura Económica, México.

Méndez, José Luis (1997) Estudio introductorio, en Wright, Deil, **Para entender las relaciones intergubernamentales**, coedición Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Colima y Fondo de Cultura Económica, México.

Merino, Mauricio (1996), "De la lealtad individual a la responsabilidad pública", en **Revista sobre la Administración Pública**, número 9, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., México.

_____ (1990). "El gobierno fuera del centro", en **Revista del Colegio; Políticas públicas**, año II, número 4, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, octubre.

Meyer, Lorenzo (1994). "El municipio mexicano al final del siglo XX, historia, obstáculos y posibilidades" en Merino, Mauricio (coordinador), **En busca de la democracia**, El Colegio de México, México.

_____ (1997). "El sistema político y la gobernabilidad mexicana", en Schmidt, Samuel (Coordinador). **La capacidad de gobernar en México**, Aguilar editores, México.

Morlino, Leonardo (1991), "Estabilidad política", en Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola, **Diccionario de Política**, Siglo Veintiuno Editores, México. Tomo I.

Levi, Lucio (1991), "Gobierno", en Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola, **Diccionario de política, Diccionario Político**, Siglo Veintiuno Editores, México. Tomo I.

Pasquino, Gianfranco (1991), "Gobernabilidad", en Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola, **Diccionario de política**, Siglo Veintiuno Editores, México. Tomo I.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (1999), **Informe del Desarrollo Humano**, Washington.

Offe, Claus (1981), "Ingovernabilidad", en **Revista Mexicana de Sociología**, número especial, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Ojeda Paulada, Pedro (2001). "Democracia y gobernabilidad", en Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo (Coordinadores). **Democracia y gobernabilidad; Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional**, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Orba Edmon (1990), "El proceso de descentralización en el Estado Federal Industrial: Perspectiva teórica y metodológica", en **Revista Internacional Ciencias Administrativas**, Volumen 57, número 2, junio.

Uvalle Berrones, Ricardo (1995), "Descentralización y federalismo: Factores coadyuvantes de la gobernabilidad democrática.", en **Memoria** Perspectiva de la descentralización y del federalismo en México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca, número 28. Primera parte.

_____ (1994), "La calidad de la administración pública moderna", en **Estudios Políticos**, Revista de las Especialidades de Ciencia Política y Administración Pública, número 2, México.

Valencia Carmona, Salvador (2002), "Derecho Municipal", en Instituto de Investigaciones Jurídicas, **Enciclopedia Jurídica Mexicana**, coedición Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, México, t. XI.

Vázquez Alanís, Fernando (1989). "Las esferas de gobierno y sus mecanismos de coordinación", en Bravo Ahuja, Víctor E. (Coordinador). **Ensayos sobre la modernidad nacional: Tendencias Contemporáneas de la Administración Pública**, editorial Diana, México.

4. DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS:

Diccionario Jurídico (1998). Instituto de Investigaciones Jurídicas, coedición Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Diccionario de la Lengua Española (1992), vigésima primera edición, Real Academia Española, Madrid. Dos tomos.

Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola (1991). **Diccionario de política**, Siglo Veintiuno Editores, México. Dos Tomos.

Diccionario de Política y Administración Pública (s. f. e.). Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, México, Tres tomos.

Enciclopedia Jurídica Mexicana (2002). Instituto de Investigaciones Jurídicas, coedición Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, México. Seis tomos.

5. DOCUMENTOS OFICIALES:

A. Actas de Cabildo:

Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, trienio 1990 – 1992, **Acta de la Sesión Ordinaria de Cabildo** que aprueba la creación del Consejo de la Ciudad y el Consejo Rural, Morelia, 2 de enero de 1990.

Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, trienio 1993 - 1995, **Acta de la Sesión Ordinaria del Cabildo**, que autoriza licencia definitiva para que Sergio Augusto Magaña Martínez se separe del cargo de Presidente Municipal, 10 de mayo de 1992.

Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, trienio 1993 – 1995, **Acta de Sesión Extraordinaria de Cabildo**, en la que el Cabildo toma la protesta del Fausto Vallejo Figueroa, como Presidente Municipal interino, 1º de junio de 1994.

Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, trienio 1993 – 1995, **Acta de Sesión Ordinaria de Cabildo**, en que se aprueba el Reglamento de construcción y de los servicios urbanos, Morelia, 15 de abril de 1994.

Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, trienio 1993 – 1995, **Acta de Sesión Extraordinaria de Cabildo**, en que se aprueba el Reglamento de aseo público, Morelia, 1 de mayo de 1994.

Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, trienio 1993 – 1995, **Acta de Sesión Ordinaria de Cabildo**, en que se aprueba el Reglamento de salones de belleza, estéticas, peluquerías y similares, Morelia, 21 de octubre de 1994.

Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, trienio 1993 – 1995, **Acta de Sesión Ordinaria de Cabildo**, en que se aprueba el Reglamento de farmacias para el Municipio de Morelia, Morelia, 3 de febrero de 1995.

Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, trienio 1993 – 1995, **Acta de Sesión Ordinaria de Cabildo**, 23 de junio de 1995.

Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, trienio 1993 – 1995, **Acta de Sesión Ordinaria de Cabildo**, en que se aprueban el Reglamento de explanadas y parque Juárez, el Reglamento de bomberos y el Reglamento de jaripeos, Morelia, 14 de noviembre de 1995.

Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, trienio 1996 – 1998, **Acta de Sesión Extraordinaria de Cabildo** en que se aprueba el Reglamento de adquisiciones y enajenaciones, Morelia, 19 de julio de 1996.

Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, trienio 1996 – 1998, **Acta de Sesión Extraordinaria de Cabildo**, en que se aprueba el Reglamento urbano de los sitios culturales y zonas de transición del Municipio de Morelia, 27 de noviembre de 1997.

Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, trienio 1996 – 1998, **Acta de Sesión Ordinaria de Cabildo**, en que se aprueban el Reglamento de capacitación y adiestramiento y el Reglamento de seguridad e higiene, Morelia, 9 de diciembre de 1997.

Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, trienio 1996 – 1998, **Acta de Sesión Extraordinaria de Cabildo**, en que se aprueba el Reglamento para el control de perros y gatos, Morelia, 12 de febrero de 1998.

Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, trienio 1996 – 1998, **Acta de Sesión Extraordinaria de Cabildo**, en que se aprueba el Reglamento para la venta y consumo de bebidas alcohólicas en el Municipio de Morelia, Morelia, 11 de junio de 1998.

Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, trienio 1996 – 1998, **Acta de Sesión Extraordinaria de Cabildo**, en que se aprueba Reglamento para controlar

las descargas de aguas residuales y alcantarillado municipal de Morelia, 15 de octubre de 1998.

Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, trienio 1996 – 1998, **Acta de Sesión Extraordinaria de Cabildo**, en que se aprueba Plan de Desarrollo Urbano de Morelia, Morelia, 9 de diciembre de 1998.

B. Informes y planes de gobierno nacional y municipal:

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, **Diario Oficial de la Federación**, 30 de mayo de 2001.

Partido de la Revolución Mexicana (1941), **Segundo Plan Sexenal 1941- 1946**, México

Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, **Tercer Informe de Gobierno de Samuel Maldonado**, Morelia, 15 de diciembre de 1992.

Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, **Primer Informe de Gobierno Municipal, Sergio Augusto Magaña Martínez, Presidente Municipal de Morelia**, Morelia, 14 de diciembre de 1993

Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, **Segundo Informe de Gobierno Municipal, Fausto Vallejo Figueroa, Presidente Municipal de Morelia**, Morelia, 15 de diciembre de 1995.

Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, **Tercer Informe de Gobierno Municipal, Fausto Vallejo Figueroa, Presidente Municipal de Morelia**, Morelia, 15 de diciembre de 1995.

Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, **Primer Informe de Gobierno Municipal, Salvador López Orduña, Presidente Municipal de Morelia**, Morelia, 13 de diciembre de 1996.

Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, **Segundo Informe de Gobierno Municipal, Salvador López Orduña, Presidente Municipal de Morelia**, Morelia, 15 de diciembre de 1997.

Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, **Tercer Informe de Gobierno Municipal, Salvador López Orduña, Presidente Municipal de Morelia**, Morelia, 13 de diciembre de 1998.

Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, **Plan de Desarrollo Municipal, 1996 – 1998**, Morelia, s.f. e.

6. LEGISLACIÓN:

A. Constituciones nacional y local:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada (1997), 9ª edición, coedición Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura Federal y Universidad Nacional Autónoma de México, México. Dos tomos.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2003), Porrúa editores, México.

Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones (1967), XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, México, t. VIII.

Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones (1994), 4a. edición, Cámara de Diputados, LV Legislatura del H. Congreso de la Unión, México, t. XI.

Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados, año II, número 44, Sesión del 15 de junio de 1999, México.

Constitución Política del Estado de Michoacán, 14 de marzo de 1918 (última referencia 7 de marzo de 2003), Editores ABZ, Morelia.

B. Leyes y decretos nacionales:

Ley sobre Planeación General de la República, **Diario Oficial de la Federación**, México, 12 de julio de 1930.

Ley Federal de Planeación, **Diario Oficial de la Federación**, México, 1 de enero de 1965.

Ley de Planeación, **Diario Oficial de la federación**, México, 5 de enero de 1983.

Ley que establece el Consejo Nacional de Economía, **Diario Oficial de la Federación**, México, 31 de julio de 1933.

Ley General de Asentamientos Humanos, **Diario Oficial de la Federación**, 5 de agosto de 1994.

Ley de Coordinación Fiscal, **Diario Oficial de la Federación**, 14 de julio de 2003.

Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, **Diario Oficial de la Federación**, 13 de junio de 2003.

Ley de Aguas Nacionales, **Diario Oficial de la Federación**, 1 de diciembre de 1992.

Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, **Diario Oficial de la Federación**, 10 de abril de 2003.

Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, **Diario Oficial de la Federación**, 2 de abril de 2004.

Decreto por el que se dispone que los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico establecidos en todos y cada uno de los Estados de la República son organismos públicos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, con el fin de asesorar y coadyuvar en la planificación y programación a nivel local, con la colaboración de los diversos sectores de la comunidad, **Diario Oficial de la Federación**, México, 10 de marzo de 1977.

Decreto que instituye los Consejos Mixtos de Economía Regional, **Diario Oficial de la Federación**, México, 15 de febrero de 1944.

Decreto por el que se abrogan los decretos que crearon y los que han modificado a los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómicos de los diferentes estados de la República, **Diario Oficial de la Federación**, México, 5 de febrero de 1981.

C. Convenios.

Convenio de Desarrollo Social 2003 que suscribe el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Veracruz, **Diario Oficial de la Federación**, 3 de abril de 2003.

D. Leyes, códigos y decretos locales:

Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 5 de agosto de 1982 (última referencia 28 de agosto de 2003).

Ley de Planeación del Estado de Michoacán, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 17 de abril de 1989.

Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 31 de diciembre de 1983 (última referencia 20 de diciembre de 1990).

Ley de Ingresos para los Municipios del Estado de Michoacán, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 29 de diciembre de 1989 (última referencia 28 de diciembre de 1998)

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Municipal, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 4 de marzo de 1991.

Ley de Catastro del Estado de Michoacán, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 5 de marzo de 1984.

Ley de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Estado de Michoacán, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 13 de junio de 1994.

Ley de Desarrollo Urbano y Aprovechamiento del Territorio del Estado de Michoacán, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 15 de junio de 1995.

Ley de los Trabajadores al Servicio de los Municipios del Estado de Sinaloa, **Periódico Oficial del Estado de Sinaloa**, Culiacán, 21 de marzo de 1984.

Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa, **Periódico Oficial del Estado de Sinaloa**, Culiacán, 19 de marzo de 1986.

Ley del Servicio de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California, **Periódico Oficial del Estado de Baja California**, Mexicali, 20 de octubre de 1989.

Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios. **Periódico Oficial del Estado de Guanajuato**, Guanajuato, 4 de diciembre de 1992.

Ley del Servicio Burocrático del Estado de Tamaulipas, **Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas**, Tampico, 1 de enero de 1986.

Ley de los Trabajadores al Servicio de la Instituciones Públicas del Estado de San Luis Potosí, **Periódico Oficial del Estado de san Luis Potosí**, 8 de enero de 1996.

Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, **Periódico Oficial del Estado del Estado de México**, Toluca, 23 de octubre de 1998.

Ley del Servicio Civil del Estado de Zacatecas, **Periódico Oficial del Estado de Zacatecas**, 11 de septiembre de 1996.

Ley del Servicio Civil de Carrera para el Estado de Aguascalientes. **Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes**, 6 de noviembre de 2001.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Guanajuato, **Periódico Oficial del Estado de Guanajuato**, 1 de enero de 1998.

Ley Orgánica Municipal del Estado de México, **Gaceta del Gobierno del Estado de México**, 2 de octubre de 2001.

Ley Orgánica del Estado de Michoacán de Ocampo, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, 1 de septiembre de 2003.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, **Periódico Oficial del Estado de Puebla**, 22 de marzo de 2001.

Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora, **Periódico Oficial del Estado de Sonora**, 13 de septiembre de 2001.

Ley Orgánica del Municipio de Zacatecas, **Periódico Oficial del Estado de Zacatecas**, 31 de agosto de 2001.

Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos del Estado de Aguascalientes, sus Municipios y Organismos Descentralizados, **Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes**, Aguascalientes, 7 de junio de 1992.

Código Municipal del Estado de Coahuila, **Periódico Oficial del Estado de Coahuila**, Torreón, 20 de marzo de 2001.

Código Municipal, libro cuarto para los trabajadores municipales, **Periódico Oficial del Estado de Coahuila**, Torreón, 23 de noviembre de 1990.

Código Administrativo de las Relaciones del Estado de Chihuahua con sus Trabajadores, **Periódico Oficial del Estado de Chihuahua**, Chihuahua, 25 de junio de 1974.

Código Fiscal Municipal del Estado de Michoacán, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 31 de diciembre de 1983.

Decreto que establece las Bases Normativas para la Expedición de Bandos y Reglamentos Municipales del Estado de Michoacán, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 31 de julio de 1986.

Decreto que establece el Plan Director de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Morelia, Michoacán de Ocampo, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 21 de octubre de 1991.

Decreto que establece las participaciones que corresponden a los municipios del Estado de Michoacán de Ocampo, en los ingresos federales y su distribución para el ejercicio fiscal de 1993, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 28 de diciembre de 1990 (última referencia 29 de diciembre de 1998).

E. Reglamentos y acuerdos municipales:

Reglamento de Tortillerías y Molinos de Nixtamal, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 27 de Octubre de 1969.

Reglamento para la Venta y Consumo de Cerveza en el Municipio de Morelia, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 14 de Febrero de 1971.

Reglamento para Comercio y Mercados en Vía Pública, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 2 de Julio de 1973.

Reglamento de Horario en Establecimientos Comerciales, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 20 de Septiembre de 1973.

Reglamento de Hoteles, Moteles y Casas de Huéspedes, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 11 de Marzo de 1974.

Reglamento para la Industria del Pan en la Ciudad de Morelia, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 21 de Julio de 1977.

Reglamento de Espectáculos Taurinos en el Municipio de Morelia, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 4 de diciembre de 1980.

Reglamento de Anuncios para el Municipio de Morelia, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 18 de Febrero de 1983.

Reglamento Interior de la Junta Local Municipal, para la operación del Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de las Colonias del Sur de Santa María, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 25 de diciembre de 1995.

Reglamento Interior de la Junta Local Municipal, para la operación del Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de las Comunidad de Torreón Nuevo y Colonia Ampliación de Torreón Nuevo, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 25 de diciembre de 1995.

Reglamento Interior de la Junta Local Municipal, para la operación del Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de las Comunidad de "El Resumidero, Tiristaran, San Pedro Chicacuaro y Jerecuaro, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 25 de diciembre de 1995.

Acuerdo que crea el Organismo Operador de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Morelia, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 17 de junio de 1995.

Acuerdo que crea el Instituto Municipal de Desarrollo Urbano de Morelia, **Periódico Oficial del Estado de Michoacán**, Morelia, 25 de diciembre de 1995.

6. PRENSA:

A. Periódicos locales:

Samuel Maldonado Bautista, Toma de Posesión ayer como Presidente Municipal, **La Voz de Michoacán**, Morelia, 2 de enero de 1990.

Samuel Maldonado Bautista: Primer Informe de Gobierno, **La Voz de Michoacán**, Morelia, 9 de diciembre de 1990.

Segundo Informe de Gobierno; Samuel Maldonado, **Política**, Morelia, 10 de diciembre de 1991.

Fausto Vallejo, designado alcalde de Morelia, **Periódico La Voz de Michoacán**, Morelia, 2 de junio de 1994.

Seguirán Modernizando la Central de Abastos, **Periódico La Voz de Michoacán**, Morelia, 2 de junio de 1994.

Discurso pronunciado por Sergio Augusto Magaña Martínez, al asumir el cargo del Presidente Municipal el día 1º de enero de 1993. **Periódico La Voz de Michoacán**, Morelia, 2 de enero de 1993.

7. TESIS:

González Villaseñor, María Isabel (2002), **El referéndum como derecho Constitucional de participación ciudadana directa**, [Tesis Doctoral, inédita], Universidad Nacional Autónoma de México, México.

8. PONENCIAS Y ESTADÍSTICAS:

A. Ponencias:

Cabrero Mendoza, Enrique (2002). **El premio gobierno y gestión local en México: Un mecanismo de institucionalización de la innovación en los gobiernos locales**, [ponencia] VII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8- 11 Octubre.

Cabrero Mendoza, Enrique y García del Castillo, Rodolfo (2001), **Relaciones intergubernamentales en México; Los nuevos escenarios y la nueva agenda de estudios**, [Ponencia] Segundo Congreso IGLOM Gobiernos Locales; Democracia y reforma del Estado, México, 12 octubre.

Loría Saviñón, Cecilia (2001). **Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000; Resultados Nacionales; Comparativo 1995 – 2000**, [Ponencia] Foro Nacional Permanente de Profesionalización y Servicio Público de Carrera, México, D. F., 26 de octubre.

Uvalle Berrones, Ricardo (2000), **La institucionalidad democrática: Eje articulador de la sociedad, el ciudadano y el Estado**, [ponencia], V Congreso Intencional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública, Santo Domingo, 24 – 27 de octubre.

_____ (2003). **Servicio profesional y la nueva gerencia pública en México**, [Ponencia] Foro La Profesionalización del Servicio Público en México. Hacia la Innovación y la Democracia, México, D. F., 24 y 25 de febrero,

Sánchez Méndez, Porfirio (2002), **¿Nuevo Gobierno, nueva coordinación intergubernamental en México?**, [ponencia], VII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano para el Desarrollo sobre Reforma del Estado y la Administración Pública, Lisboa, 11 de octubre.

B. Estadísticas nacional y local:

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2002). **El ingreso y gasto público en México**, México.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (1991). **XI Censo General de Población y Vivienda 1990**, México.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (1991). **XII Censo General de Población y Vivienda 2000**, México.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2003). **Sistema Nacional de Información Municipal**, México.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2001), **Censo General de Población y Vivienda 2000**, México.

Comité de Planeación para el Desarrollo del Municipio de Morelia (2000), **Programa Sectorial de Salud y Asistencia Social**, Morelia.

Secretaría de Salubridad y Asistencia (1998), Dirección General de Estadística e Información, **Índices de Mortalidad**, Morelia.

Secretaría de Salud en Michoacán (2000), **Estadísticas de Salud de la Jurisdicción Sanitaria No. 1**, Morelia.

C. Cuadros estadísticos:

Cuadro 1. AGREGADO DE FILIACIÓN POLÍTICA PARTIDISTA DE LOS PRESIDENTES MUNICIPALES DE LAS 31 ENTIDADES FEDERATIVAS DE MÉXICO: 2002

Cuadro 2. POBLACIÓN OCUPADA QUE OBTIENE UN SALARIO MÍNIMO Y CON UNO Y DOS SALARIOS MÍNIMOS CONSIDERANDO A LOS MUNICIPIOS POR ENTIDAD FEDERATIVA: 2000

Cuadro 3. NIVELES DE BIENESTAR DE LOS MUNICIPIOS POR ENTIDAD FEDERATIVA EN MÉXICO: AÑO 2000

Cuadro 4. MÉXICO: TOTAL DE MUNICIPIOS CON GRADO DE MARGINACION: 2000

Cuadro 5. DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS FISCALES FEDERALES A LOS MUNICIPIOS: 1930 – 1995

Cuadro 6. ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LA DISTRIBUCIÓN FISCAL DE LOS MUNICIPIOS EN MÉXICO
1998 – 2002

Cuadro 7. POBLACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN Y DEL MUNICIPIO DE MORELIA TOTAL, URBANA Y RURAL DE LOS AÑOS 1990 Y 2000

Cuadro 8. MUNICIPIO DE MORELIA: POBLACIÓN POR LOCALIDAD PARA LOS AÑOS 1990 Y 2000

Cuadro 9. MUNICIPIO DE MORELIA: DISTRIBUCIÓN DE HABITANTES SEGÚN EL TAMAÑO DE LAS LOCALIDADES PARA LOS AÑOS DE 1990 Y 2000

Cuadro 10. MUNICIPIO DE MORELIA: MIGRACIÓN PARA LOS AÑOS DE 1990 Y 2000

Cuadro 11. PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN EN EL PRODUCTO NACIONAL BRUTO: 1990 - 2000 (Tasa de crecimiento)

Cuadro 12. REMESAS FAMILIARES Y SU PARTICIPACIÓN EN EL ESTADO DE MICHOACÁN A NIVEL NACIONAL, 1995 Y 2003 (millones de dólares corrientes)

Cuadro 13. MUNICIPIO DE MORELIA: INDICADORES SOBRE MIGRACIÓN A ESTADOS UNIDOS, ÍNDICE Y GRADO DE INTENSIDAD MIGRATORIA POR MUNICIPIO COMPARADO CON EL ESTADO DE MICHOACÁN, 2000

Cuadro 14. MUNICIPIO DE MORELIA: POBLACIÓN DE 12 Y MÁS AÑOS SEGÚN CONDICIÓN DE ACTIVIDAD ECONÓMICA, 1990 Y 2000

Cuadro 15. MUNICIPIO DE MORELIA: POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA POR SECTOR, 1990 Y 2000

Cuadro 16. MUNICIPIO DE MORELIA: POBLACIÓN OCUPADA SEGÚN NIVEL DE INGRESOS PARA LOS AÑOS 1990 Y 2000

Cuadro 17. MUNICIPIO DE MORELIA: ÍNDICE Y GRADO DE MARGINACIÓN

Cuadro 18. MUNICIPIO DE MORELIA: ALUMNOS INSCRITOS, EXISTENCIAS Y APROBADOS, ÍNDICE DE RETENCIÓN E ÍNDICE DE APROVECHAMIENTO A FIN DE CURSOS SEGÚN NIVEL EDUCATIVO, COMPARADO A NIVEL NACIONAL, CICLO 1996 / 1997

Cuadro 19. MUNICIPIO DE MORELIA: POBLACIÓN DE 15 AÑOS Y MÁS POR CONDICIÓN DE ALFABETISMO COMPARADA A NIVEL NACIONAL Y CON EL ESTADO DE MICHOACÁN, 1990 – 2000 (variación porcentual)

Cuadro 20. MUNICIPIO DE MORELIA: ESPERANZA DE VIDA AL NACIMIENTO COMPARADA CON EL ESTADO DE MICHOACÁN Y NACIONAL; 1990 – 2000

Cuadro 21. MUNICIPIO DE MORELIA: TASA BRUTA DE MORTALIDAD* COMPARADA CON EL ESTADO DE MICHOACÁN Y NACIONAL, 1990 – 2000

Cuadro 22. MUNICIPIO DE MORELIA: VIVIENDAS, OCUPANTES Y PROMEDIO DE OCUPANTES POR VIVIENDA: 1990 - 2000

Cuadro 23. MUNICIPIO DE MORELIA: VIVIENDA PARTICULAR HABITADA CON DISPONIBILIDAD DE SERVICIOS BÁSICOS POR TAMAÑO DE LOCALIDAD, 1995.

Cuadro 24. MUNICIPIO DE MORELIA. PREDIOS REGISTRADOS EN 1996 Y 1999

Cuadro 25. MUNICIPIO DE MORELIA. RESULTADOS ELECTORALES DE LA ELECCION DE LOS INTEGRANTES DEL AYUNTAMIENTO EN LOS AÑOS 1989, 1992, 1995, 1998 y 2001. (VARIACIÓN PORCENTUAL)

Cuadro 26. INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE MORELIA, 1990 – 1992 (Miles de pesos)

Cuadro 28. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE MORELIA: PRINCIPALES INDICADORES DE LA GESTIÓN FINANCIERA, 1990 – 1992

Cuadro 29. INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE MORELIA, 1993 - 1995 (Miles de pesos)

Cuadro 30. EGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE MORELIA, 1993 - 1995 (Miles de pesos)

Cuadro 31. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE MORELIA PRINCIPALES INDICADORES DE LA GESTIÓN FINANCIERA, 1993 – 1995

Cuadro 32. INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE MORELIA, 1996 - 1998 (Miles de pesos)

Cuadro 33. EGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE MORELIA, 1996 - 1998 (Miles de pesos)

Cuadro 34. PRINCIPALES INDICADORES DE LA GESTIÓN FINANCIERA, 1996 – 1998

Cuadro 35. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE MORELIA: PROYECTOS Y REFORMAS DE REGLAMENTOS APROBADOS PARA LOS TRIENIOS DE 1990 – 1992; 1993 – 1995; 1996 – 1998.

Cuadro 36. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE MORELIA: INGRESOS ACUMULADOS PARA LOS PERIODOS DE 1990 - 1992; 1993 – 1995; 1996 – 1998.

Cuadro 37. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE MORELIA: COMPOSICIÓN DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES DE LOS AÑOS DE 1990 A 1998.

Cuadro 38. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE MORELIA: EGRESOS ACUMULADOS PARA LOS PERIODOS DE 1990 - 1992; 1993 – 1995; 1996 – 1998.

Cuadro 39. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE MORELIA: PRINCIPALES INDICADORES DE LA GESTIÓN FINANCIERA PARA LOS PERIODOS DE: 1990 – 1992; 1993 – 1995; 1996 – 1998

Cuadro 40. MUNICIPIO DE MORELIA: COBERTURA DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO PARA LOS PERÍODOS DE 1990-1992; 1993-199; 1996-1998.

Cuadro 41. MUNICIPIO DE MORELIA: COBERTURA DEL SERVICIO RECOLECCIÓN DE LA BASURA PARA LOS PERÍODOS DE 1990-1992; 1993-1995; 1996-1998.

Cuadro 42. MUNICIPIO DE MORELIA: COBERTURA PORCENTUAL POR TIPO DE SERVICIOS QUE SE PRESTARON PARA LOS PERÍODOS DE: 1990 – 1992; 1993 – 1995; 1996 A 1998.

Cuadro 43. MUNICIPIO DE MORELIA: COLONIAS REGULARES E IRREGULAR DE LA CIUDAD DE MORELIA EN LOS PERÍODOS DE: 1990 – 1992; 1993 – 1995; 1996 – 1998.

Cuadro 44. MUNICIPIO DE MORELIA: ROTACIÓN DEL PERSONAL DE LOS MANDOS SUPERIORES DE LAS ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: 1990 – 1998.

Cuadro 45. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE MORELIA: INGRESOS Y EGRESOS ACUMULADOS PARA LOS PERIODOS DE 1999 - 2001; 2002 – 2004.

Cuadro 46. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE MORELIA: PRINCIPALES INDICADORES DE LA GESTIÓN FINANCIERA PARA LOS PERIODOS DE: 1999 – 2001; 2002 – 2004.

Cuadro 47. MUNICIPIO DE MORELIA: COBERTURA PORCENTUAL POR TIPO DE SERVICIOS QUE SE PRESTARON PARA LOS PERÍODOS DE: 1999 AL 2001; 2002 AL 2004.

Cuadro 48. MUNICIPIO DE MORELIA: COLONIAS REGULARES E IRREGULAR DE LA CIUDAD DE MORELIA EN LOS PERÍODOS DE: 1999 – 2001; 2002 – 2004.

Cuadro 49. MUNICIPIO DE MORELIA: ROTACIÓN DEL PERSONAL DE LOS MANDOS SUPERIORES DE LAS ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: 1999 – 2001; 2002 – 2004.