



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
SOCIALES**

GOBIERNO SUBMUNICIPAL.

**Las juntas municipales del estado de Campeche y su
protagonismo político-administrativo**

T E S I S

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE DOCTOR
EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

P R E S E N T A

FILOGONIO HUMBERTO POLO MARTÍNEZ

MIEMBROS DEL COMITÉ TUTOR

Dr. Gerardo Torres Salcido	Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe (CIALC)
Dr. Francisco Patiño Ortiz	Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM
Dr. Medardo Tapia Uribe	Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM)

Ciudad Universitaria, Cd. Mx. agosto de 2016



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

DEDICATORIA

¡A CRISTO, ETERNO COMPAÑERO DE CAMINO!

A mi esposa Elena y a mis hijas Magda, Eunise y Aritzaí, así como a Roberto, ejemplar yerno, por la comprensión y el apoyo solidario que me han prodigado en el trascurso de este emprendimiento, un hálito en mi formación personal y profesional. A mis nietos Roberto y Vanessa, sustantiva parte en la construcción cotidiana de nuestra vida familiar. A mis abuelos (+), padre (+) y madre, hermanos y demás familiares que me dieron ánimos.

A los ciudadanos presidentes de las Honorables Juntas Municipales (2012-2015) del estado de Campeche, pilares en la investigación de campo: de Constitución, municipio de Calakmul; de Bécal, Dzitbalché y Nunkiní, municipio de Calkiní; de Alfredo V. Bonfil, Hampolol, Pich y Tixmucuy, municipio de Campeche; de Atasta, Mamantel y Sabancuy, municipio de Carmen; de Felipe Carrillo Puerto, Hool, Seybaplaya y Sihochac, municipio de Champotón; de Centenario, municipio de Escárcega; de Pomuch, municipio de Hecelchakán; de Bolonchén y Dzibalchén, municipio de Hopelchén; y de Tinún, municipio de Tenabo.

Asimismo, a los ciudadanos delegados municipales (2012-2016) del estado de México seleccionados: de Endeje, Ganzdá, La Loma, Las Arenas, Las Mangas, Los Pilares, Los Toriles, San José Boctó, San Pedro de los Metates y Tixmadejé, municipio de Acambay; de Jurica y Las Lajas, municipio de Aculco; de San Felipe Pueblo Nuevo, San Pedro del Rosal y Santiago Acutzilapa, municipio de Atlacomulco; de Santiago Yeche, municipio de Jocotitlán; y de Ahuacatitlán, Barrio el Puente y El Calvario, municipio de Temascalcingo.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

TESTIMONIO DE GRATITUD

En la vida asociada, los cauces relacionales de los seres humanos son diversos y llevan consigo intereses y objetivos individuales y colectivos; sin embargo, el grado de confianza y reciprocidad que producen depende del compromiso de los actores involucrados. En este sentido de corresponsabilidad social, es mi deber ético y moral reconocer a quienes de una u otra forma me acompañaron en la travesía de este trabajo de investigación académica, comenzando por los integrantes del Comité Tutor que me prodigaron tiempo, orientación y paciencia durante todo el proceso:

- a) Al **Dr. Gerardo Torres Salcido**, por la certeza de sus amables consejos y planteamientos teórico-empíricos, así como por la generosidad de sus continuos comentarios, sugerencias y observaciones que mucho abonaron al mejoramiento de este producto académico que pretende aportar al debate emergente del nuevo localismo, cuya prédica sienta sus bases en la repolitización del municipio.
- b) Al **Dr. Francisco Patiño Ortiz**, por su distinguida bondad académica y minuciosas observaciones y sugerencias para mejorar el contenido de la investigación e igualmente por los aportes de su amplio conocimiento jurídico y acertada persuasión para la correcta utilización del lenguaje científico, lo que permitió sincronizar el texto de este trabajo a los marcos legales correspondientes.
- c) Al **Dr. Medardo Tapia Uribe**, por la transmisión de su amplia experiencia con la problemática municipal y por su constante insistencia para utilizar la contrastación como fórmula de riqueza académica, lo cual posibilitó afianzar la exploración del objeto de estudio al confrontarlo con un modelo opuesto y, así, mostrar con mayor acierto, la relevancia política y administrativa de las juntas municipales del estado de Campeche.

Asimismo, mi testimonio por su destacada participación revisora y las bondadosas sugerencias de su caudal de conocimientos científico:

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

- a) Al **Dr. Ricardo Uvalle Berrones**, por su puntual exigencia científica para teorizar las vivencias empíricas del medio municipal, lo que sin duda fortificó el capitulado y la tesis de este trabajo orientado al debate académico.
- b) A la **Dra. Marcela Astudillo Moya**, por la oportunidad y amabilidad de sus observaciones que no sólo hicieron posible reorientar el camino del análisis hacia el objetivo deseado, sino permitieron culminar la investigación en la lógica de los presupuestos planteados.

Sin embargo, el contenido de la presente investigación es sólo responsabilidad del autor.

Dentro del proceso de investigación de campo, durante la primera etapa realizada en el estado de Campeche, expreso mi gratitud a las diversas personas que formaron parte sustantiva de la red para la recolección de información y la aplicación de las entrevistas: al Licenciado Carlos R. Moreno Hernández, a la Maestra Paula Eugenia Flores Alcalá y al historiador José Manuel Alcocer Bernés, secretario del ayuntamiento, contralora interna y cronista del municipio de Campeche, respectivamente; a los licenciados Manuel de Jesús Campos Soberanes, Jimmy Sumza Esquivel, Jorge Abreu Jiralt y Nínive España Cauich, contralores de los municipios de Champotón, Calkiní, Escárcega y Hopelchén; así como al Licenciado Rafael Vega Alí, director del Archivo General del estado de Campeche; al M. C. Librado Roberto Centeno Erguera investigador del Campo experimental Mocochoá, Yucatán, Centro de Investigación Regional del Sureste y a la historiadora Alicia Elidé Gómez Montejo, autora de la obra *“Las H. Juntas Municipales del estado de Campeche”*.

Durante la segunda etapa realizada en el estado de México, extendiendo mi reconocimiento por su interés e intervención para aplicar la entrevista a los delegados municipales, a los licenciados Juan Torrijos Torrijos y Bernardo Espinoza Chaparro, conocedores de la región, a los profesores Patrocinio Becerril Felisa y Eusebio Martínez Salgado e igualmente a Gerardo Polo Martínez, Oscar Valencia y Leonel Valencia Martínez.

Finalmente agradezco a las licenciadas Celia López Miguel y Violeta Tovar Jaime el apoyo técnico que me brindaron para reforzar este trabajo de investigación.

A todos, mi gratitud y reconocimiento por su invaluable ayuda.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

CRÉDITOS

Este emprendimiento académico contó con el respaldo del Estado mexicano a través del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, instituido con el objeto de promover y fomentar el desarrollo de la ciencia y la tecnología en nuestro país, lo que facilitó explorar con mayor dedicación y profundidad analítica el modelo de las juntas seccionales del estado de Campeche y realizar su contrastación con las delegaciones municipales del estado de México.

Por tanto, la recolección de información en campo mediante la aplicación de entrevistas semiestructuradas a actores políticos relevantes de nueve de los once municipios y veinte secciones municipales del estado campechano, tuvo el apoyo financiero del Programa de Apoyo a Estudios de Posgrado (PAEP) y del Programa de Becas Mixtas del mismo CONACYT, así como de los Proyectos PAPIIT-300113, denominado “De los Sistemas Agroalimentarios Localizados a las Políticas de Desarrollo Territorial. Una propuesta desde la gobernanza”, y SEP-CONACYT Ciencia Básica “Gobernanza de los Sistemas Agroalimentarios Localizados. Políticas de Desarrollo Territorial”.

Por otra parte, también contribuyeron sustancialmente al trabajo de campo de esta investigación, las facilidades otorgadas por el Gobierno del estado de Campeche a través de su Representación en la Ciudad de México y de la Dirección del Archivo General de la entidad. Igualmente de la Comisión de Fortalecimiento Municipal de la Cámara de Diputados y, por supuesto, las facilidades operativas proporcionadas por los presidentes municipales de Calakmul, Calkiní, Campeche, Carmen, Champotón, Escárcega, Hecelchakán, Hopelchén y Tenabo, donde la intermediación de los contralores municipales fue decisiva en la vinculación con los presidentes de las juntas municipales.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

Mención especial merece en este reconocimiento de créditos, la atención y disposición de la arquitectura directiva, académica y administrativa de la Coordinación del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, nuestra Máxima Casa de Estudios, el cual “tiene como objetivo contribuir a la comprensión de un mundo en cambio acelerado” y que para lograrlo asume como credo el trabajo en equipo. Gracias a esta filosofía de compromiso profesional con el alumnado es posible aminorar las cargas. Refrendo mi reconocimiento y gratitud al personal que, desde su trinchera de responsabilidad, me brindó durante mi estancia en esta Institución universitaria del más alto nivel académico, todas las facilidades y orientaciones, semestre a semestre, para cumplir, en tiempo y forma, con las tareas académicas, los diversos trámites inherentes y la realización de la investigación en campo.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

ÍNDICE

	Pag.
INTRODUCCIÓN	15
a) Objeto de estudio	20
b) Planteamiento del problema	24
c) Objetivos e hipótesis	28
d) Estrategia metodológica y técnicas de investigación	29
e) Estructura del texto	31
I. FORMACIÓN Y DESARROLLO DEL MUNICIPIO COMO INSTITUCIÓN DE BASE SOCIAL Y TERRITORIAL	39
1. 1 Raíces institucionales de la entidad municipal	40
1. 1. 1 El recurso de las instituciones	40
1. 1. 2 Instituciones premunicipales	42
1. 1. 3 Aparición de la institución municipal	48
1. 1. 4 Relación semántica municipio-comunidad	51
1. 2 El municipio en la organización territorial del Estado moderno	53
1. 2. 1 El municipio en la formación del Estado	53
1. 2. 2 Entre federalismo y unitarismo	56
1. 2. 3 Mito de la proximidad institucional	60
1. 2. 4 Constitución de nuevos municipios	62
1. 2. 5 Constitución de entidades territoriales submunicipales	68

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

1. 3 Estado de la cuestión: gobierno submunicipal	71
1. 3. 1 Aproximaciones conceptuales a la categoría gobierno submunicipal	71
1. 3. 2 Algunas experiencias relacionales	74
1. 3. 3 Tipología de gobierno submunicipal	77
Reflexión final	79
II. LAS JUNTAS MUNICIPALES: DE GOBIERNO DE LOS PUEBLOS A GOBIERNO SUBMUNICIPAL	81
2. 1 Gobierno de los pueblos	82
2. 1. 1 El ayuntamiento, gobierno económico y político	82
2. 1. 2 La junta municipal, gobierno interior de los pueblos sin ayuntamiento	86
2. 1. 3 Sinonimia conceptual junta-ayuntamiento	92
2. 1. 4 De Yucatán a Campeche: reformas municipales (1825-1853)	94
2. 2 Campeche en el mapa de los estados de la Federación	99
2. 2. 1 Formación del estado de Campeche y el gobierno de los pueblos	99
2. 2. 2 Bifurcación institucional de las juntas: Campeche y Yucatán	107
2. 2. 3 Constitucionalidad de las juntas campechanas (1917)	112
2. 3 Contextualización de las reformas municipales y su incidencia en las juntas seccionales (1919-2015)	117
2. 3. 1 Reformas municipales en el contexto centralizador del Estado	117
2. 3. 2 Reformas municipales ante la descentralización y democratización	123
2. 3. 3 Panorama institucional de las juntas en el presente siglo (2000-2015)	130
Reflexión final	141

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

III.	BALANCE SITUACIONAL EN PERSPECTIVA COMPARADA DEL MODELO DE LAS JUNTAS MUNICIPALES Y EL MODELO DE LAS DELEGACIONES MUNICIPALES	143
3. 1	Características representativas de los estados de Campeche y México	144
3. 1. 1	Marco sociodemográfico	144
3. 1. 2	Distribución territorial del poder municipal	146
3. 1. 3	Marco general: contraste institucional de los dos modelos	148
3. 2	Balance de las capacidades políticas	151
3. 2. 1	Aristas de la representación política submunicipal	152
3. 2. 2	Características del proceso electivo y participación ciudadana	156
3. 2. 3	Perfil gubernativo de las juntas y de los delegados	163
3. 2. 4	Proceso en la toma de decisiones	172
3. 3	Balance de las capacidades administrativas y de gestión	176
3. 3. 1	Contradicciones en la operatividad	176
3. 3. 2	Ingresos y gasto seccional y delegacional	180
3. 3. 3	Estructura ocupacional y su problemática	186
3. 3. 4	Parque vehicular y de maquinaria	189
3. 4	Transparencia y rendición de cuentas	192
3. 4. 1	Las juntas municipales, entes sujetos de transparencia	192
3. 4. 2	El papel de los órganos de control interno	196
	Reflexión final	199
IV.	RETOS Y PERSPECTIVAS DE UN MODELO DE GOBIERNO SUBMUNICIPAL EN EL CONTEXTO DEL NUEVO LOCALISMO	203
4. 1.	Ventanas de oportunidad	204
4. 1. 1	Relación global-nuevo localismo	205
4. 1. 2	Repolitización del gobierno municipal	209
4. 1. 3	Participación ciudadana y acción colectiva	213

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

4. 2 Gobierno submunicipal, nodo articulador	217
4. 2. 1 Redes cooperativas para decidir y ejecutar	217
4. 2. 2 Intermediarios y poder de convocatoria	222
4. 2. 3 Relaciones de poder entre gobierno municipal-autoridad submunicipal	225
4. 3 Equipamiento institucional para el desarrollo municipal	228
4. 3. 1 La planeación del desarrollo municipal y agenda de gobierno	229
4. 3. 2 Ordenamiento y gestión territorial	233
4. 3. 3 Alianzas estratégicas público-privadas en la oportunidades de la relación glocal	237
Reflexión final	242
CONCLUSIONES	245
FUENTES DE INFORMACIÓN	253
a) Bibliografía	253
b) Artículos científicos	269
c) Legislación y reglamentación	277
d) Documentos históricos	281
APÉNDICE DE ANEXOS	283
A Instituciones submunicipales colegiadas en algunos países	285
B Organización política de municipios y secciones municipales del estado de Campeche	287
II.1 Evolución del sistema electoral campechano (1861-1997)	289
II-2 Alternancia en municipios y secciones municipales del estado de Campeche (2000-2015)	291
RELACIÓN DE CUADROS, GRÁFICOS Y ESQUEMAS	
Cuadro 1.1 El municipio en la base de la pirámide estatal	57

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

Cuadro 1.2	Cobertura de municipios en Estados desarrollados y subdesarrollados	67
Cuadro 1.3	Instituciones inferiores al gobierno municipal y sus capacidades políticas y administrativas (algunas experiencias)	76
Gráfico I.1	Idea general del Capítulo I	80
Cuadro 2.1	Constitución política del estado de Yucatán de 1825	90
Cuadro 2.2	Sinonimia conceptual junta-ayuntamiento	93
Cuadro 2.3	Arreglos institucionales en el estado de Yucatán para el gobierno interior de los pueblos (1825-1853)	97
Cuadro 2.4	Actas de adhesión al pronunciamiento del distrito de Campeche de 1857	103
Cuadro 2.5	Instituciones territoriales en la creación del estado de Campeche	106
Cuadro 2.6	Reformas a la organización territorial de los estados de Campeche y Yucatán (1861-1918)	108
Cuadro 2.7	División territorial del estado de Campeche (1917-1919)	114
Cuadro 2.8	Reformas a la administración interior del estado de Campeche (1919-1921)	121
Cuadro 2.9	Erección de nuevos municipios	127
Cuadro 2.10	Creación de secciones municipales y cambio de categorías políticas	129
Cuadro 2.11	Alternancia en las juntas municipales (2000-2015)	134
Cuadro 2.12	Comportamiento de las finanzas públicas seccionales (2010-2015)	138
Cuadro 2.13	Cursos/talleres de la COTAPEEC al personal de las juntas municipales sobre transparencia	140
Gráfico II.1	Analogía del gobierno municipal-gobierno submunicipal	142
Cuadro 3.1	Confronta general de indicadores básicos	145
Cuadro 3.2	Organización territorial del poder público municipal	147

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

Cuadro 3.3	Contrastación de los principales tópicos institucionales de los dos modelos	150
Cuadro 3.4	Representación política	155
Cuadro 3.5	Participación ciudadana en elecciones locales	158
Cuadro 3.6	Tope de gastos para candidaturas a puestos de elección popular	159
Gráfico III.1	Cobertura de los partidos políticos en la elección de las juntas, 2012 (%)	161
Gráfico III.2	Percepción del estatus de gobierno de las juntas	167
Gráfico III.3	Relaciones interinstitucionales (%)	169
Cuadro 3.7	Capacidades administrativas para la operación	177
Cuadro 3.8	Nivel de apoyo (1-10) de las juntas a la gestión municipal	178
Cuadro 3.9	Variación porcentual en la asignación de ingresos a las finanzas seccionales	183
Cuadro 3.10	Condiciones de la estructura ocupacional	188
Cuadro 3.11	Situación del parque vehicular, maquinaria y equipo	191
Gráfico III.4	Opinión de presidentes seccionales y municipales sobre transparencia de las juntas	195
Cuadro 3.12	Nivel de estudios de los representantes	198
Cuadro 3.13	Las juntas municipales campechanas frente a seis modelos colegiados en México	200
Cuadro 4.1	Instituciones submunicipales en tres países de la Región	213
Esquema 4.A	Redes para la toma de decisiones y ejecución de políticas	219
Esquema 4.B	Las juntas municipales como nodos de redes para la gobernación	221

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

INTRODUCCIÓN

El conocimiento científico y la racionalidad humana que éste produce son, creo, orgullo de la humanidad. Pues el hombre, hasta donde llega mi conocimiento, es lo único del universo que trata de comprender absolutamente todo.

Popper, 2005

En las ciencias sociales el municipio ha sido privilegiado por la investigación y los planteamientos de su mejora institucional también han sido recurrentes, de modo que su protagonismo en el contexto del creciente escenario de la globalidad y la refundación de lo local se vuelve más evidente y estratégico. Su relevancia en la interactividad de estos procesos radica en su naturaleza social y en la posibilidad de ser el motor principal en la alternativa del desarrollo de abajo hacia arriba, cuya prospectiva, sin duda, requiere reactivar y aprovechar estructuras territoriales de mayor contacto social que el mismo Estado ha creado en su organización política, lo que implica repolitizar también instituciones submunicipales y comunitarias, a efecto de trascender rancios paradigmas en el ejercicio vertical del poder público y los atavismos poco contributivos al bienestar general de la sociedad como lo es el fervor por el diseño e implementación de políticas públicas de arriba hacia abajo.

Las instituciones territoriales, creadas al interior del municipio, no son ocurrencia legislativa y, por ende, tampoco son temporales en la arquitectura del Estado, su existencia formal tiene como objetivo agilizar la comunicación de lo público con lo social y lo privado a partir de tres atributos básicos:

- a) Su estrecha simbiosis público-social.
- b) La legitimidad de su autoridad representativa.
- c) Su cotidiana interacción con la sociedad concreta.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

Estos atributos las constituye en engranajes facilitadores de la gestión local y en proactivos intérpretes de los intereses ciudadanos de cada centro de población, tarea ciertamente con limitaciones para el gobierno municipal debido, entre otras causales, a la falta de capacidades institucionales, distancia geográfica y escaso conocimiento de las particularidades de cada lugar, ya sea periférico a la ciudad principal o de los diversos grupos de personas asentados en la geografía urbana de las ciudades con problemas e inquietudes diferentes y en ocasiones altamente contrapuestos y conflictuales.

Y como la distribución del poder municipal no es una cuestión emergente en la división territorial del Estado moderno -su historia se entrelaza a la evolución de las sociedades y a la estrategia de control estatal-, en las últimas cuatro décadas los procesos de descentralización y democratización estatal generaron reformas para apuntalar las capacidades institucionales del municipio, las cuales beneficiaron a las agencias territoriales intramunicipales. Las reformas fortalecieron o crearon entidades de tipología submunicipal; es decir, de instancias que fungen como articuladoras de actores comunitarios con el gobierno municipal: en Colombia, el gobierno nacional elevó a rango constitucional las juntas administradoras locales para la división territorial de los municipios¹ en 1991 y lo mismo hizo el gobierno del Ecuador con las juntas parroquiales para la gobernación de poblaciones rurales² en 1998, mientras en España, a finales de 2003 se consolida, de alguna manera, el desarrollo de las instituciones locales, facultándose al gobierno municipal, entre otras funciones, a establecer “órganos adecuados” en los distritos y crear distritos

¹ Las Juntas Administradoras Locales (JAL) colombianas se instituyen en 1968 y se reglamentan mediante la Ley 11 de 1986 como corporaciones administrativas que sirven para ejercer control, veeduría y apoyar la administración de las comunas, localidades y corregimientos. Por el Decreto-ley 1333 del mismo año, se expide el Código del Régimen Municipal que regula su organización y funcionamiento, finalmente se incorporan a la Constitución Política de 1991 con una serie de disposiciones reglamentarias (Nader, 2010).

² Las juntas parroquiales rurales en Ecuador son de vieja raigambre, pero, es hasta 1998 cuando se incorporan a la Constitución Política como gobierno seccional autónomo, marco legal que se complementa con su Ley Orgánica y el Reglamento respectivo, la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social, y la Ley Especial de distribución del 15% del presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales. A partir del 2000 inician su funcionamiento 785 juntas (Torres, 2004) y están representadas por el Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales (CONAGOPARE).

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

en los municipios de gran población, capitales de provincia, capitales autonómicas o en municipios con características especiales, impulsando así la constitución o fortalecimiento de juntas municipales de distrito ya previstas en el Real Decreto 2568/1986 como órganos de gestión desconcentrada.³ En algunos casos la denominación de la figura cambia; sin embargo, el sentido del objeto social es el mismo: acercar la gestión a la sociedad, fomentar la participación ciudadana y representar los intereses de los distintos centros de población, barrios y zonas del municipio o ciudad. **Anexo A.**

Respecto de México, sólo siete de los treinta y un estados de la Federación han instituido este esquema intermedio, de carácter colegiado y de manera diferencial en la malla de las instituciones del poder político municipal: Campeche, Colima y Chihuahua optaron por las juntas municipales, Puebla por las juntas auxiliares, Durango y Zacatecas por los concejos municipal y congregacional, y Quintana Roo por las alcaldías municipales. En todos los casos priva una integración colegiada y funcionamiento un tanto similar, la diferencia fundamental radica en el desarrollo de sus capacidades institucionales. Por cuanto se refiere a los demás estados, el diseño de estas instituciones territoriales privilegia la creación de instancias de carácter comunitario y unipersonal sin descontar que en ocasiones también fungen como intermediarias; es decir, abarcan dos centros de población o más y, por ende, tienen subordinadas autoridades de rango comunitario.

³ El artículo 24 de la Ley 7/1985, faculta a los ayuntamientos a establecer órganos territoriales de gestión desconcentrada para facilitar la participación ciudadana en los asuntos públicos municipales conforme a las características del asentamiento de la población y sin perjuicio de la unidad de gobierno, fórmula que el artículo 130 del Real Decreto 2568/1986 define como **juntas municipales de distrito**, cuyo funcionamiento se rige por el reglamento aprobado por el pleno respectivo. Finalmente a través de la Ley 57/2003 se agrega el Título X para apuntalar el “Régimen de organización de los municipios de gran población” y así reiterar la obligatoriedad de los ayuntamientos para “crear distritos, como divisiones territoriales propias”, en las categorías de municipios que señala el artículo 121: en aquellos con más de 250 mil habitantes, en las capitales de provincia con una población superior a 175 mil habitantes, en los que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas y en los que tengan una población que supere los 75 mil habitantes y presenten condiciones económicas, sociales, históricas o culturales especiales. Asimismo, en el artículo 128 establece que en todo caso la presidencia del distrito corresponde a un concejal de ayuntamiento.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

Pero, ¿Qué motivos subyacen a la decisión política de crear esta tipología de agencias submunicipales si el gobierno local puede relacionarse con la comunidad o centros de población a través de autoridades comunitarias como sucede en la mayoría de los Estados-nación? Probablemente las razones de las legislaturas se condensan en cuatro cuestiones estratégicas:

- a) Dotar al gobierno local de agentes vinculantes para mejorar la coordinación interinstitucional.
- b) Facilitar el control político al aglutinar diversos entes de poder comunitario;
- c) Evitar la dispersión de esfuerzos y recursos en la implementación de políticas públicas.
- d) Establecer un filtro para atenuar las demandas sociales al gobierno municipal.

Al amparo de estos presupuestos, la presente investigación cumple dos propósitos básicos: primero, aportar más elementos al debate académico iniciado con el trabajo: *Administración pública comunitaria y gobierno local en México: las autoridades auxiliares municipales* (Polo, 2012) y segundo, contribuir a la reflexión sobre la importancia estratégica que pueden alcanzar estas instituciones nodales en la profundización de la reforma del Estado para apuntalar lo local ante los retos que impone la globalización.

Para cumplir con tales propósitos, la exploración de esta organización política se sustenta en la disertación teórico-empírica de dos categorías de análisis: gobierno submunicipal y juntas municipales. La primera categoría, ya forma parte del léxico de las ciencias sociales: algunos autores la han utilizado para generalizar a todas las instancias inferiores al gobierno municipal (Fox, 2002a, 2008b; Ventura, 2010; Hernández, 2012), y otros, para contextualizar la escala política intermedia en la organización territorial de los municipios (Orduña, 2003; Chávez y Goldfrank, 2004; Licha, 2005; Galindo *et al*, 2007). Esta situación impide ubicarla y definirla científicamente, circunstancia que pretende superar el presente trabajo a través del modelo de las juntas municipales del estado mexicano de Campeche, el cual por sus características, producto de la profundización descentralizadora del poder

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

municipal hacia escalas inferiores, puede considerarse un modelo prescriptivo de investigación científica con probabilidades de imitarse o proponerse como regla o formato a seguir en el cambio institucional del régimen municipal contemporáneo, aspecto que lo diferencia de un modelo descriptivo (Bobbio y Bovero, 1985) que sólo es una copia del original, disertación que se amplía en el Capítulo cuarto.

La segunda categoría de carácter explicativo y por ende concatenada a la anterior, se refiere a las juntas municipales campechanas (gentilicio de Campeche) que por sus características directivas y administrativas es posible entenderlas como instituciones políticas -ejercen poder territorial- que han evolucionado a partir de su aparición en 1825, cuando el Constituyente del naciente estado de Yucatán las incorpora al texto constitucional en calidad de gobierno de los pueblos.⁴ Sin embargo, sus antecedentes más remotos se ubican en el panorama de las instituciones políticas locales de la península ibérica (Martínez, 2010; Farrerons, 2014) y en su posterior traslado a América durante el periodo colonial (Domínguez, 1982), con una particularidad histórica: tener cierta autonomía del ayuntamiento.⁵

Este modelo, propuesto como “conejiillo de indias” en la presente investigación, es probable que sea único en su andamiaje formal en el panorama de los cuerpos colegiados submunicipales. Los atributos institucionales con que cuenta lo hacen

⁴ La Constitución Política del Estado Libre de Yucatán, sancionada por el Congreso Constituyente el 6 de abril de 1825, contempla al ayuntamiento como gobierno interior de los pueblos “donde convenga lo haya, no pudiendo dejar de haberlo en ciudades, villas y cabeceras de partido” (Art. 191); en pueblos que lleguen “a tres mil almas” (Art. 192) o si no las tuvieren “consideren que por su ilustración, agricultura, industria y comercio merecen tener ayuntamiento” (Art. 193). Y en los demás que no tengan opción al ayuntamiento “habrá una junta municipal” (Art. 194).

⁵ Según la Ordenanza 23^a del 28 de marzo de 1792 para la villa de San José del Guasimal de Cucuta (Colombia), citada por Francisco Domínguez en su compilación de ordenanzas municipales “... se establecerá en cada ciudad, villa o lugar de españoles, incluso las capitales de las provincias, una **junta municipal** a cuyo cargo deberá correr la administración y manejo del ramo de propios, compuesta del alcalde ordinario de primer voto, que la debe presidir, de dos regidores y del Procurador General o Síndico, sin voto, para promover en ella lo que sea más útil al común, en inteligencia que donde hubiere más de dos regidores, debe turnar por años en este encargo, **con la mira de que todos se instruyan en su importancia y gobierno económico, sin que el cuerpo de los ayuntamientos pueda mezclarse en esta materia, ni embarazar con pretexto alguno las disposiciones de sus juntas municipales**, pues ellas han de sacar anualmente los ramos de propios y arbitrios a pública almoneda, como se dirá, para rematarlos en el mayor postor sin admitir prometidas ni otras reprobadas inteligencias, y en defecto de arrendadores los administrará con la pureza y legalidad correspondiente” (Domínguez, 1982: 388) (Cursivas del autor).

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

sobresalir de otros modelos de parecida naturaleza jurídica en el contexto nacional y posiblemente a nivel internacional. Según el análisis de los siete esquemas arriba señalados; es decir, de los estados de Campeche, Colima, Chihuahua, Durango, Puebla, Quintana Roo y Zacatecas, destacan los siguientes elementos básicos que sirvieron de termómetro para tomar la decisión correspondiente:

- 1º Es un cuerpo colegiado o asamblea deliberante de los asuntos públicos análogo al ayuntamiento.
- 2º Es electo en comicios constitucionales periódicos y democráticos en un proceso paralelo al de los ayuntamientos y cuyo responsable directo es el Instituto electoral estatal.
- 3º Cuenta con presupuesto de operación y de inversión en obra pública y recauda algunos tributos: impuestos y derechos.
- 4º Es sujeto obligado de la ley estatal de transparencia y rinde cuentas al órgano superior de fiscalización del poder legislativo estatal a través del ayuntamiento, así como a la ciudadanía seccional mediante informe público anual.

Así pues, el estudio focalizado a este modelo institucional tiene el propósito de propiciar mayor interés académico al estudio de instancias submunicipales poco exploradas en las líneas de investigación sobre la vida municipal. Y, para reforzar el análisis de los atributos que evidencia, en el tercer Capítulo se contrasta con el modelo opuesto que representan los delegados municipales del estado de México.

a) Objeto de estudio

El estado de Campeche es una de las treinta y dos entidades federativas en que políticamente se divide la República mexicana, localizado al sureste de la misma y al oeste de la península de Yucatán. Desde su fundación en 1861, la organización del trabajo político a nivel territorial se ha distribuido entre municipios, secciones y comisarías municipales, siguiendo de cerca la arquitectura jurídica del estado de Yucatán, del cual se desprendió en 1857. Históricamente Campeche ha tenido un número reducido de municipios, en la actualidad cuenta con once, ubicándose en la tabla de los diez estados con menos de veinte. Los actores políticos locales han

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

preferido la alternativa de la división territorial de los municipios en secciones, las cuales comprenden más de dos centros de población periféricos a la cabecera municipal. Esta política preferente presupone dos propósitos: a) evitar la creación de más municipios para no presionar el presupuesto público que es insuficiente a pesar de la importante aportación petrolera del estado a las finanzas nacionales; y b) no cerrar la puerta a la expectativa social para, con el tiempo, elevar la sección o secciones a la categoría de municipio.

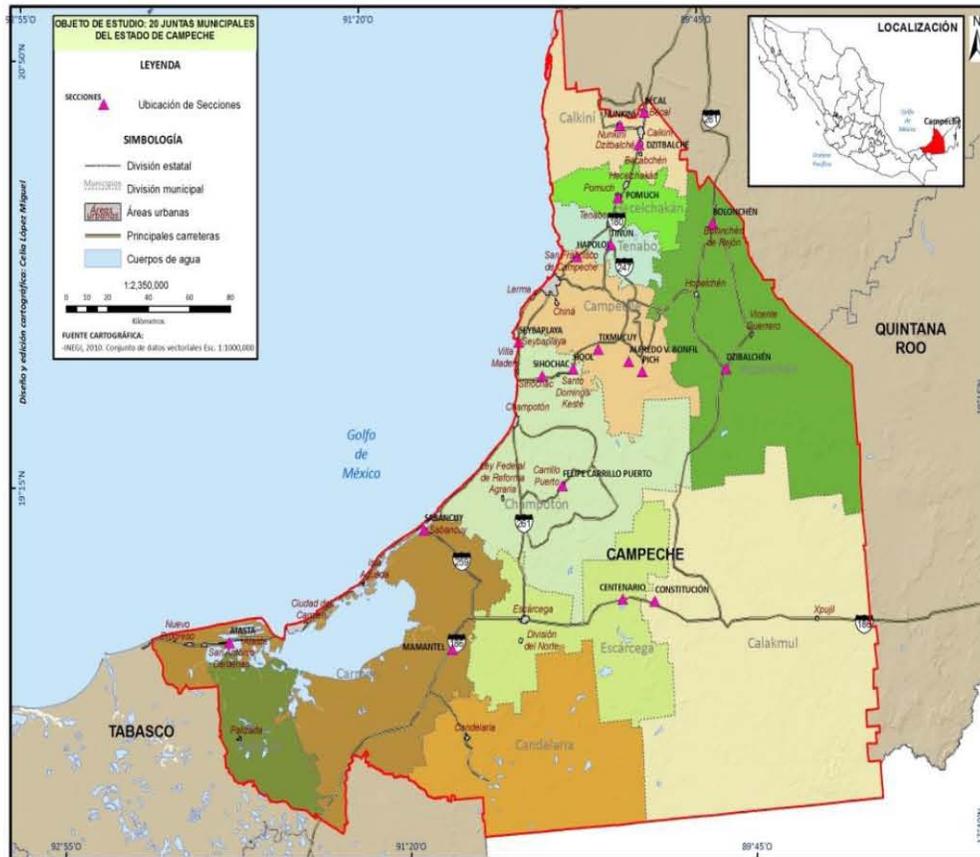
De acuerdo con la Constitución política local, cada sección es administrada por una junta municipal de elección popular directa y periódica, función que en la anterior Constitución de 1981 era meramente gubernativa. Algunas leyes estatales y normas municipales actuales, explícita o implícitamente le asignan a la junta el estatus de gobierno en contravención con el dictado constitucional vigente, condición política, sin embargo, bien aplicada conforme al razonamiento de Dimock, que resalta José Juan Sánchez González, sobre el parentesco entre administración y gobierno (Sánchez, 2001). Bajo esta premisa, el fin de la organización política del municipio en secciones, facultad exclusiva de la legislatura estatal y previa propuesta del ayuntamiento, da lugar a una institución de carácter intermedio con capacidades directivas para conducir los destinos de las poblaciones de cada sección.

Este andamiaje institucional de dos niveles: municipal y seccional, contempla otras unidades territoriales de menor jerarquía: comisarías y agencias municipales que se circunscriben a localidades medianas y pequeñas, no siempre de carácter periférico a la cabecera de sección (asiento oficial de la junta municipal), las cuales son administradas por autoridades de tipo unipersonal sin capacidades resolutorias, pero con ciertos recursos financieros para operar. Son instancias de nivel comunitario, cuya asignación corresponde a la categoría política de los centros de población en un sentido decreciente: pueblo, ranchería o caserío.⁶ Dichas autoridades auxiliares

⁶ El artículo 12 de la Ley Orgánica de los Municipios del estado de Campeche, determina que las localidades establecidas en el territorio de los municipios tendrán las categorías políticas de: ciudad, villa, pueblo y congregación de acuerdo con el número de habitantes y servicios públicos disponibles.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

pueden depender de la junta o del ayuntamiento, según la jurisdicción a que pertenezcan.



Municipio	Población (Hab. 2010)	Territorio (km ² . 2005)	Secciones	Comisarías	Agencias	Delegados
Estatal	822,441	57,934.35	20	59	382	33
Calakmul	26,882	14,116.57	1	1	81	---
Calkiní	52,890	2,324.43	3	5	8	---
Campeche*	259,005	3,244.17	4	8	25	5
Candelaria	41,194	5,574.80	---	7	86	---
Carmen	221,094	8,621.20	3	8	49	---
Champotón	83,021	6,856.04	4	5	59	---
Escárcega	54,184	4,733.87	1	4	43	---
Hecelchakán	28,306	1,294.85	1	4	6	---
Hopelchén	37,777	7,956.72	2	10	25	---
Palizada	8,352	2,143.28	---	---	---	28
Tenabo	9,736	1,058.42	1	7	---	---

Fuente: elaboración propia con base en información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), de los Presupuestos de Egresos Municipales y en los casos de Candelaria, Hopelchén y Palizada de la Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED).

*La Ciudad de Campeche se divide en cinco sectores desde 1998 y la autoridad de cada uno se denomina Delegado, según el Reglamento emitido por el Ayuntamiento

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

Asimismo, existen otros formatos de representación política para la división de las cabeceras municipales o de pueblos semiurbanos de las secciones, denominados delegados de sector, inspectores de cuartel y jefes de colonia o de manzana.

La noción subyacente de esta organización político-administrativa, ideada para el apoyo territorial del gobierno local, es una forma de trabajo en red, donde las juntas municipales fungen como nodos de interconexión; es decir, como puntos de unión de otros nodos de menor escala, característica analizada en el Capítulo cuarto. En el recuadro inferior del mapa del estado de Campeche aparece el número de subdivisiones de cada municipio: secciones, comisarías, agencias y delegaciones municipales. Como se observa, las juntas municipales también requieren del papel coadyuvante de otras entidades territoriales. El **Anexo B** explica con mayor detalle la organización política y administrativa de cada una de las secciones municipales.

El objeto de estudio se delimita a las veinte juntas municipales existentes en el estado hasta antes del mes de junio del 2015. A partir de esta fecha, la LXI Legislatura estatal declaró la creación de cuatro secciones más: dos, en el municipio de Candelaria; una, en el de Escárcega y otra, en el de Hopelchén, cuya vigencia iniciará en el año 2018 y con lo cual los once municipios quedarán incluidos en la estrategia de la división en secciones, con su junta municipal como autoridad auxiliar del ayuntamiento. Por ahora, sólo existen juntas municipales en nueve municipios y su representación política deriva de una función delegada por parte del gobierno local y no de una desconcentración administrativa como lo dicta la ley; por tanto, tienen bajo su tutela comisarios y agentes municipales⁷ en calidad de autoridades auxiliares de rango menor, según lo hemos señalado, y que algunos autores tipifican

⁷ El artículo 77 de la misma ley municipal establece los tipos de autoridades auxiliares del ayuntamiento: juntas municipales, comisarios municipales, agentes municipales, delegados de sector, inspectores de cuartel y jefes de manzana. Excluyendo a las juntas, las demás son de carácter unipersonal con las siguientes características: comisarios, autoridad de localidades o centros de población que tienen la categoría de comisaría y es de elección popular directa bajo el principio de mayoría relativa (art. 86); agente, autoridad de localidades con designación de agencia y es designada por el ayuntamiento o junta (art. 95); delegados de sector, jefes de cuartel y de manzana son también designados por el ayuntamiento en el medio urbano y guardan entre sí una línea jerárquica directa con éste (art. 97).

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

de gobierno comunitario o de la comunidad como Raúl Olmedo en su clásica obra *El cuarto orden de gobierno o Estado. El gobierno de la comunidad* (Olmedo, 2000).

Respecto a los municipios de Candelaria y Palizada; el primero, tiene comisarios y agentes municipales, y el segundo, delegados municipales para todos los casos; es decir, para localidades periféricas a la cabecera municipal y para la división política y administrativa de la propia cabecera municipal. Quizás en Palizada haya influido la vecindad de Campeche con el estado de Tabasco,⁸ donde la principal autoridad auxiliar es el delegado municipal.

Aunque el centro de atención del análisis es el modelo de las juntas municipales, también se alude a las demás instancias territoriales que contribuyen a mantener mayor contacto del Estado con la sociedad. Tanto unas como otras, son parte del entramado de instituciones territoriales que tienen como fin primordial coadyuvar en la gobernación de 822,441 habitantes del estado de Campeche, según el Censo de 2010, dentro de una extensión geográfica de 57,924 km² que equivale al 2.9% del territorio nacional.

b) Planteamiento del problema

El municipio emerge a la vida de las instituciones políticas como producto de la comunidad y, por tanto, sus fines están estrechamente vinculados con el bien común; es decir, desde sus orígenes es una institución de base social y territorial cuya simbiosis autoridad y población, con el transcurso del tiempo se complejiza de manera sistemática y progresiva ante la evolución de la sociedad.

Efectivamente, en la antigüedad, el Estado municipal (Ochoa, 1987) instituido por los romanos en función de un conjunto de reglas informales preexistentes, es una forma de corresponsabilidad directa entre autoridad y ciudadanos en la discusión y solución de las necesidades colectivas; de ahí su esencia etimológica: “común

⁸ El artículo 7 de la Ley Orgánica de los Municipios del estado de Tabasco señala: “Para su gobierno interior los municipios dividirán su territorio en Delegaciones; éstas en Subdelegaciones; éstas en Sectores; y éstos en Secciones. Los ayuntamientos determinarán la extensión de cada una de éstas áreas”.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

participación [de los ciudadanos] en las cargas públicas” (Instituto de Historia Antigua, 1977: 228), condición que en la actualidad ya no es posible entender como tal dados los cambios radicales del mundo moderno. El diseño simbiótico original, con el tiempo, tiende a diluirse irremediabilmente, los cambios socioeconómicos y demográficos crecientes y asimétricos entre ciudad y campo, han transformado ese involucramiento de facto. Ahora, la posibilidad es más retórica que real.

Aunado a lo anterior, los ciclos centralizadores que manifiesta la historia de las instituciones políticas territoriales, particularmente ante la necesidad de consolidar al Estado moderno, despojan a los entes municipales de sus capacidades básicas y entonces el gobierno central o nacional figura como único medio de la sociedad para satisfacer sus necesidades colectivas, credo desafortunado que termina en la presencia de un desarrollo desequilibrado e injusto y finalmente en el colapso del Estado de bienestar. Durante este afanoso proceso constructivo que concluye en la centralidad de un sistema vertical paternalista, el municipio sólo es un vehículo de control territorial más que un mecanismo de promoción del bienestar general, realidad discordante con el sentido funcional que el legislador le asigna como la parte de mayor vinculación social. El monopolio del poder político y fiscal en el cenit del edificio estatal lo inhabilita y al inhabilitarlo lo aleja progresivamente de sus deberes esenciales para con la comunidad, ya sea rural o urbana.

Esta debilidad institucional adquiere mayor relevancia negativa a partir de los cambios estructurales que provoca el proceso industrializador emprendido por el gobierno nacional de los países en vías de desarrollo. Ante las oportunidades de empleo-ingreso que representa la actividad fabril planificada desde la cúpula gubernamental, las ciudades poco a poco se transforman de zonas de confort en centros receptores de corrientes migratorias, lo que trae consigo una serie de problemáticas urbanas que rebasan las capacidades directivas y ejecutivas del gobierno central y evidencian la gravedad operativa de la autoridad municipal; pero, esta es una cara de la moneda; del otro lado, en el medio rural, como política de poblamiento de zonas deshabitadas y teniendo como objetivo el reparto agrario, se

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

recrudece la atomización y la dispersión de la población, con serias dificultades en la gestión local para llevarles servicios públicos básicos.

Los dos fenómenos interfieren en la dinámica relacional directa de la autoridad municipal con la población, se pierde el sentido de cercanía que no conviene al sistema de control territorial del Estado. Para cerrar la brecha y hacer prevalecer el *imperium* estatal en cualquier parte del territorio, la legislatura de cada Estado nación opta por rediseñar en el entramado de las instituciones locales, dos fórmulas institucionales como alternativas de solución: la primera, apunta a la creación de nuevos municipios dentro del territorio de uno o más municipios bajo una serie de requisitos formales, y la segunda, a la división del territorio municipal en secciones político-administrativas, con base en características geográficas y necesidades de la gobernación.

La decisión legislativa tiende a fortalecerse con la propuesta neoliberal para la reforma del Estado, particularmente en los países de desarrollo tardío como los latinoamericanos, entre los que se encuentra México. En efecto, con los procesos de descentralización y democratización para dinamizar las estructuras territoriales del Estado y la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones, la corriente del nuevo localismo propugna por la repolitización del gobierno municipal como eje central en la nueva estrategia de desarrollo desde abajo. Por tanto, si la globalización renueva el sistema capitalista y da pie para que las tecnologías de la información y comunicación sean los medios dominantes en la interrelación de los individuos y sus organizaciones, también abre rutas para reincorporar lo local a lo global en un mundo de interacciones, donde lo local no es un plano pasivo y receptor de influencias externas “sino que simultáneamente actúa externalizado lógicas internas en la dimensión global” (Cuesta, 2005: 194).

Con la descentralización, el gobierno municipal se inviste de mayores facultades para promover y guiar los intereses de su población, pero como medida de control se mantienen deliberadamente austeras sus finanzas públicas y, entonces se exalta la subsidiaridad del gobierno central como signo de subordinación. De poco sirven

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

los fondos de compensación financiera en favor de los municipios cuando las potestades tributarias siguen siendo severamente limitadas en la mejora de los ingresos propios. En México, la Ley de Coordinación Fiscal transfiere a los gobiernos municipales por conducto de los estatales dos tipos de financiamiento: a) participaciones generales para la operación con libertad municipal en el gasto, y b) aportaciones para la inversión y la atención de necesidades prioritarias de la gestión local ya etiquetadas por las reglas de operación de carácter federal. La distribución favorece a los municipios más poblados y con mayor recaudación por las variables utilizadas, las fórmulas parecen ajenas a un verdadero equilibrio de las desigualdades locales⁹ y las expectativas municipales quedan aún en la voluntad del gobierno estatal, que hace la distribución final con altas probabilidades de maniobrar de acuerdo a preferencias políticas o personales.

El proceso, con todas sus fortalezas y debilidades, no tuvo como visión ir más allá del plano municipal y, por tanto, propició anclajes centralizadores en el municipio, de tal modo que los concejos y ayuntamientos reproducen, en mayor o menor medida, el paradigma de la hegemonía política del gobierno nacional. En los municipios mexicanos, es común encontrar, principalmente en los urbanos y semiurbanos, pesadas burocracias en la cabecera municipal, con altos costes de transacción; en cambio, las autoridades auxiliares municipales, en su mayoría, carecen de recursos mínimos indispensables para atender las responsabilidades del cargo. Esta circunstancia hace que su representación se reduzca a la gestoría de los asuntos comunes ante la maraña administrativa del nivel central; empero,

⁹ A partir de las normas nacionales de la Ley de Coordinación Fiscal, las leyes estatales establecen criterios de distribución de las participaciones a los municipios. Por ejemplo, en el estado de Campeche la Ley de Coordinación Hacendaria integra el Fondo Municipal de Participaciones (Art. 64) y define las reglas de distribución de la siguiente forma: "Se entregará a cada Municipio una cantidad equivalente al 70% de las participaciones que les correspondieron en el ejercicio anterior excluyendo las participaciones derivadas del Impuesto sobre tenencia y uso de vehículos". El excedente [30%] se distribuye: 60% en proporción al número de habitantes, 20% por eficiencia recaudatoria, 10% en proporción al crecimiento de la recaudación de predial y derechos de agua potable, y el 10 restante en proporción a la recaudación de todos los impuestos en los dos últimos años excepto predial y todos los derechos, menos agua potable, productos, aprovechamientos y la recaudación federal administrada por los municipios. Se exceptúan también las participaciones que la Federación otorga a los municipios de manera directa para el desarrollo (Art. 65).

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

también existen claras experiencias descentralizadoras que trascienden hasta los espacios submunicipales y de comunidad como sucede en el estado de Campeche.

En esta entidad federativa existe una tradición legislativa e institucional propensa a distribuir el poder político municipal hasta la comunidad. Desde su erección formal como parte de la Federación en 1863, las reformas han sido incrementales para fortalecer el papel de las autoridades auxiliares: juntas, comisarios y agentes municipales. La decisión de transferirles facultades y recursos financieros de manera diferenciada y obligatoria, presupone mejores condiciones operativas para la gestión territorial del gobierno local, donde la ubicación estructural de las juntas favorece la interlocución entre autoridades comunitarias y el ayuntamiento.

c) Objetivos e hipótesis

Teniendo en cuenta la observación que hace B. Guy Peters sobre lo difícil que es medir cuantitativamente el concepto 'gobierno' (Peters, 2001) o definirlo de un modo universal sin caer en contradicción con otros puntos de vista válidos, la presente investigación parte de la pregunta general ¿Qué hace posible el gobierno submunicipal en el entramado del modelo de las juntas municipales del estado de Campeche y cómo contribuyen a la gobernación y gestión territorial del municipio? La respuesta se discierne a lo largo del texto con el desarrollo de los siguientes objetivos e hipótesis:

a. Objetivos:

- **General:** Mostrar cómo el perfil de las juntas municipales del estado de Campeche constituye una especie de modelo de gobierno submunicipal, con capacidades institucionales de dirección y administración para contribuir, con mayores ventajas comparativas, a la gobernación y gestión municipales desde el ámbito seccional.
- **Específicos:** a) explicar la evolución y problemática que enfrenta la proximidad geográfica e institucional del gobierno municipal en los actuales escenarios de la complejidad sociodemográfica y las alternativas que crea el Estado para evitar el

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

distanciamiento público-social; b) demostrar que las juntas municipales desde su origen fueron constituidas con el estatus de gobierno y cuya evolución histórica e institucional las posiciona como un modelo gubernativo específico; c) contrastar las capacidades institucionales de las juntas municipales con las que poseen las delegaciones municipales del estado de México para identificar su relevancia político-administrativa; d) analizar los retos y perspectivas del modelo de las juntas municipales en el contexto del nuevo localismo y la globalización; y e) proponer alternativas para fortalecer al Estado-nación desde los cimientos de su edificación política.

b. Hipótesis

- **Hipótesis central:** El entramado legal e institucional del estado de Campeche muestra signos avanzados de descentralización y democratización que trascienden del gobierno municipal a las autoridades locales inferiores, principalmente a las juntas municipales, dando origen a un probable modelo de gobierno submunicipal o intermedio, con capacidades directivas y administrativas para gestionar el mejoramiento de la calidad de vida de la población seccional.
- **Hipótesis secundarias:** a) La evolución socioeconómica y demográfica del Estado-nación tiende a crear escenarios en que el municipio deja de ser la entidad más próxima a los intereses de la sociedad, lo cual ha exigido institucionalizar instancias políticas de nivel submunicipal; b) el origen gubernativo de las juntas municipales del estado de Campeche es anterior a la creación de la entidad federativa y tal vez en ello se encuentre su arraigado estatus en la organización política de la vida municipal campechana; c) el equipamiento de las capacidades de gobierno y administración de las juntas puede constituir las en un modelo estratégico en el cumplimiento de los fines municipales; y d) el municipio y sus componentes territoriales juegan un papel relevante en la propuesta del nuevo localismo.

d) Estrategia metodológica y técnicas de investigación

Conscientes de las diferentes posturas que existen sobre el método a emplearse en el trabajo investigativo dentro de las ciencias sociales, esta investigación centra su atención en el estudio de instituciones y organizaciones intermedias o de carácter

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

vinculante entre municipio y conjunto de comunidades, delimitando el análisis al modelo de las juntas municipales del estado de Campeche, pulsación que necesariamente requirió su contraste con un modelo opuesto, seleccionando al efecto, las delegaciones municipales del estado de México. Con esta acción fue posible valorar más certeramente el papel protagónico del objeto de estudio en el contexto del municipalismo mexicano, apoyando el análisis en otras experiencias nacionales y de otros países.

La estrategia metodológica descansa en el enfoque del nuevo institucionalismo con particular atención al cambio institucional como categoría principal de éste (Sánchez, 2008), aspecto que sin duda se manifiesta en el circuito de las cuatro fases de análisis a que se refiere Ronald L. Jepperson: formación institucional, desarrollo institucional, desinstitucionalización y reinstitucionalización (Powell y DiMaggio, 2001). La decisión permite abordar el tema más allá de lo legal y de visiones meramente históricas que, si bien son importantes, no dejan de ser parciales en la explicación del fenómeno en análisis. De ahí que el conocimiento del objeto de estudio que comprende las veinte juntas municipales con sus aderezos institucionales y organizacionales, se realiza sin perder de vista los ambientes sociales, económicos y políticos desde su origen y transición hasta la actualidad.

En el proceso de investigación, optamos por el método cualitativo como el camino idóneo para interpretar a profundidad las propiedades empíricas del estudio de caso seleccionado, lo que condujo, en primer lugar, a recolectar y analizar información documental de fuentes primarias y de páginas o portales electrónicos de los nueve ayuntamientos, así como de diferentes instancias del gobierno del estado de Campeche, de otras entidades federativas y de otros países, siendo el conjunto de leyes y sus reformas un importante recurso para el propósito.

Después de esta fase se definió la estrategia para recabar la información en campo a través de entrevistas semiestructuradas a los principales actores involucrados en el protagonismo político y administrativo de las juntas municipales y delegados

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

municipales del estado de México, con lo cual se construyeron comparaciones entre los dos modelos: uno, colegiado y el otro, unipersonal.

La aplicación de las entrevistas fue presencial, se hizo al presidente de cada una de las veinte juntas municipales y a los nueve presidentes municipales o a la persona designada para el caso, mediante la integración de redes. En el estado de Campeche se hizo a través de los contralores internos de los municipios, y en el estado de México con líderes sociales o personajes con antecedentes en cargos municipales y por tanto, conocedores de las localidades seleccionadas, lo que permitió, en el primer caso, recabar treinta y un cuestionarios con preguntas por bloque temático y en el segundo caso, con el mismo esquema, veinte cuestionarios aplicados al mismo número de delegados de los municipios de Acambay, Aculco, Atlacomulco, Jocotitlán y Temascalcingo del norte estado de México. La selección se definió con base en los siguientes criterios: lejanía geográfica de la delegación respecto de la cabecera municipal, tener rasgos de urbanización y contar con población rural, condiciones de aproximación a las características de la mayoría de secciones municipales en que se dividen los municipios campechanos.

e) Estructura del texto

Primer capítulo.- En la lógica del planteamiento de análisis surge la necesidad de identificar, como punto de partida, el por qué el Estado crea instituciones políticas de ámbito inferior al municipio cuando la doctrina jurídica y la política consideran al gobierno municipal la autoridad más próxima a la comunidad de base social. La exploración permitirá construir el contexto del estado del arte sobre la categoría gobierno submunicipal y así validar el supuesto de la trascendencia del andamiaje institucional de las juntas municipales objeto de esta investigación; por tanto, a través del análisis institucional, se hurgan en la historia las precondiciones que dieron sentido a la caracterización del municipio en el derecho romano, cuyos lexemas latinos contemplan reglas para los integrantes de la comunidad política, situación originaria que relaciona los conceptos municipio-comunidad.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

Con base en tales antecedentes y las primeras andanzas del municipio a partir de la expansión del Imperio romano, la revisión continúa con su identificación orgánica en la conformación política y administrativa del Estado moderno, ya sea federal o unitario, condición primigenia en el ideal del legislador que con la evolución de las sociedades no siempre se cumple y menos en la actualidad en que las realidades socioeconómicas y demográficas alejan a la autoridad municipal de los conjuntos poblacionales. Ante ello, el Estado prevé dos formatos institucionales: creación de nuevos municipios y creación de instituciones submunicipales y comunitarias, cuya función es reducir la brecha del distanciamiento que pudiera darse en cualquier escenario de la gobernación local y así conservar el nicho de sinergias cotidianas entre gobierno y gobernados, acondicionamiento más evidente en las ciudades de gran población y en los municipios de extenso territorio y asentamientos humanos dispersos.

Esta elipsis en el recorrido histórico del municipio, muestra su origen eminentemente comunitario y los medios e instrumentos de que se vale el Estado para garantizar la vigencia de su involucramiento público-social. Bajo este paraguas argumentativo se construye el estado del arte de la categoría gobierno submunicipal y se exponen los elementos institucionales que originan este modelo de organización política estatal, ubicado entre el plano de la comunidad y el del municipio; es decir, comprende las secciones en que se divide el territorio municipal para facilitar la coordinación de un conjunto de comunidades o grupos urbanos de población con intereses y problemas colectivos diferentes. En función de ello algunas experiencias relacionales sirvieron de soporte por su similitud a las juntas municipales del estado de Campeche, con lo cual fue posible precisar la tipología gobierno submunicipal.

Segundo capítulo.- En la exploración y contextualización de la segunda categoría de análisis: juntas municipales, el examen se focaliza al objeto de estudio a partir de la búsqueda de su origen gubernativo, metodología que posibilitó esclarecer los tiempos de su eclosión como parte del gobierno económico y político de los pueblos en los albores del México independiente, estatus, en principio, monopolizado por el

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

ayuntamiento precolombino. La ocasión condujo a la disertación de la equivalencia conceptual entre ambos términos: ayuntamiento-junta para entender el porqué del privilegio del primer término para comunidades de importancia social, política y económica y la subordinación del segundo al establecerse en pueblos menores, jerarquía que, por primera vez, aplica el sistema constitucional del naciente estado de Yucatán en 1825 y que prevalece hasta nuestros días en el estado de Campeche y en algunas entidades federativas de la República mexicana: Chihuahua, Durango y Puebla, así como en otros países del orbe: España y Colombia, por ejemplo.

Con este contexto, se aborda después la evolución institucional de la organización política de los estados de Yucatán y Campeche para identificar el punto de quiebre que las juntas municipales tuvieron desde que el distrito de Campeche se declara segregado del estado de Yucatán en 1857. La revisión de las reformas y cambios institucionales abarca hasta 1917, año en que la Revolución mexicana cristaliza la constitucionalidad del municipio libre, encontrándose que mientras en Campeche constituían un emblema por su trayectoria ascendente tanto en su equipamiento político como administrativo y se reincorporaban al texto de la Constitución estatal de 1917, en Yucatán perdían importancia y al tiempo desaparecían del andamiaje institucional del municipio yucateco.

En el ascenso de las juntas municipales que también denominaremos campechanas estuvieron presentes los sucesos que siguieron a la promulgación de la Constitución general de 1917: escasa estabilidad política, caudillismo, centralización del poder, presidencialismo, caída del Estado de bienestar y descentralización; sin embargo, parece que los influjos nacionales tuvieron poca relevancia al interior del estado de Campeche, continuaron prevaleciendo ideales de apoyo al fortalecimiento municipal y de las instituciones de poder territorial intramunicipales. Así, de 1919 al 2015, la generación de reformas equipa de capacidades políticas y administrativas a las juntas e inclusive a comisarios y agentes municipales, quizás para evitar un mayor número de municipios en la entidad.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

Tercer capítulo.- En el entendido de que las instituciones permanecen por la fuerza de su utilidad socioeconómica, política y cultural, este Capítulo se aboca al balance de las capacidades legales e institucionales del modelo de las juntas municipales y de su contraste con el modelo opuesto de los delegados municipales del estado de México, con lo cual se busca verificar el alcance de las ventajas comparativas que éstas tienen en relación con otros modelos. La diagnosis inicia con tres tópicos representativos de los dos estados: marco sociodemográfico, distribución territorial del poder municipal y el contraste de los dos modelos. Las diferencias entre ambas entidades federativas son relevantes no sólo por el tamaño de su población y del territorio sino por las actividades económicas y la organización política que tienen. En la contrastación inicial resalta el papel protagónico de las juntas en relación con el de los delegados, dos formatos de autoridad auxiliar municipal que contribuyen, de manera distinta, al cumplimiento de los fines del ayuntamiento.

Continuando con el estudio detallado de las capacidades institucionales de los dos modelos y teniendo como punto de apoyo la información de campo, el análisis de las causalidades teórico-empíricas resaltó, con mayor certeza, el perfil gubernativo de las juntas no sólo por los avances en la normatividad municipal respecto de su representación política y proceso electivo, análogo a los del ayuntamiento sino por el estatus de gobierno que desempeñan y su formato colegiado y deliberativo en la toma de decisiones, aspectos que difieren diametralmente del que representan los delegados, no obstante, existen similitudes que identifican su origen representativo popular y la percepción ciudadana de su calidad gubernativa: las juntas y delegados ejercen poder territorial, mandan y se hacen obedecer.

A lo anterior se suma el diagnóstico cualitativo de las capacidades administrativas y de operación. El ejercicio muestra diferencias sustanciales en su funcionamiento, derivadas de la disponibilidad financiera. En tanto las juntas con presupuesto anual para gasto corriente y de inversión cuentan con estructuras orgánica y ocupacional, y algunas con maquinaria y equipo, los delegados comúnmente dependen de sus propia economía o de las aportaciones temporales de la comunidad (Polo, 2012). A

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

pesar de las fortalezas de las juntas, algunas enfrentan insolvencia ante la acción parasitaria sindical y la mayoría carece de personal calificado, asimismo el parque vehicular y de maquinaria -recursos inexistentes en otras experiencias similares del país y tal vez del extranjero-, en general es obsoleto y poco apoya la gobernabilidad democrática territorial; sin embargo, los avances reglamentarios estatales destacan la obligatoriedad de éstas a transparentar su gestión, publicitar la información que producen y a rendir cuentas ante el ayuntamiento y la ciudadanía mediante informe del estado que guarda la administración pública seccional, última responsabilidad también impuesta a los delegados municipales mexiquenses.

Cuarto capítulo.- El modelo de gobierno submunicipal que representan las juntas tiene amplias posibilidades de oportunidad política en la esfera del nuevo localismo, no sólo por las cualidades de su estructura directiva y administrativa sino por la posición estratégica que ocupan en la distribución del poder municipal. En el marco de las relaciones entre lo global y lo local se abren ventanas de oportunidad para el gobierno municipal descentralizado y relacional; es decir, capaz de responder a los estímulos de la dinámica global a partir de sus componentes territoriales. El proceso de pensar global y actuar local, *prima facie* la repolitización del municipio en la ruta del desarrollo de abajo hacia arriba, donde la participación ciudadana y la acción colectiva son elementos vertebrales en el juego democrático decisonal y que con menos costes de transacción puede promover y fomentar el gobierno submunicipal como instancia de articulación de actores e intereses comunitarios relevantes.

En efecto, la democracia como ideal de la sociedad moderna obliga al gobierno local a gobernar por redes ante la complejidad de hacerlo directamente con las masas de ciudadanos. Así, las redes, tanto de actores como tecnológicas, cumplen diferentes propósitos cooperativos, desde articular información para que los contribuyentes paguen sus impuestos y derechos en tiempo y forma hasta la intermediación para negociar y acordar mecanismos de consulta para el diseño y ejecución de políticas y programas. Su involucramiento, sin artilugios, en los engranajes decisonales del gobierno construye ambientes de confianza y facilita la gobernación y la gestión

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

pública territoriales, asimismo, facilita el arreglo de los desencuentros que suscitan las preferencias racionales de los actores y da seguridad al gobierno municipal para buscar y adquirir compromisos internacionales con sus pares, organizaciones de la sociedad civil o con los inversores privados.

Precisamente del grado de gobernabilidad democrática y apertura de la gobernanza local hacia el exterior, a una gobernanza multinivel, dependen las posibilidades para concretar escenarios de vinculación política con otros niveles de gobierno, con las organizaciones no gubernamentales y con la iniciativa privada, tanto del mismo país como internacionales. Esta apertura cambia la visión tradicional de la planeación democrática del desarrollo para fundamentarse en el ordenamiento territorial y de este modo transforma paradigmas culturales en actores públicos y en la población, en general, sobre la percepción exclusivamente referencial del territorio, el territorio es un ser viviente, en constante actividad y evolución, pero mucho depende del quehacer sustentable del ser humano. De esta manera, la ordenación del territorio es un ejercicio de planificación racional e integral que guía las acciones públicas, privadas y sociales y por consiguiente las alianzas público-privadas como medios para promover contextos competitivos, mediante la eficiencia en la disponibilidad de servicios públicos y proyectos productivos.

El cuadro de conclusiones se centra en la reingeniería institucional del Estado contemporáneo, proceso que, hasta ahora, es cierto, ha propiciado el cambio de viejos y enquistados paradigmas verticales en el ejercicio del poder político; sin embargo, profundizar en su rediseño es acondicionar su engranaje estructural a las demandas locales y a la alternativa del desarrollo. Ante estas nuevas realidades resulta imperativo acondicionar las capacidades internas estatales, para enfrentar con mayores ventajas competitivas los retos y desafíos que conlleva la integración y la interdependencia global. Si se entiende que la competencia internacional parte de las propias fortalezas estructurales del Estado y no sólo de las oportunidades coyunturales del entorno, entonces los gobiernos nacionales deben avizorar que las ganancias o los frutos de sus interacciones externas dependen, en gran medida, de

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

la organización interna, lo que implica hacerlo con la visión de un Estado sistémico a fin de fortalecerlo en sus partes; es decir, de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba.

En esta dinámica cotidiana cobra interés revisar a profundidad los avances en los procesos de descentralización y democratización y sus impactos en el mejoramiento del bienestar general y, así, articular experiencias e innovaciones para generar escenarios de oportunidad en el concierto de la globalización, cada vez más exigente del reposicionamiento de lo local. La propuesta postula como medio y como fin la refundación, no únicamente, de la entidad municipal sino de los entes submunicipales y comunitarios, en su implicancia y responsabilidad social está el que se constituyan en pilares en la alternativa del desarrollo y, por consiguiente, en piezas clave de la organización, promoción e inclusión deliberativa y propositiva de la participación ciudadana, necesaria de reactivar ante las insuficiencias del Estado para reducir las asimetrías del desarrollo económico y mejorar, por sí solo, la calidad de vida de los distintos grupos sociales.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

I. FORMACIÓN Y DESARROLLO DEL MUNICIPIO COMO INSTITUCIÓN DE BASE SOCIAL Y TERRITORIAL

Todas las cosas se definen por su obra y potencia operativa, de modo que cuando éstas no son ya lo que eran, no deben las mismas cosas decirse tales, a no ser que queramos hablar en sentido equívoco.

Aristóteles, 2011

En la construcción de la categoría gobierno submunicipal, primera fase analítica y contextual de nuestra investigación, este Capítulo contempla tres fines explicativos concatenados: el primero analiza y muestra cómo el municipio en su génesis es una institución doméstica de base social y territorial que emerge de un conjunto de creencias, costumbres y tradiciones preexistentes a su institucionalidad romana; el segundo, discierne sobre el por qué el Estado moderno se ve forzado a constituir instituciones territoriales inferiores al plano municipal, cuando los sistemas legales e institucionales de los estados federales o unitarios identifican al municipio como base de organización política y administrativa del edificio estatal, y por ende, al gobierno local como autoridad más próxima a los intereses sociales en escenarios evolucionados; y el tercero, contextualiza la categoría de análisis referida a partir de la discusión de algunos elementos institucionales que refuerzan el estado del arte de la misma, la escasa literatura obligó a considerar ciertas experiencias del mismo nivel que las juntas municipales materia de estudio y finalmente establecer la definición de una tipología de gobierno submunicipal *ad hoc* al propósito planteado.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

1.1 Raíces institucionales de la entidad municipal

Como proemio al estudio general de la evolución del municipio desde su génesis hasta la actualidad, esta primera sección inicia con un esbozo teórico del nuevo institucionalismo como enfoque de análisis. En seguida se revisan los principales elementos institucionales premunicipales y su influencia en la construcción de la institución municipio en el derecho romano, finalmente se examina la relación semántica municipio-comunidad, para confirmar su naturaleza social y territorial originaria, manifestada en la convivencia vecinal de la autoridad con la población.

1.1.1 El recurso de las instituciones

Nada bueno es posible en la organización social sin un cuadro de restricciones e incentivos que regulen la conducta de los seres humanos y de sus organizaciones. La vida colectiva en cualquier época de la historia no prescindió ni prescinde de mecanismos e instrumentos de regulación porque iría contra su propia existencia. Por lo tanto, las instituciones o reglas de juego (North, 2006) son connaturales al hombre social y político que al congregarse siente la necesidad de asegurar, por todos los medios posibles, su permanencia asociativa y de este modo trascender y reproducirse como especie. El hombre político a que se refiere Aristóteles es un ser humano social, capaz de compartir lengua, valores, creencias y reglas, lo que indica que este bagaje de instituciones, por siempre, han estado presentes en las diarias y diversas interacciones sociales (Doner, 2007) y cumplen su objeto al garantizar la convivencia de los individuos en la sociedad. Son, por ello, el marco referencial que delimita los alcances de la elección racional y, por ende, la toma de decisiones, ya sean individuales o colectivas.

El estudio del municipio como institución con profundas raíces premunicipales y cuya acepción propone el reconocimiento de antiguas regulaciones sociales y políticas, puede enriquecerse a través del análisis institucional considerando que el nuevo institucionalismo es un enfoque de diversificación interpretativa en las ciencias sociales (Powell y DiMaggio, 2001; Goodin, 2003) y como tal de carácter

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

interdisciplinario (Pérez y Valencia, 2004). Como enfoque de estudio es el medio idóneo para examinar retrospectivamente el origen y desarrollo de la institución municipal, sin dejar de lado los argumentos del institucionalismo clásico basado en la racionalidad¹⁰ y la revolución conductista.¹¹ Ambos, contribuyen con su visión a revisar la influencia de las instituciones “en el comportamiento de los miembros de la institución” (March y Olsen, 1997: 17).

Así, mediante dicho enfoque, se busca explicar las reglas primitivas sobresalientes que dieron origen a la entidad municipal y entender la evolución del municipio a través del tiempo, recuento probable de visualizar también desde el faro de la Administración Pública, ciencia que tiene, entre otros objetivos, el análisis de las instituciones y organizaciones municipales como parte de la arquitectura política del Estado. La tarea no es sencilla, por una parte, se enfrenta la complejidad de la antigüedad de las instituciones (Sánchez, 1958) y, por otra parte, su circunstancia informal (North, 2006) dificulta describirlas y precisarlas. Ante este dilema teórico, recurrimos a la variedad de nomenclaturas sobre el qué son las instituciones y cuya descripción más detallada hacen James G. March y Johan Olsen, al entender que no sólo son rutinas, convenciones, papeles, estrategias, formas organizativas y tecnologías sino creencias, paradigmas, códigos, culturas y conocimiento (March y Olsen, 1997: 63).

Como todas las instituciones, la institución municipal se transforma de acuerdo a la evolución social, proceso que inicia miles de años antes de su concepción en el derecho romano. En este trajinar, el cambio institucional incremental consolida su

¹⁰ El enfoque de la racionalidad tiene éxito hasta la década de los años cincuenta del siglo anterior y domina la teoría organizacional; concedía poca atención a los ambientes donde se desenvuelven los seres humanos y, por el contrario, mayor atención en la optimización de los recursos organizacionales, bajo el supuesto de que el individuo tiene información completa y conoce sus preferencias que son estables y permanentes (March y Olsen, 1997), opinión contrastada, primero, por Herbert Simon con su modelo de racionalidad limitada y, después, por March, Olsen y Cohen con el modelo del bote de basura que agrega el elemento temporal en el estudio de las decisiones organizacionales (Sánchez, 2009).

¹¹ El enfoque de la revolución conductista que, según Hall y Taylor, predomina en los años sesentas y setentas (Alarcón, 2000) se distingue por interpretar “la conducta económica y política colectiva como la consecuencia agregada de la elección individual. Los conductistas consideraban a las instituciones epifenoménicas, o como la simple suma de las propiedades al nivel individual” (Powell y DiMaggio, 2001: 34).

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

permanencia a través del tiempo, cuya circunstancia indudablemente obedece a la fuerza de la necesidad política y social que la sustenta (Guerrero, 1997). En tal virtud, la vigencia del municipio no es producto del capricho o conveniencia de los gobernantes o de las élites sociales y económicas, ni tampoco obedece a la mera voluntad política o a cambios planeados desde el gobierno, son regulaciones estructurales de la acción colectiva, modelos mentales, valores y capacidades y equilibrios de poder (Sen y Kliksberg, 2005).

Desde el pasado remoto, los cambios sociales manifiestan la búsqueda consciente de los individuos por mejorar sus condiciones de vida colectiva, lo que implica la formación, desarrollo, desinstitucionalización y reinstitucionalización de los medios coercitivos o limitantes del obrar humano que racionalmente elige entre el bien y el mal. En este sentido, es perceptible, que la institución municipal de nuestros días ya no es la misma de su aparición originaria; ahora, es discutible la creencia teórica de que el gobierno municipal es la instancia del Estado más cercana a los intereses sociales, para ello, hay que considerar el recurso de las instituciones alternativas que el mismo Estado ha instituido para conservar esta condición vinculante.

1.1.2 Instituciones premunicipales

Con la aparición del hombre sobre la tierra y su condición natural a la sociabilidad, se formó la familia como primer eslabón en la cadena de las organizaciones sociales y políticas posteriores; en principio, probablemente sobre bases endebles de identidad. En el salvajismo, los lazos consanguíneos y la cooperación espontánea son los signos incipientes de la seguridad grupal ante las amenazas de la naturaleza. Por intuición de sobrevivencia más que por la lógica de la razón, el ser humano busca asegurar su reproducción mediante la caza y la recolección de frutos en términos comunizaristas primitivos a que se refiere Carlos Marx; es decir, en un ambiente donde los medios de producción rudimentarios están socializados. Este estadio salvaje, a nuestro criterio, no quiere decir que el estado de naturaleza imaginado por Hobbes (2014) de “todos contra todos” haya existido sin una pizca de regulación capaz de darle viabilidad a la especie, condición inadmisible en el

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

parecer ciceroniano que señala la imposibilidad de “estar vacante de algún deber en ninguna parte de la vida pública o privada” (Cicerón, 2009: 3).

En la familia nómada los lazos identitarios del grupo social comienzan a adquirir relevancia en los clanes totémicos, todavía no asentados de manera definitiva en un territorio. La agricultura, la domesticación de ganado y la pesca, poco a poco, se encargan de sujetarlos al lugar elegido para la subsistencia de una población en constante crecimiento: fertilidad de suelos, disponibilidad de áreas de pastoreo y ríos. Estas cualidades territoriales en conjunción con los adelantos en los medios de producción, son los ejes del incipiente bienestar individual y colectivo que da pie a la formación de estratos sociales y a la primera división del trabajo político: el paterfamilias y los miembros de las familias. A pesar de que la agrupación, basa sus relaciones consanguíneas y vecinales en creencias, símbolos y mitos: cada familia, como cada grupo de familias, tiene su propio antepasado y su propia liturgia en la adoración de sus muertos (Coulanges, 1986), la cooperación y la solidaridad se robustecen en busca del bien colectivo y para su defensa contra otros clanes.

Y cuando los clanes forman tribus y la ocupación del territorio se vuelve definitiva, las ligas sociales, económicas, políticas y culturales tienden a consolidarse en el espacio elegido y valorizado por sus atributos. A partir de este proceso de anclaje a un centro común de identidades, el territorio se configura en el marco de las instituciones informales, lo que sería el ámbito jurisdiccional de validez de los actos de gobierno. Obvio es que cada colectivo tribal creara sus propias reglas para mantener climas de certidumbre en las relaciones cotidianas del conjunto, fenómeno que sin duda confluye en la conformación de la primera comunidad política, el municipio, “cuyo fin es servir a la satisfacción de necesidades que no son meramente las de cada día” (Aristóteles, 2011: 3) sino las colectivas.

Pero como la evolución social sigue su curso, se presenta la necesidad de repartir las tierras comunales entre los miembros del grupo, paso precursor a la propiedad privada. La acción probablemente comprende tres partes sustantivas en el buen vivir: una, destinada a la habitación o al hogar con sus implicaciones religiosas; otra,

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

a las tareas productivas, principalmente la agricultura, y, una más, al uso común: bosques, pastizales, distribución observable hoy en día en los ejidos y bienes comunales.¹² El repartimiento de la tierra obliga a la autoridad doméstica a innovar reglas para asegurar la posesión individual y colectiva, tarea que le corresponde al patriarca que, con sus auxiliares, regula, vigila y sanciona las nuevas relaciones sociales y económicas. En el *calpulli* azteca, antecedente del municipio mexicano, el *Teachcauh* o principal administra el régimen agrario,¹³ función posteriormente asumida como parte de los fines del municipio.

Desde entonces, puede decirse que el territorio de cada pueblo va adquiriendo y fortificando su principal atributo, la autonomía, cuyo valor se adhiere a las fibras más íntimas de la agrupación y su relevancia ideológica conlleva su protección y conservación. La autonomía, influida fuertemente por la religión, es consagrada en el pedestal de los valores, símbolos y rutinas muy particulares de cada *locus* que se identifica con un *nomen*.¹⁴ En aras de la autonomía, posteriormente reconocida por los romanos en la conformación del municipio, los pobladores y sus dirigentes no escatiman esfuerzos para defenderla e inclusive para el ataque y evitar así la “infiltración extranjera en su población, en sus costumbres y en sus instituciones” (Ochoa, 1979: 60). De esta forma, aparece la milicia y con la milicia la guerra se

¹² Ubaldo Martínez Veiga, señala que Morgan, en los últimos capítulos de su obra: *La sociedad primitiva*, “describe la evolución de la propiedad o sistemas de herencia. En el estadio de salvajismo la idea de propiedad estaba poco desarrollada. En el estadio más bajo de la barbarie [que comenzó con la invención o adopción de la alfarería] todavía era mucho más importante la propiedad comunal, pero con movimientos en dirección de la posesión individual. En el estado medio de la barbarie [caracterizado por la domesticación de animales] aumenta la propiedad privada, pero la tierra era poseída por la tribu. En el estadio más alto de la barbarie [que inicia con utilización de hierro y termina con la aparición del alfabeto fonético] la propiedad comunal de la tierra está en peligro y con la transición a la civilización la tierra empieza a ser poseída básicamente por los individuos o el Estado” (Martínez, 2013: 61).

¹³ En esa forma de organización social y política, el *teachcauh*, con el apoyo de otros funcionarios del concejo tribal, administra el régimen comunal agrario, el trabajo de los miembros del *calpulli* y el producto de sus tierras, y, además, cuida del orden, procura la impartición de justicia y el culto a los dioses y antepasados (Ochoa, 1968).

¹⁴ “Los nombres de las tribus parecen debido a la casualidad más que a una elección razonada; con el tiempo sucedió a menudo que una tribu era conocida entre sus vecinas con un nombre distinto del que ella misma se daba, como ocurrió con los alemanes, a quienes los celtas llamaron ‘germanos’, siendo éste su primer nombre histórico colectivo” (Engels, 2011: 43).

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

convierte en una acción de fuerza necesaria en las ciudades y cada vez más recurrida, profesionalizada y equipada.

Otra institución inherente a la evolución humana y eminentemente local es el matrimonio, su importancia en la conducta societal de las primeras organizaciones es determinante para la constitución de la familia y la autonomía de los pueblos, aunque también juega un rol de conveniencias en la conservación o ampliación de del poder de los principados y, al mismo tiempo, es la base de la división del trabajo (Weber, 2008). Esta doble función le confiere un amplio protagonismo en las relaciones productivas domésticas que procuran la autosuficiencia y propician la producción diversificada: la mujer atiende el cultivo de la tierra, la recolección del producto y se encarga de las tareas domésticas y del cuidado de los hijos, al hombre corresponde el trabajo pesado, la caza, cría de ganado, talla de madera, la herrería y participa en la guerra (Weber, 2001). Ello, engendra el trueque o intercambio “directo de un producto o de una prestación contra otro producto u otra prestación” (Martínez, 1996: 11), interacción mercantil regulada por la rutina y que aún pervive después de la aparición de la moneda por el siglo VI a.C.¹⁵

En este escenario de cambios institucionales incrementales, el poder político pasa del paterfamilias al jefe patriarcal, para Moisés Ochoa Campos primer antecedente del gobierno municipal (Ochoa, 1987) y cuyo germen Lewis H. Morgan recomienda buscar en la edad del salvajismo (Morgan, 2001). Al principio, el jefe patriarcal es símbolo de unidad y ejerce autoridad conforme los dictados de la voluntad general o del consejo de ancianos; sin embargo, con el correr del tiempo y el aumento de la población con todos sus conflictos y necesidades, el poder sin contrapesos le corrompe y aflora el lado egoísta del *homo sapiens*, rompe la malla institucional prevaleciente y se convierte en tirano, en el señor con derecho de vida o muerte,

¹⁵ Según Francisco Javier Gómez, la moneda apareció “hacia finales del siglo VII a.C. en las ciudades griegas de Asia Menor [...]. Fue a partir de mediados del siglo VI a.C. cuando algunas ciudades griegas dieron los primeros pasos con acuñaciones como las de Corinto o las de Egina (las célebres ‘tortugas’, por la representación que llevaban grabada)” (Gómez, 2011: 70).

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

paradigma absolutista que después transita a la figura del monarca que subyuga y comprime todo bajo su tutela.

La transición, favorece el progreso de las ciudades sobre los pueblos periféricos o burgos. Los monarcas influyen decididamente en las actividades económicas, celebran convenios mercantiles y abren las puertas de la ciudad para darle paso a los productos agropecuarios, artesanales y prendas de vestir, y cuando los acuerdos llegan a romperse el recurso es la guerra¹⁶ dados los intereses que se afectan. Asimismo, los reyes regulan la producción interna e imponen sanciones a quienes no labran la tierra. El Código de Hammurabi (1792-1750 a.C.) rey de Babilonia, norma la buena marcha de las relaciones sociales, la aplicación de la “justicia” y también la procuración del bienestar de la ciudad obligando al fomento de la agricultura como factor económico principal, prioridad establecida en las leyes 42 a la 71. Pronto la aplicación de estas instituciones informales locales trascienden las fronteras babilónicas y se adoptan en la normatividad de otras civilizaciones de la época: Egipto, India y China; más tarde, Grecia e Italia.

Estas primeras civilizaciones (3500-1800 a. C.) consolidan, por decirlo de alguna manera, la relación matrimonial entre el poder religioso y el terrenal. Los diferentes vestigios muestran las liturgias y boatos religiosos con que se revestían los reinos y la comunión existente entre monarcas y sacerdotes. La monarquía, uno de los tres sistemas de gobierno a que se refiere Aristóteles, eleva el poder de uno sólo de los ciudadanos sobre los demás a signos divinos, condición que perdura hasta el siglo XVII cuando la osadía del rey Jacobo VI de Escocia y I de Inglaterra lo lleva a imponer “a sus súbditos un juramento de fidelidad que lo reconocía prácticamente como jefe espiritual [lo que el papa] Paulo V reprobó... mediante dos Breves [o resolutivos]” (Herrejón, 1984: 14).¹⁷ El gobierno del monarca ya no es el gobierno

¹⁶ “Los dos reyes de las dos ciudades [Uruk y Aratta] deciden entonces entablar relaciones comerciales, pero surgen los desacuerdos y estalla la guerra” (Léveque, 1991: 200).

¹⁷ Al debate entró el español Francisco Suárez quien argumentó a través de su obra *Defensio fidei* que la potestad de los pontífices o papas sí proviene de Dios y no así la del rey como lo afirma el monarca de Inglaterra. (Herrejón, 1984).

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

del pueblo simple y sencillo que dirige el jefe patriarcal, se hace más complejo en la medida que crecen las ciudades: las creencias y rutinas crean costumbres en el ejercicio del poder y éstas finalmente se traducen en leyes.

Pero si la administración es útil a la familia para racionalizar la utilización de los bienes de que dispone, mayor interés adquiere en cuanto hay que administrar los bienes de la comunidad o de la ciudad que exige la dotación de servicios públicos y la organización del trabajo de los esclavos en la construcción de amurallados. Es precisamente en la envergadura de las necesidades de las primeras civilizaciones donde aparece la burocracia, la especialización ocupacional y la clase dirigente (Aydon, 2011) con mayor nitidez y, por ende, surge la administración como actividad, fenómeno real y objeto de estudio (Sánchez, 2001). Desde entonces, es posible asegurar que la administración pública es una necesidad instrumental del gobierno para aterrizar las decisiones políticas, función que a nivel local, por ejemplo, le corresponde a la *curia* romana.¹⁸

En el cúmulo de instituciones premunicipales a que nos hemos referido, también cabe el asambleísmo como regla natural de la vida democrática que decanta al municipio. En los *demos* de Atenas está la semilla de la democracia y reaparece la asamblea como procedimiento institucional para elegir, por consenso ciudadano, a la autoridad política y legitimar la toma de decisiones, práctica que posteriormente tiene lugar en las magistraturas romanas. No obstante que la asamblea o comicios en la *polis*¹⁹ comprende privilegios de clase, emergen “sistemas de gobierno que permitieron la participación popular de un sustancial número de ciudadanos sobre

¹⁸ Dentro de la organización de la *curia*, los ediles o *duunviri* eran responsables de la administración municipal, los *cuestores* de las finanzas, los *pontifices* y *augures* del culto municipal; y los *augustales* del cuidado del culto imperial (Quintana, 2000).

¹⁹ Antes de que apareciera el despotismo patriarcal, las decisiones comunitarias se toman en asamblea, al menos así lo registra la historia en los *demos* de la Atenas de los siglos VII y IV a.C., método observado en la *polis*, destinado a la participación de hombres libres de la ciudad-estado. En el seno del *ágora*, se discutían las normas y acordaban los asuntos públicos. La asamblea popular sería la fórmula admirada por Tocqueville en la comuna de Nueva Inglaterra. El pueblo –escribió– es fuente de los poderes sociales y amo que debe complacerse hasta el límite de lo posible (Tocqueville, 2009). Hoy en día dicha práctica ancestral sigue activa en comunidades étnicas regidas por el sistema de usos y costumbres, por supuesto, con sus adecuaciones y especificidades.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

bases tan sólidas que, con cambios ocasionales, pervivieron durante siglos (Dhal, 2012: 13).

En resumen, la creación del *municipium* como institución político-jurídica resulta de un conjunto de instituciones informales que evolucionan y conforman un ente con elementos identitarios fundamentales: territorio, población, gobierno y normas, con el atributo de la autonomía en su régimen interior. Al razonamiento contribuye la opinión de dos especialistas del derecho romano Valentín Letelier y Eugene Petit. El primero sostiene que en ningún pueblo civilizado “correspondió a las leyes crear el derecho ni las instituciones fundamentales; *lo único que hicieron fue desarrollar y perfeccionar, tanto en lo público como en lo privado [...], el orden jurídico y político establecido de antemano*” (Letelier, 1967: 410). Y el segundo, asegura que “Durante el primer periodo [que comprende de la fundación de Roma a la Ley de las XII Tablas], el derecho romano está todavía en la infancia. *Se compone –dice- de costumbres antiguas de los pueblos itálicos que fundaron la nueva ciudad*” (Petit, 2011: 28). (En ambas citas, cursivas del autor).

1.1.3 Aparición de la institución municipal

El enfoque neoinstitucional da cuenta de este proceso ascendente que concluye en una comunidad política de base social; sin embargo, existen otras versiones de su origen, teorías asimétricas en cuanto responden al interés científico de cada escuela del pensamiento municipalista.²⁰ A pesar de ello, en la explicación del fenómeno tres de éstas aportan elementos al análisis institucional propuesto. La vertiente naturalista o sociológica lo hace al plantear el germen del municipio como obra de la naturaleza y no del legislador y por tanto, anterior al Estado, condición refutada

²⁰ Carlos F. Quintana en su tratado de *Derecho municipal* (2000: 6-15) hace referencia a las “doctrinas”: sociológica o jusnaturalista, legalista o del derecho positivo, histórica o anglo-germánica, economicista, administrativa y étnico-cultural. Teresita Rendón por su parte, también en su tratado de *Derecho municipal* (2005: 23-34) cita las siguientes escuelas: sociológicas (jusnaturalista, social-católica, economista e institucional) y dentro de las legalistas o jurídicas (individualismo liberal, administrativista y de Hans Kelsen. Y Pedro Torres Estrada, en su libro *La autonomía municipal y su garantía constitucional directa de protección* (2005: 10-14), menciona de manera individual, al igual que Quintana Roldán, las: jusnaturalista, jurídica española, étnico-cultural, positivista y ecléctica.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

por la doctrina legalista o de derecho positivo que condiciona el evento de su nacimiento a la voluntad del Estado. En conciliación de esta divergencia, la corriente ecléctica concibe la aparición del municipio como un antes a la aparición del Estado pero, sin embargo, éste es el que finalmente lo reconoce.

Asimismo, hay indicios de una posible corriente institucionalista, atribuida al jurista francés Maurice Hauriou (1856-1930) quien, según Teresita Rendón, considera conveniente “aplicar al fenómeno municipalista las ideas en torno al concepto institución” (Rendón, 2005: 24). Tal vez la propuesta se centre en las cuestiones jurídicas y no en los distintos factores que intervienen en la vida municipal. En este sentido y con el enfoque del institucionalismo clásico, el aporte de Moisés Ochoa Campos (1987), con su obra *El municipio y su evolución institucional*, contribuye a la comprensión descriptiva de la historia institucional del municipio desde la familia primitiva hasta la década de los ochenta del siglo pasado. No es el único caso, en la literatura se encuentran otras aportaciones, principalmente en España (1983-1995), con estudios focalizados a municipios como los dedicados a Salamanca, Granada y Alicante.

A los anteriores puntos de vista, abona la búsqueda de los constructores del derecho municipal. Por lo regular estos especialistas ubican el origen del municipio en Grecia. La idea puede ser válida fundamentada sólo en el hecho de que la *polis* es de índole socio-política y no jurídica (Rendón, 2005) o porque con sus *demos* es precursora de la organización y funcionamiento municipal (Quintana, 2000). Pero si a esta lógica de ubicación se antepone un rastreo más profundo en la historia sobre el surgimiento de instituciones premunicipales básicas: territorio, población, gobierno, autonomía y reglas de juego, el presupuesto cambia en la retrospectiva hasta la fase del sedentarismo. Moisés Ochoa Campos considera que el municipio primitivo se localiza precisamente en el tránsito de la vida nómada a la sedentaria (Ochoa, 1999). Es cierto, los griegos, especialmente los atenienses, consolidan los *demos* como base territorial de la *polis*, lo que propicia que algunos autores consideren a la polis, la ciudad-Estado y a los demos, como municipios.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

Toca a los romanos, artífices del Derecho, concebir la arquitectura formal de lo que sería la institución municipal. El evento jurídico reconoce una comunidad territorial construida y evolucionada a partir de la familia, con identidad propia. Jacques Maritain considera que el clan y la tribu “son comunidades que preparan y anuncian el advenimiento de la sociedad política” (Maritain, 2002: 16) o del municipio político. Para Pedro López y Francisco Javier Lomas, el término es acuñado en el año 381 a.C. con fines integracionistas; es decir, para “integrar a las comunidades derrotadas de Italia” (López y Lomas, 2004: 133), la idea es parcial y niega la esencia del término, más adelante examinado en su morfología. La parcialidad se encuentra en que los autores no toman en cuenta tres palabras derivadas del concepto *municipium*, cada una destinada a tipificar la procedencia y derechos de los municipios romanos. De acuerdo con Carlos F. Quintana: la primera, *municipia socii* o *municipia cum sufragio*, comprende los pueblos políticamente cercanos a Roma con derechos de la metrópoli; la segunda, *municipia foederata* o *municipia sine sufragio*, refiere a los pueblos que por pacto se incorporan al Imperio romano; y la tercera, *municipia coercita* o *municipia coerita*, a los pueblos conquistados que cuentan solo con capacidades administrativas y no políticas (Quintana, 2000).

Así pues, institucionalizado el municipio presupone una normatividad específica, el primer indicio historiográfico parece ser la *Lex Iulia municipalis*, promulgada por Julio Cesar²¹ en el año 45 a.C. con el fin de regular los servicios municipales: policía y mantenimiento de calles, levantamiento del censo local y de los cargos de la autoridad municipal.²² Otro indicio más, de amplio y detallado análisis por ser parte del colonialismo romano sobre la península Ibérica, es la *Lex Irnitana*²³ del año 91

²¹ Existen autores que niegan esta paternidad y asumen por consecuencia que la autoría corresponde al emperador Augusto (Rodríguez, 2002; Bendala *et al*, 2005; D’ORDS, A, 1983, citado por Das Gracias, 2014).

²² “La construcción, cuidado y vigilancia (incluido el mantenimiento) de las calles en Italia fueron confiados, en un primer lugar, a los censores... Estos magistrados eran libres de tomar decisiones referentes al establecimiento de nuevas rutas, teniendo como limitación el crédito que el Senado otorgaba para este concepto... Si el censor no se encontraba disponible en un determinado momento recaían algunas de sus atribuciones dentro de este campo en el pretor urbano. Finalmente se transfirió a los ediles” (Ponte, 2007: 216) como lo establece la *Lex Julia municipalis*.

²³ La Ley Irnitana descubierta cerca de Sevilla, España en 1981, consta de diez tablas de bronce grabadas con ordenanzas romanas, de las cuales faltan cuatro

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

d. C. dedicada a normar el municipio de Inri.²⁴ Esta ley conduce, entre otras causas, las responsabilidades de los munícipes (habitantes del municipio) y el ejercicio del gobierno por parte de los magistrados: *ediles*, *cuestores* o *duunviros* (Torrent, 2008), así como la atención de los asuntos públicos: construcción de templos, calles, barrios, baños y mercados, y la administración de la tierra del común a los munícipes.

1.1.4 Relación semántica municipio-comunidad

Plantear y demostrar que el municipio, desde la óptica del análisis institucional, es producto de un proceso previo, genuino y evolutivo de instituciones informales que culmina con su creación en el derecho romano, parece no ser suficiente en la explicación, hermenéuticamente existe la necesidad de acudir a otro elemento correlativo para cimentar la argumentación. ¿De qué estamos hablando? De la composición etimológica de *municipium*. El planteamiento se fundamenta en el hecho de que las palabras se crean en función de algo, de modo que expresan percepciones, ideas, imágenes mentales, creencias, experiencias y terminan estructurándose en representaciones con propiedades de identidad propia. Así, el término municipio encierra en su morfología, cuando menos, dos nociones estructurales: sentido de comunidad y contenido imperativo para los integrantes de la comunidad.

Municipium es una palabra compuesta por los lexemas *munus* y *capere* que, en conjunto expresan reglas de conducta individual y colectiva. Por una parte, el sustantivo *munus*, *eris* que significa cargo, oficio, función, tarea o deber, supone un destinatario capaz de asumirlo. La acción queda mejor explicada con las dos acepciones que algunos especialistas derivan de esta raíz: primera, don de regalar o corresponder a favores recibidos (López y Lomas, 2004) y segunda, deber u

²⁴ Sobre el particular Nina Spichenko de la Universidad de Lomonosov Moscú, en su colaboración a la obra *Memorias de historia antigua XXIII-XXIV*, dice: “Se sabe que la *Lex Irnitana* contiene una rica información sobre la administración municipal de la comunidad de derecho latino durante la segunda mitad del siglo I d. de C. En esta ley municipal hay capítulos dedicados directamente a la competencia y elecciones de los magistrados” (Universidad de Oviedo, 2008: 41).

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

obligación de asumir el *munera honoraria*,²⁵ nociones que implican valores de cooperación y solidaridad. Por otra parte, el verbo *capio, cepi*, expresa tomar, asir, coger, hacerse de o asumir y aprehender; palabras que también aluden a un destinatario, por lo que la combinación de ambas radicales: *munus* y *capere*, conceptualizan un agente obligado: el que se hace cargo de o el que asume la función de, lo que más tarde constituye “un sujeto (en sentido estricto) que, en base a una norma del ordenamiento, recibe la misión de estar al cuidado de algo que interesa a los demás” (Giannini, 1991: 144), sujeto observable, en los sistemas normativos de comunidades étnicas que se rigen por normativas de comunalidad.²⁶

La composición del vocablo municipio, entonces, propone una estrecha relación semántica con la palabra comunidad, lo cual no resulta extraño cuando ambos términos tienen la raíz *munus* en común. Los tratadistas han construido la definición más universal de municipio teniendo en cuenta esta correspondencia lingüística; sin embargo, al profundizar el análisis se descubre que el concepto municipio contiene una carga institucional más profunda que parte de la misma comunidad,²⁷ entendida ésta como ‘la conciencia de un sistema de fines comunes a los individuos, distintos de los fines individuales y [por tanto son] más estables y armónicos que éstos’ (Ochoa, 1979: 20), entre los que se encuentra el mejoramiento de la calidad de vida.

²⁵ Por su parte, Juan Francisco Rodríguez Neila, en su aporte al libro *Estructuras sociales durante la antigüedad: Actas del coloquio 1977*, denominado “*La terminología aplicada a los sectores de población en la vida municipal de Hispania romana*”, cita del jurista Paul Joseph Ritter que ‘*Munus* se entiende de tres maneras: en principio como don, de ahí la expresión dar o enviar regalos; luego como carga, de ahí que, cuando es suprimida, la exención del servicio militar o de la prestación se llama inmunidad; en fin, el deber, de ahí las prestaciones militares y los soldados llamados *munifices* (los que prestan un servicio). Así, pues, (los habitantes) son llamados *municipae* porque toman parte de la prestaciones públicas’ (Universidad de Oviedo, 1977: 202 y 203).

²⁶ En México, la lucha indígena encabezada por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional obliga a reformar la Constitución General de la República en el año de 2001. A partir de ello, se reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a “Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural”, dentro de las cuales el “servicio de conciencia” es parte vertebral del trabajo comunitario que vincula cargos religiosos y civiles en términos de escalafón.

²⁷ El término comunidad proviene de *Communitās, ātis*, derivación de *communis*, que a su vez se origina del sustantivo *munus* el cual, con el agregado del prefijo *cum*, obtiene el sentido gramatical que le asigna el *Diccionario de la Lengua Española*: comunidad, “calidad de común” o que pertenece a todos y a nadie en particular. Cabe entonces la interpretación de Joan Subirats sobre la unión de *cum* y *munus*: ‘el que hace lo que tiene que hacer junto con otros’ (citado por Heras, 2008: 131).

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

Planteada de esta manera la identidad comunalista del municipio se entiende el sentido real de la aportación de las instituciones informales en su edificación que, por su amalgama social, constituye la entidad de base territorial y de autogestión más inmediata al interés comunitario. El municipio, no es otra cosa en su génesis que producto de la comunidad que crea normas e instituciones, por tanto, es comunidad y funciona como comunidad. Su sentido de totalidad y autonomía, esencias de su territorialidad, constituyen el escenario donde la autoridad y la población se relacionan cara a cara y en esta interrelación entrelazan esfuerzos y recursos para el cumplimiento de los fines comunes. En palabra de Alexis de Tocqueville, el municipio es la comuna salida de las manos de Dios.

1.2 El municipio en la organización territorial del Estado moderno

La pretensión de este segundo apartado consiste en mostrar la evolución del municipio a partir de explicar su presencia en la arquitectura del Estado moderno ya sea de sistema federal o unitario. Asimismo, observar cómo dos fenómenos sociodemográficos, uno urbano y otro rural, propician que esta instancia territorial concebida como la de mayor cercanía estatal a los intereses comunes tienda a no serlo, haciendo de la proximidad institucional, en buena parte de los casos, sólo un concepto retórico. Finalmente, busca discernir la propuesta de dos procedimientos institucionales estatuidos por el mismo Estado para evitar tal distanciamiento: a) la creación de nuevos municipios y b) la creación de entidades comunitarias y/o submunicipales en el territorio de los municipios.

1.2.1 El municipio en la formación del Estado

Cuando los iusnaturalistas conciben al municipio como obra de la naturaleza y no del Estado, en parte tienen razón. Tal acontecimiento no es un hecho aislado del intelecto del hombre gregario, deliberadamente crea patrones de vida para mejorar su condición asociada y así pervivir a pesar de los mismos obstáculos que la naturaleza le impone. Aunque estos patrones, en principio se sustentan más en inspiraciones o mandatos divinos y su aparición está más en el sentido reactivo ante

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

las experiencias del entorno, no dejan de ser vinculantes a las necesidades del conjunto. Poco a poco, al influjo de los descubrimientos e invenciones, las reglas van adquiriendo mayor importancia en el corazón de la población y del territorio ocupado de manera definitiva.

Desde que el territorio se convierte en el principal punto de referencia en la racionalidad individual y colectiva, según lo hemos anotado, aparecen instituciones que lo identifican y lo protegen como propiedad íntima de la tribu. Esta valoración consciente, incluso, lleva al gobierno y a los gobernados a construir murallas contra las externalidades y así tener en lo interno ambientes propicios para la tranquilidad social y el desarrollo de actividades económicas: agropecuarias, artesanales y mercantiles. El territorio, es la cuna de la formación progresiva de las instituciones básicas: autonomía, democracia, gobierno y administración, entre otras, las cuales son fundamentos del pensamiento jurídico romano en la creación del municipio. De este modo, el territorio llega a entenderse “como un entramado de intereses de una comunidad territorial (Fantone, 2004) y por tanto, en la arena de los derechos y obligaciones de quienes lo habitan y aprovechan.

Cuando aparece la institución municipal se consolida una serie de instituciones de “derecho consuetudinario”: prácticas, costumbres, tradiciones y códigos, y a la vez se certifica el acta de nacimiento de la primera comunidad política con toda su arquitectura formal en la legislación romana. Se le reconoce un *territorium* con límites y colindancias; un *populus* que se manifiesta en el seno de la asamblea general; un poder organizado en la curia que funciona como cuerpo deliberante con sus magistraturas, y una legislación propia que depende de la tipología de cada municipio (Rendón, 2005).

El Estado municipal (Ochoa, 1989) es concebido jurídicamente durante el Imperio romano, cuando la ciudad comprende el centro y su comarca como un solo núcleo de cohesión socioeconómica, política, ideológica y religiosa (Hidalgo, 1977) en una relación simbiótica, donde el campo apoya el desarrollo urbano. Este es el fin de las reformas económicas imperiales, hay que arraigar al campesino a la tierra y de

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

paso, mantener mano de obra disponible en beneficio de la ciudad constituida en el centro del poder monárquico y religioso. Son avasallados los pueblos rurales y sólo cambia el sistema de dominio centralizado con la caída del Imperio y el ascenso de un nuevo modo de producción. El feudalismo sustituye la esclavitud como forma de acumulación y, entre otros eventos, provoca la lucha por la descentralización del poder político favoreciendo la autonomía municipal, ya el municipio y no el monarca dicta ordenanzas de fomento a las actividades económicas rurales y urbanas, y regula, proteccionistamente, las transacciones comerciales en beneficio de la ciudad (Dobb, 2005). Los campesinos se ven obligados a satisfacer la demanda interna y sólo después pueden mercantilizar sus productos fuera de la ciudad.

Pero, con la decadencia del sistema feudal y su transformación ante el asedio de las fuerzas capitalistas y la ineficiencia del fidelismo de los feudatarios hacia el monarca (Uvalle, 1984), la época dorada del municipio cambia de sentido. El rey recupera y centraliza, por todos los medios a su alcance, el poder político, pero, ya no sigue por el mismo sendero, rompe viejas ataduras socioeconómicas y abre las puertas al nuevo sistema basado en relaciones contractuales que, con sus ajustes, perduran hasta la fecha. Finalmente, en el contexto histórico del renacimiento surge el Estado moderno (XIV y XV) con dos atributos distintivos: soberano frente a cualquier otra fuerza externa, y supremo por el dominio que ejerce sobre las instancias territoriales provinciales y municipales que le componen.

El gobierno absolutista de los reinos europeos, fuertemente favorecido por la influencia religiosa, no deja de reconocer la vigencia de otros poderes, el de la misma iglesia católica que le favorece; por lo tanto, no desconoce el poder municipal pero lo atrapa y lo subsume a la voluntad del monarca. En esta recomposición institucional, la autoridad con mayor presencia en los municipios es la nombrada por el rey como medida de control y de fomento económico. Por ejemplo, durante la Colonia de América los corregidores presiden los cabildos, procuran el desarrollo económico y social de municipios y provincias, intervienen en la organización

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

recaudatoria de las rentas para la Corona y velan por el “buen tratamiento de los aborígenes”, su conversión al cristianismo y su leal vasallaje al monarca.²⁸

Al compás del largo periodo absolutista, la revolución industrial (siglo XVIII) crea necesidades comerciales y el poder tras el trono busca mercados transfronterizos para satisfacerlas. Precisamente en este escenario, España, no lejos de Inglaterra y vecina de Francia, los tres países en beligerancia constante, procura mantener su potestad e integridad con las reformas borbónicas que se encaminan a fortalecer, controlar y centralizar las estructuras de gobierno para la defensa del imperio español de las dos potencias europeas.²⁹ Pero como dichas reformas refuerzan su incidencia impositiva en la población en general, producen resultados adversos y los ayuntamientos encargados de la recaudación pierden su base social ante la obligación de cumplirle a la Corona.

1.2.2 Entre federalismo y unitarismo

El municipio en la estructura política del Estado moderno conserva su posición de institución de base territorial en cualquiera de los sistemas de organización del poder político estatal. En el texto constitucional o ley posterior (secundaria) de los Estados nación suele aparecer como base del edificio estatal y no puede ser de otra forma cuando su origen es precisamente la virtud de su proximidad público-social. La variación que presenta la regla de la división territorial en las constituciones nacionales, según puede observarse en los ejemplos del **Cuadro 1.1**, responde a la forma y no al fondo de la cuestión. Así, si las constituciones políticas de México, Venezuela y Colombia lo explicitan y las demás no, seguro lo hace la ley secundaria.

²⁸ “Las ordenanzas para corregidores de Cumaná, en 1700” [La gobernación de Cumaná, actualmente es la capital del Estado de Sucre de la República de Venezuela], María José Lucas Nogales, *Temas Americanos*, Número 6, 1986, pp. 15-26, <http://institucional.us.es/tamericanistas/uploads/revista/06/2.-%20LAS%20ORDENANZAS%20PARA%20CORREGIDORES%20DE%20CUMAN%c3%81,%20EN%201700.pdf>, consulta del 12 de febrero de 2015.

²⁹ “La ordenanza de intendentes y las comunidades indígenas del virreinato peruano: una reforma insuficiente”, Concepción Navarro Ascue y Carmen Ruigómez Gómez, *Revista Complutense de Historia de América*, No. 19, 209-231, Edit. Complutense, Madrid, 1993, en línea <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=172429>, consulta del 12 de febrero de 2015.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

**CUADRO 1.1
EL MUNICIPIO EN LA BASE DE LA PIRÁMIDE ESTATAL (EJEMPLOS)**

País	Disposición constitucional
Sistema federal	
Brasil	Artículo 18. La organización político-administrativa comprende la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios , todos autónomos.
México	Artículo 115.- Los Estados tendrán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre .
Venezuela	Artículo 168. Los Municipios constituyen la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía.
Sistema unitario	
Colombia	Artículo 311. Al municipio, entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, corresponde prestar servicios públicos, construir obras para el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio y promover la participación comunitaria.
Francia	Artículo 72. Las entidades territoriales de la República son los municipios, los departamentos, las regiones, las entidades con estatuto particular y las entidades de Ultramar.
Perú	Artículo 189.- El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos [municipios], en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local.
Sistema descentralizado	
España	Artículo 137. El Estado se organiza territorialmente en municipios , en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.
Italia	Artículo 114. La República se compone de los Municipios , de las Provincias, de las Urbes metropolitanas, de las Regiones y del Estado.

Fuente: elaboración propia con base en la constitución política de los estados-nación que se referencian.

Con la organización territorial estatuida, el municipio rescata su valor original de inmediatez, aunque con diferencias arquitectónicas en el atributo de su autonomía. Mientras en los estados compuestos (federales) la distribución escalonada crea espacios de poder territorial con autonomía política en su régimen interior, lo que hace de esta entidad un orden de gobierno con voluntad propia en los procesos decisionales; en los simples (unitarios), el poder político está centralizado en la cúpula de la pirámide y, el municipio,³⁰ con cierta autonomía administrativa, se desenvuelve al amparo de la jerarquía vertical ejercida por el centro nacional. Es de aclarar, el municipio no siempre ocupa el tercer plano en la organización territorial

³⁰ Al respecto Jean Savigny señala que en Francia se dispersa el poder para evitar la esclerosis en “el Estado central, los representante locales del Estado central que se denominan ‘autoridades desconcentradas’ y que actúan en el cuadro de *circunscripciones administrativas*, y los representantes de las poblaciones locales a los que se denomina ‘autoridades descentralizadas’ y que actúan en el marco de colectividades descentralizadas” (Savigny, 1978: 11).

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

de algunos Estados, en ocasiones hay otros niveles intermedios entre el municipio y lo nacional que las legislaturas han superpuesto.³¹

Anclado el municipio como base de organización político-administrativa enfrenta sus primeros retos ante la necesidad de la consolidación del propio Estado como cuenta la historia acerca de los países latinoamericanos. Un largo y escabroso proceso de centralización lo debilita e institucionalmente lo aleja de la misma sociedad: no tiene capacidad de respuesta y la acción centralizada tampoco alcanza a entender y resolver realidades concretas que terminan por dislocar el desarrollo y, bajo esta óptica vertical de ver las cosas, surgen y se complican, cada vez más, las asimetrías entre campo y ciudad. Las políticas económicas nacionales concentran su atención en el fomento industrial y de servicios en ciertos lugares del territorio, dando pie al desarrollo desintegrado que gravita negativamente sobre la vida de grandes grupos sociales.

Ante esta compleja situación mundial que agrava las condiciones de bienestar general que el Estado benefactor con sus debilidades: centralizado, burocratizado, endeudado y corrupto, no tiene forma de enfrentar, surge la propuesta de la doctrina neoliberal y con ella el cambio del Estado bajo los auspicios del Consenso de Washington, reglas generalizadas que constituyen el programa de ajuste estructural de los Estados en vías de desarrollo y en libretos del nuevo acontecer estatal frente al mercado.

En el marco de este nuevo sistema de fortalecimiento del capitalismo, los gobiernos nacionales se ven obligados por sus acreedores internacionales a revitalizar los componentes territoriales del Estado y a incluir a la sociedad civil en el tratamiento y solución de los asuntos públicos, permitiendo con ello el rescate de la vida municipal. La devolución de facultades a la autoridad local, arrojadas por la centralización, robustecen el perfil político del municipio; empero, la parcialidad del proceso mantiene sin cerrar el círculo; es decir, todavía falta darle al municipio

³¹ Por ejemplo, en España e Italia, según su Constitución, los planos territoriales del Estado superpuestos al municipio son dos: provincias y comunidades autónomas en un caso y provincias y regiones en el otro.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

mayor participación en la recaudación nacional o en la trama de la distribución de las potestades tributarias.

Precisamente por esta falta de congruencia entre responsabilidades y recursos financieros, los gobiernos municipales se quedan atrapados en el delgado velo de la esperanza de ser favorecidos por la voluntad del gobierno nacional. De manera casuística podemos observar lo que acontece en los municipios brasileños y peruanos. En Brasil, el municipio forma parte del pacto federal³² y sin embargo el mayor porcentaje de sus ingresos proviene del Fondo de Participación de los Municipios y de la recaudación del impuesto sobre la propiedad territorial rural a cargo del gobierno nacional, y, en el Perú unitario, existen municipios que dependen del Fondo de Compensación Municipal; unos, por arriba del 50 por ciento y otros, por debajo de esta línea, lo que refleja distintos grados de dependencia financiera en el régimen municipal de cada país.

El municipio mexicano, que algunos juristas³³ y la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM)³⁴ ven como parte del sistema federal a partir de su incorporación al texto constitucional de 1917, apenas si recibe del ingreso nacional el cuatro por ciento (Durón, 2006; Verdugo, 2007; Olmedo, 2014) y las entidades federativas el 16 por ciento. Este monopolio financiero tiende a nulificar las iniciativas locales y hegemoniza las acciones del gobierno federal a través del poder burocrático de sus representaciones federales en cada uno de los estados de la República, situación que no sólo vulnera la soberanía estatal sino la autonomía municipal y contraviene flagrantemente el postulado del artículo 115 sobre el hecho

³² “En ninguna otra nación se encuentra el Municipio constitucionalmente reconocido como pieza del régimen federativo” (Lopes, 1965: 413).

³³ El jurista Mario Moya Palencia afirma que “en nuestro Derecho, [el municipio] es una forma del Estado federal. Así lo expresa el artículo 3o. de la Constitución cuando dice en sus primeras líneas: ‘La educación que imparta el Estado –Federación, estados, municipios- tenderá a desarrollar armónicamente...’ Y lo ratifica el artículo 115 dedicado a la organización de los estados...” (Moya, 1981: 137). Por su parte Enrique Quiroz Acosta considera que el “federalismo mexicano, el de hoy y en la perspectiva, no se explica a plenitud sin considerar al municipio, lo cual tiene acomodo natural en el sistema federal, visto éste como una fórmula de descentralización del ejercicio del poder soberano del Estado” (Quiroz, 1996: 43).

³⁴ Para esta organización de especialistas, el federalismo mexicano, en su sentido ampliado, sí incluye al municipio (IGLOM, 2004).

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

de que no debe existir ninguna autoridad intermedia entre el municipio y el gobierno de cada entidad federativa.

Sea cual fuere el sistema de gobierno, según lo hemos señalado, el municipio presenta una característica común que le impide desplegar mayores sinergias con la población: la estrechez presupuestal. Quizás esta condición de penurias, para ciertos actores políticos y determinados especialistas, es la mejor alternativa ante los frecuentes signos de corrupción y la opacidad de los gobiernos locales; sin embargo, el problema no se encuentra en las manifestaciones de corrupción en los tres órdenes de gobierno sino en la falta de cultura de la legalidad o de un estado de derecho, donde la impunidad deje de ser la enfermedad central.

1.2.3 Mito de la proximidad institucional

A partir de la necesidad de consolidar el Estado moderno, la centralización parece haberse convertido en la mejor estrategia de los actores políticos. Lograr la unidad territorial de la nación requería un centro de poder capaz de atar todos los hilos locales y regionales. Pero, este propósito original, con el tiempo, se convierte en un serio obstáculo para el desarrollo equilibrado y justo que la sociedad demanda. Hoy en día, todavía las políticas, programas y proyectos, por lo general, parten del último piso del edificio estatal que también concentra el presupuesto público y los incentivos al fomento industrial y rural.

Logrado el propósito de la consolidación estatal, la rutina centralista persiste hasta minimizar la toma de decisiones por parte de los entes políticos subestatales y locales, lo que genera, al fin de cuentas, un Estado de bienestar vertical, complejo, autoritario e ineficiente y un presidencialismo a ultranza. El resultado, un gobierno obtuso para impulsar el desarrollo del país, incapaz de evitar las crisis económicas recurrentes y el endeudamiento como sistema de solución pasajera. Esta forma irresponsable de gobernar de las elites del poder preocupa a los organismos multilaterales que, no por amor al prójimo, que el capitalismo no siente, sino para garantizar sus ávidos intereses financieros, condicionan los nuevos créditos a la

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

reforma del Estado, con dos pilares de acción inmediata: descentralización y democratización.

Durante el largo periodo de centralización sin contrapesos y sin ninguna idea de la planeación prospectiva integral, las políticas de aliento a la industrialización impulsan la formación de dos fenómenos estructurales asimétricos, neurálgicos por el tamaño de la problemática que encierran: a) la conglomeración poblacional en ciudades madre con sus periferias y b) la dispersión de la población en el medio rural. Sucesos que la descentralización –iniciada a partir de la década de los ochenta del siglo pasado- no ha podido transformar por su languidez y falta de integralidad. En efecto, se transfirieron atribuciones a los componentes territoriales del Estado, pero no los recursos financieros suficientes para que las cumplan eficaz y eficientemente.

Para la corriente neolocalista, la centralidad del municipio en la descentralización es el único medio de repolitizarlo como un motor alternativo de desarrollo. Por ello, sus seguidores señalan insistentemente la necesidad política de profundizar la descentralización para equiparlo con mayores capacidades de gestión, fin que también conlleva no perder de vista que el poder central, marca el rumbo y el local, lo ejecuta (Gallicchio, 2010). La complejidad urbana y rural, cada vez más difícil de solucionar, tiene mayores posibilidades de atenderse desde el mismo lugar donde los problemas se generan, tarea que le corresponde al gobierno local en un marco de relaciones sistémicas con los niveles de gobierno superior. Sin embargo, no siempre el ayuntamiento o el concejo alcanzan esta dinámica relacional con los diversos centros de población bajo su jurisdicción, los rebasa el crecimiento de la ciudad que concentra los presupuestos en detrimento del progreso de los pueblos periféricos, así como el incremento y pulverización de los asentamientos humanos en el campo.

Para subsanar estas deficiencias estructurales, relocalizar la proximidad y darle un mejor curso a la gobernanza multinivel, es evidente que el cuerpo legislativo de los estados-nación, reconoce dentro del marco jurídico de la organización política dos

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

procedimientos institucionales con diferente impacto social en el pensar y sentir ciudadano, porque cuentan mucho las capacidades institucionales con que cada uno es investido. A pesar de sus diferencias pueden considerarse partes de la estrategia en las nuevas formas de gobernar del gobierno a que convoca el Estado democrático:

- a) Constitución de nuevos municipios en el territorio de los municipios existentes y
- b) Constitución de entidades submunicipales y/o comunitarias al interior del municipio

Vale adelantar que la implementación de cualquiera de estos dos formatos no sólo depende de la movilización social sino de la visión política de los gobernantes y del convencimiento que tengan sobre el rumbo que buscan darle al desarrollo. Existen razones de peso para profundizar la descentralización del poder decisor: asegurar la efectiva participación y colaboración ciudadana en la ventilación de los asuntos públicos, promover el desarrollo económico y resolver, con mayor acierto, los problemas sociales de la organización social de base (Hernández, 2004).

1.2.4 Constitución de nuevos municipios

La democracia representativa y participativa invita a reflexionar, sin prejuicios, la opción de crear nuevos municipios o no. Y mayor peso puede adquirir la reflexión si partimos del hecho de que la sociedad ya no se conforma con la promesa de ser atendida en sus demandas con “retrasos y largas” en las soluciones. Busca un gobierno cercano, decisor, eficaz, eficiente, transparente y que le rinda cuentas. Pero ¿cómo lograr este nuevo escenario si el Estado se empeña en mantenerse a distancia del punto de encuentro? Los movimientos sociales en pro de la creación de nuevos municipios son la expresión más genuina de este nuevo paradigma de aproximación Estado-sociedad, por lo que encapsulan su propuesta, con base en tres ejes transversales concernientes a la democracia: a) un gobierno legítimo, con mayor representatividad de los intereses vecinales; b) un gobierno proactivo, con mayor solvencia gubernamental (decisional) en la prestación de los servicios colectivos básicos; y c) un gobierno comprometido, sensible, honesto e incluyente.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

Desde esta perspectiva, la descentralización se constituye en la herramienta del Estado para acercar el poder de decisión a la sociedad e involucrarla en la toma de decisiones, así como para propiciar resortes de poder local en la promoción del desarrollo. Sin embargo, las visiones encontradas en la creación o no de nuevos municipios abre huecos en el proceso descentralizador y los resultados empíricos parecen cortos o simulados y no alcanzan a satisfacer las expectativas sociales.

El debate democrático, necesario en la transformación de criterios y actitudes que, de otro modo, permanecerían inamovibles por falta de retroalimentación, permite valorar los pros y contras de una nueva entidad territorial.³⁵ Quienes se oponen a la medida, centran su atención en dos supuestos básicos: a) fragmentación de la unidad nacional como, por ejemplo, lo señala Vladimir Ameller respecto de la decisión del gobierno boliviano de crear trece municipios más en el 2001 (FES-ILDIS, 2004: 315), y b) generación de mayores gastos al erario público como lo entiende Edgar Noé Blancas Martínez (2011). Estos argumentos no dejan lugar a la imaginación en la búsqueda de alternativas para cambiar el aislamiento de los gobernantes de sus gobernados y, lo más drástico, niega la legítima lucha de los pueblos por tener una autoridad más inmediata e involucrada en sus asuntos colectivos, con capacidades resolutivas y de gestión.

Aunque la constitución de un nuevo municipio no significa solución inmediata a la problemática existente, las evidencias empíricas observan en ello progreso social o posibilidades para el desarrollo: Viridiana Rodríguez y Héctor Campos en su estudio

³⁵ Al respecto, la acción colectiva por la creación de nuevos municipios se sustenta en la falta de respuesta: En el estado de México, el movimiento ciudadano que encabeza el Frente Político Pro Municipio de Valle de Aragón, A. C. desde el 2000, todavía sin respuesta del gobierno estatal para ser el municipio 126 en la entidad, conformado con parte del territorio de los municipios conurbados de Ecatepec y Nezahualcoyotl, aducen como principal causal el **mejoramiento de su condición de vida ante la incapacidad del gobierno de ambos municipios** para atender, en lo que les toca, a sus necesidades de servicios públicos. Ver noticia en <http://www.cronica.com.mx/notas/2008/370236.html>. En la Provincia de Buenos Aires, Argentina, la Asociación Provincial para el Reconocimiento de Nuevos Municipios, agrupa a más de 60 movimientos autonomistas de localidades que desean ser nuevos municipios, entre ellos el Movimiento por la Autonomía de Gerli (MAGe), el más activo. Gerli es una localidad situada en los límites de los partidos de Avellaneda y Lanús y el movimiento social señala: **‘Gerli quiere ser más que periferia y patio de atrás de dos Municipios que se olvidan constantemente de él’**, <http://www.gerliunmunicipio.com.ar/comunicadodelmage.html>, consultas del 15 de febrero de 2013.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

sobre la creación del municipio de San José del Rincón, estado de México, concluyen que la crítica a la decisión fue superada por los beneficios tangibles que observan ahora las 129 localidades de la jurisdicción municipal, en infraestructura de servicios públicos, pero estiman necesario el uso eficiente de los recursos financieros (Rodríguez y Campos, 2010). Asimismo, para ciertos actores sociales como la Organización de Cafetaleros de Santander, Colombia, un nuevo municipio significa una “fuente de oportunidades y soporte para lograr los objetivos propuestos –sostenibilidad y desarrollo socioeconómico- a través de la participación comunitaria en la elaboración y cofinanciación de proyectos” (Comité Departamental de Cafeteros de Santander, 1995: 1).

Efectivamente, esta desavenencia entre la opinión teórica y la realidad empírica, puede disiparse en la balanza de las ventajas comparativas, tomando en cuenta dentro de la propuesta las precondiciones políticas, sociales, económicas y culturales que fundamentan la constitución de un nuevo municipio. La política de nuevos entes municipales además de racionalizarse en función de las causales previstas en la ley, debe atender a los siguientes objetivos:

- a) Aminorar los costes de transacción, ya que el nuevo municipio cuenta con un gobierno y administración más cercanos a la gente y con recursos propios o trasferidos desde el gobierno central.
- b) Mejorar la prestación de servicios públicos en términos de gobernanza al conjugar esfuerzos, recursos y voluntades mediante la participación ciudadana tanto en la toma de decisiones como en la transparencia y rendición de cuentas.
- c) Abrir espacios de mayor concreción política para diseñar, implementar y evaluar políticas públicas con base a las realidades territoriales y a la visión e intereses de los actores locales.
- d) Evitar tensiones entre centros de población periféricos y la ciudad principal, por la repartición inequitativa de los presupuestos que se refleja en la provisión de servicios públicos;
- e) Disminuir la hegemonía de familias o grupos en el ejercicio del poder municipal así como las prácticas antidemocráticas de exclusividad que benefician el núcleo central del municipio o la ciudad principal.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

Si estos fines no se consiguen en el mediano y largo plazos, se impone la urgencia de hurgar el marco de las reglas de juego y realizar los correspondientes arreglos institucionales. Un punto de inflexión en los cambios, es la búsqueda del equilibrio entre los componentes y el todo. La salud y vigor del cuerpo político necesita que todos sus órganos territoriales trabajen en sintonía cumpliendo con eficiencia su función directa. Este paso de racionalidad, trae consigo el replanteo primordial de la distribución del ingreso nacional entre dichos componentes; el problema en sí, no está en el número de municipios sino en la concentración de los recursos en la cúspide de la pirámide. “los pequeños municipios –como escribiera Rebollo- no son el problema; si acaso se ve en ellos más claramente un problema que afecta a todos los municipios” (Rebollo, 2008: 179).

Lo anterior, también conlleva replantear el aparato burocrático de los niveles u órdenes de gobierno, principalmente del nacional. A pesar de los intentos de un Estado mínimo a que convocó el neoliberalismo, siguen prevaleciendo estructuras burocráticas, ineficientes y costosas para el erario público, contrarias a la doctrina neoliberal que propone la noción de “más sociedad y menos Estado” y al proceso planificado de la política descentralizadora. Desde luego, es entendible que la creación de nuevos municipios responde a diversos factores económicos, sociales y políticos, pero la decisión política no está obligada a crear municipios artificiales o insostenibles (Villar, 2000), si no ha garantizar oportunidades de progreso social. Sin embargo, los alegatos de los actores políticos rebasan la normativa que impone los requisitos y aducen más subjetividades que realidades.

Pero, “más allá de estas regulaciones abstractas, en su aplicación, en general, los poderes públicos no son propensos a crear nuevos municipios, ni siquiera los que pudieran llegar a ser municipios sostenibles” (Rebollo, 2008, 172). Persiste la idea del Estado compacto y las propuestas remunicipalistas frecuentemente apuntan a la reducción o unión de municipios, ya sea por su escasa población o por la falta de capacidades administrativas que se reflejan en la prestación de los servicios públicos.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

Juan Junquera González, en su aporte al colectivo *Estudios para la reforma de la Administración Pública* reconoce este proceso como una “política comprometida y compleja”, pero, la cree posible basado en las experiencias de Alemania, Bélgica, Dinamarca, Gran Bretaña, Grecia y Suecia (Bayona *et al*, 2004: 334 y 335). Otras alternativas sugieren la asociación intermunicipal como solución a los problemas locales (Navarro, 1999; Bretón y García, 2003; Fernández y Salinas, 2012) o la subordinación de pequeños municipios a otros de mayor tamaño (Orduña, 2003). Algunas más proponen la desaparición de entidades municipales insolventes (Reguera y Risco, 2012),³⁶ donde se incluyen las iniciativas de algunos gobiernos europeos, en algunos casos logrando el objetivo (Cuchillo y Morata, 1991).

Los distintos planteamientos de reducción no han logrado su propósito completo, los datos del **Cuadro 1.2** evidencian un número mayor de municipios en los países desarrollados respecto de los subdesarrollados. La diferencia entre ambas partes está en relación con la amplitud geográfica y el número de habitantes bajo la tutela del gobierno local. En el primer caso, con sus variaciones normales, es claro el promedio menor de kilómetros cuadrados por municipio en los Estados europeos con respecto a los latinoamericanos: España sobresale en la tabla con 62 kilómetros cuadrados por municipio y Suiza queda a la zaga con apenas 15 km² por municipio. En lo que toca a países de América Latina, Chile destaca con aproximadamente 5 mil ochocientos km² por municipio, siguiéndole en orden descendente Venezuela y Brasil, quedando México colocado con el menor número de kilometraje.

³⁶ En la nota del [diariodesevilla.es](http://www.diariodesevilla.es), del 29 de noviembre de 2011, intitulada “**Rodríguez-Piñero cree que hay que eliminar ayuntamientos**”, informa que “El debate abierto sobre las posibles fusiones de ayuntamientos se reavivó ayer en Granada de la mano del ex presidente del Tribunal Constitucional y consejero permanente de Estado, Miguel Rodríguez-Piñero, para quien algunas entidades locales deberían reducir o unificar sus funciones, y... otras desaparecer, por el elevado coste que suponen”, <http://www.diariodesevilla.es/article/andalucia/1126705/rodriguezpinero/cree/hay/eliminar/ayuntamientos.html>. Asimismo, los españoles Leopoldo Reguera Reguera y Gabriel Risco Ávila, en su estudio del 2012: *Propuesta para el debate sobre la reforma de la organización territorial y administrativa local*, detallan los problemas de municipalización existente en España y proponen, la supresión de las diputaciones provinciales y la creación de una nueva planta municipal con menos municipios, propuesta que no “puede llevarse a cabo de la noche a la mañana” (Reguera y Rico, 2012: 55). <http://www.cositalsalamanca.es/pdfs/PROPUESTAS%20REFORMA%20AL%20TEXTO%20FINAL.pdf>, consultas del 25 de febrero de 2013.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

En el segundo caso, la relación va por el mismo cauce y las diferencias son diametralmente opuestas entre los dos continentes. Mientras el mayor número de habitantes por municipio está en Alemania,³⁷ según la muestra, todavía se queda lejos de los promedios latinoamericanos, aún con Brasil que representa una media poblacional por entidad municipal de casi 35 mil habitantes, en tanto que Venezuela que se ubica por arriba de los cuatro países en contraste, supera incluso a México con el doble de población por municipio.

**CUADRO 1.2
COBERTURA TERRITORIAL Y POBLACIONAL DE MUNICIPIOS EN ESTADOS
DESARROLLADOS Y SUBDESARROLLADOS**

País/gobierno	Municipios (a)	Territorio Km2 (b)	Relación b/a	Población habitantes (c)	Relación c/a
Desarrollados					
Francia (Unitario)	36,000	*675,417	18.76	66'997,374	1,861.04
Alemania (Federal)	11,261	357,000	31.71	82'000,000	7,281.77
España (Descentralizado)	8,117	504,645	62.17	46.464.053	5,724.29
Suiza (Federal)	2,740	41,285	15.07	8'139,600	2,970.66
Subdesarrollados					
Brasil (Federal)	5,565	8'511,965	1,539.08	193'017,646	34,684.21
Chile (Unitario)	346	2'006,096	5,797.96	**17'865,185	51,633.40
México (federal)	2,456	1'964,375	799.63	112'336,538	45,739.63
Venezuela (Federal)	335	912,050	2,747.14	27'227,930	91,494.19

Fuente: elaboración propia con información de Historia de Francia, <http://www.monografias.com/trabajos57/historia-francia/historia-francia.shtml>, consulta del 17 de febrero de 2015; de "La actualidad de Alemania (2010/2011)", <http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/es/contenido-home/cifras-y-datos/poblacion.html>, consulta del 18 de febrero de 2015; de la Organización territorial del Estado (España), Censo de Población y Vivienda 2014 y del Registro Número de municipios por provincia, Instituto Nacional de Estadística de España; y de Wikipedia en el caso de Suiza, consulta del 20 de febrero de 2015; así como de Brasil em Síntese (2010) y Número de Municipios existentes nos Censos Demográficos, Instituto Brasileño de Geografía e Estadística; de Chile: proyecciones y estimaciones de población. Total país 1950-2050 y de Síntesis Geográfica Nacional (2012), Instituto Nacional de Estadísticas de Chile; de Cuéntame..., Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de México; del Censo de Población 2011 y de División político territorial de la República Bolivariana de Venezuela 2013, Instituto Nacional de Estadística (INE)

Notas:

* Incluye los 123,722 de ultramar.

** Proyección del INE, Chile.

Acaso la explicación se encuentra en la hipótesis de Raúl Olmedo. Él asegura que en la tendencia de los "países de tradición colonizada no existe el derecho político de las comunidades [de base social] de organizarse como Estado, con gobierno propio. En cambio en los países de tradición colonialista, la sociedad conquistó el derecho a organizarse como comunidad política" (Olmedo, 2000: 61 y 62). La noción

³⁷ En Alemania se dio entre 1960 y 1970 un proceso de reducción de municipios pequeños con lo cual se pasó de 24,371 a 8,514; sin embargo el número actual es de 11,261 como resultado de la caída del muro de Berlín (noviembre de 1989) y la Unión de las dos Alemanias.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

de la divergencia conduce a pensar que la decisión de excluir la posibilidad de nuevos municipios en los Estados emergentes, obedece más a prejuicios a la organización comunitaria que a los supuestos de la fragmentación nacional.

1.2.5 Constitución de entidades territoriales submunicipales

En las decisiones políticas de los actores públicos, probablemente pese más la creencia de que un menor número de municipios fortalece el ejercicio y control del poder desde la cúspide del sistema y, por ende, garantiza la implementación de políticas para el desarrollo, empero, las asimétricas realidades locales provocadas por esta óptica demuestran lo contrario. Este desajuste entre lo subjetivo y lo objetivo deja entrever la prevalencia del tradicionalismo centralista que siempre ha regido la historia de las instituciones estatales. Quizás a esta visión contradictoria pueda achacársele la existencia de formatos institucionales alternativos tanto de carácter comunitario como submunicipal para acercar al Estado con la sociedad.

Así pues, la preferencia por constituir instituciones de “menor costo económico” y dejar la carga operativa de éstas al bolsillo de la comunidad, ha sido la constante en los arreglos institucionales de estados federales y unitarios, dando lugar a la presencia de autoridades simbólicas, particularmente a nivel de comunidad, sin posibilidades de desplegar las energías sociales que ellas bien pueden encauzar sin los altos costos que implica el aparato burocrático de gobiernos superiores. Efectivamente, con su establecimiento, que también conlleva el cumplimiento de diversos requisitos, se conjura la constitución de nuevos municipios pero, con el tiempo, lo más seguro es que la activación de movimientos sociales presionen por conseguir el propósito de acceder a la categoría de municipio.

La estrategia entonces, parece un analgésico en la resistencia gubernamental de crear nuevas entidades municipales. Sin embargo, la discusión no debe perder de vista que en la vida democrática de la sociedad actual la presencia de un gobierno de proximidad eficaz, eficiente y transparente es determinante. No basta con la robustez facultativa del municipio que no gobierna para todos cuando su distancia

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

de los centros poblados periféricos no sólo es geográfica sino de capacidades de respuesta. Es en este prolegómeno donde el legislador avizora el recurso de las autoridades submunicipales y comunitarias, éstas últimas con serios problemas en su funcionalidad doméstica.

Pero, la opción de las entidades intramunicipales trae beneficios a la articulación del Estado con la población de cada lugar, la fragilidad de su confección tiende a ser sustituida por su amalgamamiento social. Así, las instancias inferiores al plano municipal, constituyen las partes más sensibles y dinámicas del engranaje territorial del poder público y en su quehacer político cuentan con los siguientes atributos:

- 1) Facilitan al gobierno municipal la gobernabilidad democrática local en cuanto son resorte de proximidad del gobierno y administración municipales con la población de cada lugar. Actúan como redes territoriales con las cualidades que les da su involucramiento social;
- 2) Coadyuvan con mayor facilidad a la gobernanza municipal, al promover, organizar y fortalecer la participación ciudadana en los asuntos de la comunidad, lo que significa hacer más con menos cuando las obras y servicios públicos se realizan concertadamente y los beneficiarios aportan mano de obra, materiales de la región o cooperan económicamente; y
- 3) Facilitan y promueven el desarrollo municipal mediante la provisión de servicios públicos y abriendo cauces a la implementación de políticas públicas, programas y proyectos de fomento social y económico dirigidos desde los niveles superiores de gobierno, así como tramitan la solución de necesidades sociales endógena y exógenamente.

Dadas estas cualidades, a simple reflexión podría afirmarse que su diseño cumple a cabalidad con el objetivo de cerrar la brecha que la evolución de las sociedades abre, cada vez más por el fenómeno de la movilidad sociodemográfica, en las interacciones del gobierno municipal con la población de su territorio; sin embargo, al ahondar el análisis las condiciones cambian y se particularizan, sobre todo, porque la articulación que estas autoridades llegan a alcanzar depende de, por lo menos, cuatro factores inherentes al cargo: a) identidad y liderazgo, b) legitimidad

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

y confianza, c) compromiso y sensibilidad, y d) capacidad participativa de la comunidad o conjunto de comunidades en los intereses colectivos.

Aunque pudiera creerse que la institucionalización de estas instancias sólo está prefijada para el medio rural, también los sistemas legales de la materia municipal las contemplan para atender necesidades de conexión público-social urbana. Por ejemplo, en el panorama de las autoridades auxiliares municipales en México encontramos la fórmula de las autoridades de sector, cuadrante y sección, según la ley orgánica municipal de cada entidad federativa para la división territorial de las ciudades, cuyo seccionamiento incluye colonias, fraccionamientos, barrios y pueblos. Pero, además, es cada vez más común encontrar autoridades colegiadas que coadyuvan con el gobierno municipal en la dirección y administración de las ciudades: la ciudad de Puebla, del estado mexicano del mismo nombre, se divide en 17 secciones, cada una con su junta auxiliar municipal, y en otros países como Bolivia, Colombia, Costa Rica, República Dominicana y España la institución de la junta también es la que persiste en la ciudades como “un instrumento esencial para el desarrollo de políticas de proximidad y participación..., tanto desde la perspectiva de la desconcentración de funciones como desde la de la participación ciudadana”.³⁸

Ahora bien, en los municipios mexicanos se distinguen dos tipos de autoridad territorial auxiliar: una comunitaria, plenamente generalizada y otra submunicipal, sólo diseñada en siete estados de la República. Entre ellas hay convergencias y diferencias, producto del entramado de sus capacidades institucionales; por un lado, los dos tipos de autoridad tienen un origen democrático y sus funciones principales son casi equivalentes; por el otro, mientras la primera es unipersonal y por lo común sin remuneración alguna ni estructuras para la operación y quizás con algún incentivo derivado de la apertura democrática y no del trabajo digno y eficaz como

³⁸ Reglamento de Órganos Territoriales y Participación Ciudadana de Zaragoza, España, publicado en Boletín Oficial de la Provincia de Zaragoza nº 288, de 17.12.2005, http://www.zaragoza.es/ciudadania/gobierno-abierto/transparencia/detalle_Normativa?id=109 consulta del 25 de febrero de 2015.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

sucedía en antaño en algunos lugares del país;³⁹ la segunda, en cambio, es colegiada, por lo general tiene recursos presupuestales y estructura operativa mínima. En esta segmentación político-administrativa submunicipal destaca el modelo de las juntas municipales del estado de Campeche como se muestra en los capítulos segundo y tercero.

Las dos vertientes aludidas son formatos en la distribución del poder estatal con diferentes resultados en la realidad social, política y económica de cada lugar. Y es de entender que desde las perspectivas del progreso a que aspiran los grupos sociales, la expectativa ciudadana esté en conseguir la calidad de municipio y no la de una categoría submunicipal por las ventajas de servicios públicos que la primera alternativa representa.

1.3 Estado de la cuestión: gobierno submunicipal

En este apartado se hace el análisis de la literatura disponible sobre la categoría gobierno submunicipal a partir de revisar las interpretaciones y aplicaciones que los autores hacen del concepto. Con este piso teórico-conceptual se plantea la tipología de gobierno submunicipal, respaldándola con ciertos modelos existentes, los cuales presentan un parecido orgánico y funcional a las juntas municipales del estado de Campeche, que ciertas normas y la noción ciudadana consideran como gobierno.

1.3.1 Aproximaciones conceptuales a la categoría gobierno submunicipal

En la idea o intención de definir con precisión los términos en las ciencias sociales abundan las acepciones, por lo que resulta poco aconsejable tratar de hacerlo con la categoría gobierno submunicipal. A pesar de esta advertencia y a riesgo de no lograr el óptimo sentido de lo que busca darse a entender, el estado de la cuestión

³⁹ El artículo 41 de la Ley que Arregla el Gobierno Económico, los Departamentos y Pueblos del Estado de Oaxaca Libre de 1825, dispone: “Estos subprefectos [Alcaldes de policía subalternos a los departamentos en distritos litorales donde haya puertos de mar] no gozarán de sueldo; pero los que desempeñaren este destino cono honor y zelo (sic), á satisfacción del gobernador, harán un servicio distinguido y serán acreedores á ser promovidos á los gobiernos de los departamentos”.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

permitirá acercarnos a la definición más lógica para posicionar adecuadamente el perfil de esta esfera gubernativa.

Al respecto, la escasez de literatura parece indicar que el tema no ha sido tratado con detenimiento por los especialistas del municipio, aunque es bueno señalar que en algunas obras y artículos se hace referencia a este concepto más para contextualizar el poder político que ejercen las autoridades inferiores al plano municipal que para precisar una escala específica de gobierno en la organización territorial del municipio, lo cual se busca dirimir en este trabajo.

Es muy frecuente encontrar, en el ralo bosque documental, distintas frases que indican la necesidad de tipificar, lo mejor posible, lo que puede entenderse por gobierno submunicipal y evitar así la variedad de términos que normalmente dispersan la atención porque aluden al espectro general y no particularizan. En este bagaje se encuentran los siguientes términos: “gobierno inferior al municipal”, “gobierno inframunicipal”, “subgobierno municipal”, “gobierno intramunicipal”, “autoridad submunicipal” e “instancia o entidad submunicipal”, entre algunos otros como el “cuarto orden o nivel de gobierno”, “cuarto orden de Estado” y “gobierno comunitario”.

Expuesta la diversidad de vocablos que el lector puede encontrar en los textos, además de otros que encapsulan la noción de entes territoriales menores al plano municipal, el concepto gobierno submunicipal lo podemos localizar en el artículo de Jonatan Fox, sobre *“La relación recíproca entre participación ciudadana y la rendición de cuentas: la experiencia de los fondos municipales en el medio rural”*. Este autor comprueba una realidad institucional en el medio rural que dice es bien conocida por los antropólogos y no tanto por los politólogos, donde “el municipio no es la instancia más local del gobierno mexicano, sino que está situada por encima de una gran diversidad de instancias de gobierno submunicipal (agencias, delegaciones, comisarías, etcétera)” (Fox, 2002: 99). La aseveración por una parte generaliza, no ubica, y por la otra, también puede darse en municipios urbanos y no es exclusiva de México, también aparece en municipios de diferentes países.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

Precisando el contexto de la investigación que el analista hizo en el estado de Oaxaca, se diría que las agencias municipales son un gobierno submunicipal y las agencias de policía un gobierno comunitario.

Asimismo, en relación con el proceso de participación ciudadana en la ciudad de Montevideo, Uruguay, Daniel Chávez apunta que el gobierno municipal convocó, en 1992, a un amplio debate, obteniéndose propuestas para institucionalizar la descentralización, y al mismo tiempo reconocer “la participación ciudadana activa y autónoma en el gobierno submunicipal descentralizado”. La reestructuración que la Comisión de Descentralización presenta como resultado del consenso, cambia las relaciones de poder entre actores sociales y públicos y consolida el rol decisor de las juntas locales en cada zona de la ciudad (Chávez y Goldfrank, 2004: 102 y 103). Esta experiencia manifiesta claramente que la ciudadanía urbana requiere una autoridad más cercana en la atención de sus intereses particulares y colectivos como también sucedería en España con la creación de las juntas municipales.

Otro caso de estructura territorial del Estado, lo explica M. Pratikno en su aporte “*La participación ciudadana en el municipio de Zurakarta, Indonesia*” al libro colectivo *Ciudadanía activa: gestión de presupuestos locales en Asia Oriental y América Latina*. Escribe que en la organización política de la república de Indonesia -cuarto país más poblado del mundo- “por debajo del gobierno municipal hay dos estratos gubernamentales: el gobierno *kecamatan* (subdistrital o submunicipal) y el gobierno *kelurahan (del pueblo)*” (Licha, 2005: 175), entidades vinculantes en el proceso de planeación formalmente de abajo hacia arriba, el cual regula el gobierno central: inicia –dice el autor- en la reunión general de los pueblos, las propuestas son priorizadas por el “gobierno submunicipal” y pasan a la “consideración del gobierno municipal y [a ser] discutidas en una reunión del organismo de planeación municipal, las agencias sectoriales y la jefatura del gobierno submunicipal” (Ibid: 177).

Volviendo a la región latinoamericana, cabe destacar que las juntas parroquiales rurales ecuatorianas son calificadas por la Constitución nacional como gobiernos autónomos descentralizados, no obstante jerárquicamente dependen del gobierno

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

cantonal o municipal. Esta naturaleza jerárquica tanto legal como empírica posiblemente sea parte de la recomposición del entramado institucional que Fabricio Zanzzi propone para tener “cuatro niveles político-administrativos en Ecuador” instituyéndose las juntas como un “Nivel administrativo de gobierno seccional (Sub-municipal)” (Zannzi, 2007: 73).

Dentro del proceso para la construcción de la participación popular de 1991 en Bolivia, según lo documenta Mario Galindo, la iniciativa del *ayllu* Sartañäni de Karankas, Oruru planteó que la *marka* fuera equivalente al municipio y a partir de ello constituir a los *ayllu* en submunicipios. Esta etnia administra los servicios públicos por sus propias instituciones y por tanto la propuesta determina “cuáles pueden ser competencias de estos dos niveles de gobierno: el municipal y el submunicipal: la *marka* y el *ayllu*” (Galindo *et al*, 2007: 260). La propuesta es parte del proceso de descentralización en la región andina: Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia que analiza Raúl M. Maydana en su colaboración para la recopilación que sobre dicho proceso hizo la Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (InWEnt)⁴⁰ y también concuerda con el planteamiento de Araceli Burguete Cal y Mayor, con respecto a que el municipalismo boliviano creó instituciones distritales en ciudades y en municipios extensos en territorio, así como distritos municipales indígenas donde se eligieron subalcaldes indígenas (InWEnt, 2008; Burguete, 2011).

1.3.2 Algunas experiencias relacionales

La percepción de la categoría de análisis tiene dos aristas subyacentes; la primera tiende a dar una idea general de la cualidad gubernativa de cualquiera autoridad territorial dependiente del gobierno municipal y la segunda, posiciona el estatus de

⁴⁰ Esta es una sociedad alemana que se denomina Capacitación y Desarrollo Internacional “consagrada a la tarea de desarrollar recursos humanos y organizaciones dentro de la cooperación internacional. Sus ofertas van dirigidas a cuadros técnicos y directivos, así como a personas con poder decisorio en el ámbito económico, político, administrativo y de la sociedad civil. InWEnt coopera en la misma medida con socios en países en desarrollo o en proceso de reformas y en países industrializados”, <http://www.asocam.org/biblioteca/files/original/b5123999b81969845f0b9c03056d6d3a.pdf>, consulta del 12 de enero de 2014.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

gobierno en aquellas que se localizan en la escala media; es decir, entre el municipio y la comunidad local. Esta última interpretación es la de nuestro interés y conlleva la conveniencia de relacionarla con la tipificación que algunos sistemas legales aportan.

En el **Cuadro 1.3** se aprecian cuatro ejemplos experimentados en la Región, de naturaleza colegiada y concebidos por el legislador con el estatus de gobierno a escala submunicipal. Es pertinente señalar que ninguna norma alude al concepto submunicipal y su asignación arbitraria parte del posicionamiento que evidencian en el escalafón territorial del municipio, por arriba de la comunidad de base social. La moción permite adelantar elementos de juicio en la caracterización de la tipología que sobre el particular se hace en el siguiente punto.

Es indudable, la conceptualización de gobierno no sólo está en relación con el criterio general, que enfatiza en la capacidad de mandar y hacerse obedecer sino con el grado de autonomía que tiene para tomar decisiones favorables al conjunto social que dirige y administra. De los cuatro casos, sólo las juntas parroquiales rurales ecuatorianas tienen, de modo explícito, reconocida la autonomía política, administrativa y financiera en la Constitución de la República, la cual las estatuye como parte de los “gobiernos seccionales autónomos” (Art. 228); por lo que, “tienen capacidad para dictar acuerdos y resoluciones, así como normas reglamentarias de carácter administrativo”.⁴¹

En los otros modelos, las juntas cuentan, como parte de sus funciones, la facultad normativa y, además, la fiscalizadora está explícita en las capacidades de las juntas distritales municipales de la República Dominicana. Los demás atributos anotados en el cuadro referido: estructura de recursos humanos, materiales y financieros, corresponden a mandatos de la legislación de cada país y por muy acotados que sean para el funcionamiento frente a frente de la autoridad con la comunidad, significan ventajas de oportunidad en la atención de necesidades básicas, tal vez

⁴¹ Artículo 8 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, aprobado por la Asamblea Nacional el 11 de agosto de 2010.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

mínimas, pero con probabilidades resolutivas que pueden generar ambientes de valor público.

CUADRO 1.3
INSTITUCIONES INFERIORES AL GOBIERNO MUNICIPAL Y SUS CAPACIDADES POLÍTICAS Y ADMINISTRATIVA (ALGUNAS EXPERIENCIAS)

País	Denominación	Estatus de gobierno	Capacidades institucionales			
			Potestad reglamentaria	Estructura de personal	Estructura orgánica	Presupuesto/recaudación
México (Campeche)	Juntas Municipales o Seccionales	✓	✓	✓	✓	✓
Ecuador	Juntas Parroquiales Rurales	✓	✓	✓	✓	✓ 42
Perú	Municipalidades de Centros Poblados	✓	✓	✓	✓	✓ 43
República Dominicana	Juntas municipales de Distrito	✓	✓	✓	✓	✓

Fuente: elaboración propia con base en la Constitución Política, Ley Orgánica de los Municipios y Ley Electoral del Estado de Campeche; Constitución de la República del Ecuador; Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local de España. Ley Orgánica de Municipalidades del Perú; y Constitución de la República Dominicana.

Por agregación, estos cuatro modelos colegiados tienden a armonizarse con el esquema del gobierno municipal. Por ejemplo las juntas municipales del estado de Campeche concilian su estructura y operatividad con el ayuntamiento mexicano que es un cuerpo de unicidad política y lo mismo sucede con el diseño de las juntas parroquiales ecuatorianas y las juntas de los centros poblados peruanos con sus respectivos concejos municipales. Por su parte, caso excepcional, las juntas municipales dominicanas, observan un sistema de pesos y contrapesos al mantener separadas las funciones ejecutiva y normativa en concordancia con el arreglo institucional del “concejo local” que, como otras experiencias dadas en países

⁴² El artículo 271 de la Constitución de la República del Ecuador dispone en materia de ingresos de los gobiernos autónomos descentralizados por lo “menos el quince por ciento de ingresos permanentes y de un monto no inferior al cinco por ciento de los no permanentes correspondientes al Estado central”.

⁴³ El artículo 133 de la Ley No. 27972 determina que las municipalidades de los centros poblados recibirán de los concejos distritales y provinciales un porcentaje de sus recursos propios con base en su población y servicios públicos, así como los destinados por el gobierno nacional para el cumplimiento de los servicios públicos delegados.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

latinoamericanos, tiene aproximaciones a la división de poderes, legado teórico de Montesquieu.

Las juntas municipales del estado de Campeche, como se observará en el Capítulo siguiente, desde su creación han conservado su estatus de gobierno: en su origen fueron el gobierno de pequeños pueblos sin derecho a ayuntamiento y los cambios legales e institucionales las llevaron a formar parte central en la gestión territorial de los gobiernos municipales con rango constitucional y, en su jurisdicción, ejercen poder al realizar funciones directivas y administrativas, según se comprobó en campo durante la recolección de información que analiza el Capítulo tercero.

1.3.3 Tipología de gobierno submunicipal

Hemos mencionado que la heterogeneidad de puntos de vista poco precisan sobre la categoría gobierno submunicipal y que las experiencias institucionales referidas pueden abonar al propósito de caracterizar teóricamente este nivel gubernativo. Sin embargo, el propósito choca con la noción de que toda institución creada por el Estado, abajo del plano municipal, es factible denominarla submunicipal, de ahí que se generalice la categoría. Esta dispersión conceptual obliga a formar, dentro de la variedad, un prototipo que permita posicionar adecuadamente el concepto. No se trata de inventar una fórmula teórica; se pretende, por el contrario, agrupar ciertas variables existentes en experiencias dadas, para definir con mayor certeza la tipología convencional que habremos de destinar a las juntas municipales campechanas.

Así pues, el siguiente catálogo de criterios ordenadores en la construcción de la acepción contiene elementos que identifican valores y concretan percepciones:

- a) **Institución política:** es creada por el legislador como forma de distribución del poder municipal con capacidades de dirección y administración, y subordinada al gobierno local;

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

- b) **Autonomía:** goza de cierta autonomía en su régimen interior para emitir su reglamentación y cuenta con poder de decisión para cumplir con los fines de su creación;
- c) **Ubicación en el entramado institucional:** es una instancia intermedia entre el gobierno municipal y la comunidad de base social;
- d) **Jurisdicción competencial:** tiene delimitado un ámbito legal en el ejercicio de sus atribuciones que corresponde a la división del territorio de los municipios para dirigir y administrar más de dos comunidades o centros de población;
- e) **Proximidad:** por su posición en la escala de la organización política del municipio tiene mayores ventajas comparativas que el gobierno municipal en la articulación del Estado-sociedad;
- f) **Legitimidad:** en este sentido tiene los siguientes atributos:
 - i. **Órgano colegiado democrático y plural:** trata los asuntos públicos de su competencia en sesiones periódicas de asamblea deliberativa;
 - ii. **Elección democrática:** los integrantes son electos preferentemente en procesos electivos ordinarios y extraordinarios bajo la responsabilidad del órgano electoral respectivo y tienen incentivos como la reelección o la revocación del mandato;
 - iii. **Transparencia y rendición de cuentas:** es sujeto de obligaciones democráticas para transparentar su gestión y rendir cuentas ante la ciudadanía y el poder legislativo;
 - iv. **Capacidades institucionales:** cuenta con oficinas para el despacho de los asuntos públicos, y con disponibilidad presupuestaria, estructura orgánica indispensable y reglamentación propia; y
 - v. **Atribuciones:** tiene atribuciones directivas y ejecutivas para prestar los servicios básicos indispensables.
- g) **Gestión pública:** cumple tres funciones básicas en la gestión de los intereses de sus representados: 1.- De dirección, conduce los intereses del conjunto social de su demarcación; 2.- De ejecución, ejecuta acciones propias y facilita el aterrizaje de políticas, y 3.- De gestoría, tramita los intereses colectivos ante instancias de gobierno superior, cuando rebasan sus capacidades ejecutivas.

Estos elementos, construyen la noción de lo que puede entenderse como gobierno submunicipal para nuestro propósito de investigación y, por supuesto, no cierran la

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

posibilidad de otras acepciones de la categoría en el campo de las ciencias sociales; pero da lugar a concretar una acepción para este trabajo, definiéndola entonces como la instancia intermedia entre los niveles comunitario y municipal, con poder para dirigir y administrar los intereses de los conjuntos sociales de su jurisdicción competencial, cuenta con autonomía política y administrativa para la toma y la ejecución de sus decisiones, y jerárquicamente depende del gobierno municipal.

Reflexión final

La exploración del devenir institucional del municipio muestra una elipsis histórica en su trayectoria, según puede apreciarse en el **Gráfico I.1**. Surge como entidad de base social y territorial de carácter doméstico y con obligaciones comunitarias; es decir, nace del seno de la misma comunidad de individuos que se asocian con fines y cargas comunes y dirigidos por una autoridad que manda obedeciendo la voluntad general, condiciones originarias que con la evolución de la sociedad, poco a poco, se pierden en la trama del poder divino promovida por la religión, así como en las repercusiones iniciadas por la revolución industrial en el apogeo de las ciudades y en el paulatino despoblamiento del campo.

Aquella entidad premunicipal nacida de la primera organización social que, en la visión aristotélica, al multiplicarse crea un conjunto de familias y este conjunto a los pueblos y los pueblos al Estado, transita hasta convertirse en la institución base del Estado moderno como la entidad política de mayor proximidad social. En efecto, los sistemas jurídicos federales y unitarios, la contemplan con este atributo que perdura hasta nuestros días a pesar de las transformaciones demográficas inducidas por el desarrollo económico desequilibrado, tendencia de aglomeración urbana creciente y pérdida de atractivos para contener las migraciones campo-ciudad que parece ser el destino final de las sociedades.

Ante estas realidades sin una alternativa de compensaciones urbanas y rurales para revertir los procesos, la cercanía del gobierno municipal a la sociedad se convierte, cada vez más, en una creencia teórica influida por el discurso político y académico.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

Pero como el Estado no puede descuidar su dominio pleno sobre su territorio y su población, instituye dos opciones territoriales de contacto y de control político; una, creando nuevos municipios y otra, creando instituciones bajo la tutela del gobierno local. De este modo aparecen en escena las instituciones submunicipales, concepto generalizado en la literatura; sin embargo, en la malla institucional y organizacional existen dos tipologías por la escala de su posición territorial: la submunicipal que articula un conjunto de comunidades o núcleos de población y la comunitaria que comprende sólo un centro poblado, en ambos casos pueden ser urbanos o rurales.



El Estado como institución macro, define su organización política de acuerdo a la visión del legislador, en ciertos casos, la distribución del poder estatuye un tipo de gobierno submunicipal como en el Ecuador con las juntas parroquiales rurales. En México, siguiendo los principios del federalismo, cada entidad federativa organiza su territorio en municipios y comunidades, y sólo en siete, como estrategia política, consideran, además, unidades submunicipales, destacando el perfil gubernativo de las juntas municipales del estado de Campeche.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

II.- LAS JUNTAS MUNICIPALES: D E GOBIERNO DE LOS PUEBLOS A GOBIERNO SUBMUNICIPAL

... el hombre del sentido común acepta los hechos tal como se manifiestan, el científico profundiza en los mismos para descubrir sus causas, a la luz de las teorías de las ciencias naturales y humanas...

Marzal, 1996

Las juntas municipales, es la otra categoría de análisis necesaria de argumentar y contextualizar en el marco del razonamiento realizado en el Capítulo anterior. Por ello, la exploración contenida en este segundo Capítulo busca amalgamar ambas categorías y discernir la segunda hipótesis planteada sobre el origen gubernativo de las juntas municipales del estado de Campeche. En este sentido, en la primera parte se revisa, *grosso modo*, la evolución del gobierno económico y político de los pueblos, originariamente típica del ayuntamiento precolombino, cuyo estatus se amplía a las juntas municipales en el entramado constitucional yucateco de 1825. Dentro del segundo apartado, se analizan los cambios formales e institucionales que experimenta la vida de estas instituciones políticas durante el periodo de 1825 a 1917; es decir, comprende desde la erección del estado de Yucatán y la segregación del distrito de Campeche hasta la Constitución mexicana de 1917, periodo de lastres sociales y económicos por las luchas intestinas entre liberales y conservadores. Finalmente, en el tercer apartado se discierne sobre el entramado jurídico e institucional construido por las legislaturas del estado de Campeche de 1917 a 2015, reformas disociadas de las acciones centralizadoras del Estado de bienestar y administrativo pero beneficiadas por los procesos de descentralización

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

y democratización del Estado neoliberal que repercuten en el papel protagónico de las juntas municipales en estudio.

2.1 Gobierno de los pueblos

Como no es posible entender el presente y visualizar el futuro sin recurrir al pasado, toda explicación temática incluye antecedentes a modo de historia clínica. En esta lógica, este apartado inicia con el análisis del perfil de la institución gobierno de los pueblos depositado originalmente en el ayuntamiento y cuya constitucionalidad se da en 1812 con la promulgación de la Constitución de Cádiz, vigente todavía durante los primeros años de la América independizada; continúa con el examen de la incorporación de las juntas municipales a este contexto gubernativo, suceso que ocurre a partir de la Constitución política del naciente estado de Yucatán de 1825, razonamiento que incluye la disertación de la analogía junta-ayuntamiento para determinar el porqué de su utilización diferenciada, y concluye con la revisión del comportamiento de las reformas jurídicas e institucionales de las juntas como instancias de poder, lapso que comprende desde la erección del estado de Campeche hasta su formalización en los ordenamientos municipales derivados de la nueva armazón constitucional de 1917 que reconoce la libertad municipal.

2.1.1 El ayuntamiento, gobierno económico y político

En el derecho natural de toda agrupación social a darse un gobierno propio para asegurar su porvenir, permanecer como unidad social y trascender en el tiempo aparece el ayuntamiento que, en su mismo significado encierra la integración de su autoridad con el pueblo; es decir, enuncia una relación simbiótica entre ambas instituciones, donde la representación política está inmersa en la obligación de luchar por los intereses de la comunidad y resolverlos (Goodin y Klingemann, 2001). Así, el ayuntamiento se concibe como el gobierno económico y político de los pueblos “que no pudiendo gobernarse por todos sus individuos, la necesidad misma obliga á depurar ciertas personas para el Gobierno” (Santayana, 1742).

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

Lo económico y político,⁴⁴ reflejan funciones básicas de este cuerpo deliberante y directivo para contribuir al bienestar común. No sólo vela por la sanidad, comodidad y el orden públicos sino regula y vigila la buena marcha del abasto de provisiones para el vecindario normalmente bajo arrendamiento de la función a particulares, y administra los pósitos públicos de trigo y harina y los propios⁴⁵ para obra pública de utilidad y ornato (Santayana, 1742; Mellado, 1853; Morelli, 2001). El ayuntamiento, parte del hogar ampliado a un grupo de familias con identidades territoriales y culturales, cumple diferentes encargos del principal y, su papel de agente en la vida social es determinante, aún en los casos en que su procedencia obedece al designio del rey o de las elites locales y no a la voluntad del pueblo ciudadano.

Dadas las trágicas condiciones que enfrenta la España de la monarquía absoluta, en clara decadencia ante la influencia de la doctrina del liberalismo y que acelera la invasión francesa en el dramatismo que conllevó el engaño y la retención de los reyes por Napoleón Bonaparte, anterior aliado contra la expansión de los ingleses en busca de mercados en ultramar, las Cortes Generales (1808-1812) con la participación, ahora, de diputados de las colonias americanas, reconocen y elevan al texto de la Constitución gaditana un renovado ayuntamiento⁴⁶ con el carácter de gobierno interior de los pueblos,⁴⁷ generalizándose el paradigma en la península Ibérica y en las colonias, reformas que también evitaron, en adelante, la venta de

⁴⁴ A pesar de que la independencia de Brasil se dio de manera diferente a los demás países de América por encontrarse la Corona portuguesa presente en territorio brasileño, también la Constitución Política del Imperio de Brasil del 25 de marzo de 1824, en su artículo 127, atribuye a las Cámaras de las ciudades y villas así como a las que se creen en el futuro el “... *governo económico e municipal das mesmas cidades e vilas*”.

⁴⁵ Lorenzo de Santayana escribe al respecto: “Son muchas las obligaciones, y cargas de los pueblos: para cumplir con ellas, no hay Pueblo, que no tenga su Patrimonio. Á este, comúnmente llamado Propios; porque sus caudales son propios del Pueblo; y se consideran como dote propia, que se les ha señalado, para sostener las cargas de la República” (Santayana, 1742: 84 y 85).

⁴⁶ Miguel Ramos Arizpe, diputado por las provincias de Oriente de la Nueva España: Coahuila, Nuevo Reino de León, Nuevo Santander y Los Tejas -considerado padre de la Diputación Provincial (Lee, 1980) todavía vigente en la organización política de la península-, propone a las Cortes Generales de Cádiz (1812) diez puntos sobre el establecimiento del cabildo en los diversos pueblos de las provincias que representa, el cual estaría integrado de acuerdo a la población (Acedo, 2015).

⁴⁷ El artículo 30 de la Constitución gaditana, promulgada el 19 de marzo de 1812, señala: “Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos compuestos del alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político, donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos”.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

los cargos públicos por mandato de la hacienda real para hacerse de recursos económicos y cubrir las necesidades de la Corona.⁴⁸

Aunque la Constitución monárquica plantea un ayuntamiento sin las etiquetas económico y político, probablemente los diputados las dan por inherentes, según la cobertura de encargos y funciones que las Cortes le asignan en la agenda de sus responsabilidades, cuestión vinculante con su formato de gobierno vecinal más cercano a la gente y menos susceptible a los abusos de poder en contra de la población que le sustenta (Morris y Hess, 1978), lo cual, sin embargo, no significa que, en el aislamiento de los pueblos, las pasiones no perviertan al hombre y pierda el cauce de la legalidad y ejerza un poder despótico y arbitrario. Bajo estos supuestos, los ayuntamientos se establecen bajo los siguientes principios:

- a) En los pueblos que no lo tengan o donde convenga los haya.
- b) En los pueblos que por sí o con su comarca lleguen a mil almas.
- c) El número de sus integrantes corresponde a la población del vecindario; es decir, es proporcional al número de habitantes.
- d) Los cargos perpetuos cesan y los alcaldes, regidores y síndicos procuradores son electos cada año de manera indirecta.
- e) Los requisitos para la elección son: ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, tener más de veintiún años de edad y por lo menos cinco años de residencia y vecindad en el pueblo.
- f) No hay reelección inmediata sino hasta pasados, por lo menos, dos años y donde el vecindario lo permita.
- g) Los empleos municipales son carga “concejil”, e inexcusables sin causa legal que califica la autoridad superior, que puede ser el jefe político.

⁴⁸ La venta de cargos y oficios públicos corresponde a un sistema de privilegios y distinciones para las oligarquías locales que tolera el Estado monárquico español en función de los ingresos que representa para la hacienda real en constantes apuros por los gastos de la monarquía en las constantes guerras que enfrenta con Inglaterra y Francia, principalmente. También en Francia tuvo lugar durante el antiguo régimen, donde la hostilidad de los intendentes se convierte en rutina que los reformadores buscan quitar como parte de las demandas sociales de la Revolución. Efectivamente, la Asamblea Nacional mediante decretos del 14 y 22 de diciembre de 1789 establece la elección de los órganos municipales y sustituye a los intendentes por procuradores con funciones de asesoría, información y vigilancia (Vandeli, 1992).

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

Estos y otros postulados constitucionales determinan el tránsito del sistema obtuso de la monarquía absoluta a una distribución del poder político, transición que abre el abanico a los clásicos órganos de la división de poderes y a la reorganización política de la “Nación española” en la arquitectura del Estado unitario que ejercita una jerarquía vertical, donde los hilos controladores del rey están en el Consejo de Estado y en los jefes políticos. Por consiguiente, la autonomía del gobierno de los pueblos se supedita a los jefes políticos y en aspectos fiscales a las diputaciones provinciales. Los ayuntamientos despachan diversos asuntos que dependen de las finanzas locales, de propios y arbitrios; pero, la centralidad del sistema impuesto por la monarquía hace depender de las Cortes la imposición de más arbitrios locales para sufragar el gasto de obras públicas de mayor cuantía presupuestal. Y, en el caso de imperiosa urgencia las diputaciones provinciales pueden permitirlo pero solicitando la resolución definitiva de las Cortes españolas.

A pesar de este sistema centralizado que también, en su momento, observa la Francia del liberalismo revolucionario y de las libertades (Savigny, 1978), la Constitución española reafirma la permanencia colegiada del ayuntamiento con mejores dividendos a la sociedad porque existen equilibrios en su conformación para la toma de decisiones y no la repetición de remotas experiencias encarnadas en el tirano jefe patriarcal o, incluso, en el déspota monarca. Este atributo de órgano deliberante ensambla con su nivel político en la gestión comunitaria, representación que consiente la mayoría de los individuos de la comunidad y que está dispuesta a someterse a la voluntad general (Locke, 2005), solo así adquiere legitimidad y legalidad porque su representación proviene del consenso ciudadano y el ejercicio del poder se apega al mandato de la ley (Bobbio y Bovero, 1984).

En estos términos, el ayuntamiento no sólo expresa la unidad sociopolítica y la autogestión local, sino que comparte la calidad de gobierno inmediato con otras formas institucionales creadas por el legislador para la dirección y administración de las poblaciones asentadas en la demarcación del municipio. Mediante posteriores normas, las Cortes españolas tratan de abarcar y controlar todo espacio poblado

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

con un ramillete de autoridades parroquiales⁴⁹ que trascienden hacia la misma comunidad bajo modelos y denominaciones diferentes. En México, el panorama de las autoridades auxiliares municipales puede situarse en aquellas previsiones de la Colonia pero su origen institucional se encuentra en los estatutos que marcaron el nacimiento de los estados de la Federación.

2.1.2 La junta municipal, gobierno interior de los pueblos sin ayuntamiento

Como la emancipación no corta de tajo con el pasado colonial siguen persistiendo, por necesidad y costumbre ciertas instituciones del poder de dominación anterior. De este modo, con la declaración de independencia, los nuevos estados-nación conservan en el entramado constitucional que se proponen como plataforma de despegue viejas normas y prácticas impuestas por la Colonia, las cuales, entre otras causas, se constituyen en guías de organización política y administrativa, en los principios de regulación de las relaciones del gobierno con la sociedad y de los individuos entre sí. En estas tareas de laboriosa arquitectura del Estado, la elección racional de los actores políticos surte efectos mixtos en el rediseño del nuevo perfil, que busca sacudirse los polvos del pasado pero no con rompimientos bruscos, de manera que al incorporarse cambios a la estructura política hay preferencia por mantener vivas anteriores reglas de juego. El nuevo régimen municipal que se construye después de los procesos de emancipación es muestra de la conjunción de elementos del viejo sistema con la innovación.

Efectivamente, en los nacientes estados de América, el poder constituyente apura los arreglos en la construcción del nuevo andamiaje legal e institucional siguiendo

⁴⁹ Un ejemplo, el artículo 4º del Decreto del 23 de mayo de 1812 relativo a la “Formación de los Ayuntamientos Constitucionales”, determina: “Como no puede dejar de convenir que haya entre el gobierno del pueblo y su vecindario aquella proporción que es compatible con el buen orden y mejor administración, habrá un Alcalde, dos Regidores y un Procurador Síndico en todos los pueblos que no pasen de doscientos vecinos; un Alcalde, cuatro Regidores y un Procurador en los que teniendo el números de doscientos vecinos no pasen de quinientos; un Alcalde, seis Regidores y un Procurador en los que llegando á quinientos, no pasen de mil; dos Alcaldes, ocho Regidores y dos Procuradores Síndicos en los que desde mil no pasen de cuatro mil; y se aumentará el número de Regidores á doce en los que tengan mayor vecindario”, http://bv2.gva.es/va/catalogo_imagenes/grupo.cmd?texto_busqueda=&path=1003322&posicion=1, consulta del 15 de marzo de 2015.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

el espíritu liberal de la Constitución gaditana y las novedades del federalismo norteamericano. La Constitución mexicana de 1824 es reflejo de esta labor política donde algunas provincias reclaman el sistema federal como fórmula de adhesión. En este contexto de exigencias locales y regionales, y en razón de la ideología pactista, la ley suprema deja a los estados federados su organización política interna, con la condición de no contravenir el espíritu constitucional de la incipiente y débil República. De esta manera, el constituyente de Yucatán, en los términos de las convenciones internas para adherirse a la nación mexicana, aprueba la Constitución política del estado, promulgada en 1825 por el gobernador interino Antonio López de Santa Anna.

Este ordenamiento, con todo y restringir los derechos cívicos de los yucatecos al excluir a sirvientes domésticos y a quienes no saben leer y escribir (Ferrer, 2003), plantea, además de otros aspectos sustantivos para la vida peninsular, reformas al marco normativo del gobierno interior de los pueblos: por una parte, confirma al ayuntamiento con su tradicional estatus gubernativo aunque el requisito para su establecimiento se incrementa de mil a tres mil habitantes, lo que cierra la puerta a comunidades menores en una entidad federativa caracterizada, como las demás, por la ruralidad y dispersión de su población; asimismo, obliga al vecindario de los pueblos con posibilidades de obtener dicho beneficio a demostrarle al gobierno del estado federado que los ciudadanos tienen capacidad para desempeñar los oficios concejiles, y lo mismo deben sustanciar aquellos pueblos que estén por abajo del umbral fijado, sobre el hecho de “que por su **ilustración, agricultura, industria y comercio**” deben tenerlo.⁵⁰ La condición trasciende las variables socioeconómicas al exigir como virtud la ilustración de la clase dirigente o de las élites locales.

Por otra parte, precisamente para cubrir la gobernación de los pueblos excluidos de la posibilidad de tener ayuntamiento, según las nuevas reglas y en tratando de

⁵⁰ En los artículos 192 y 193 de la primera Constitución Política del Estado Libre de Yucatán, sancionada el 6 de abril de 1825, aparecen los requisitos que deben cumplir los vecinos de los pueblos que se sienten con el derecho a tener ayuntamiento o que no se conforman con la junta municipal por sus menores capacidades de gestión.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

conservar la unidad estatal bajo la jerarquía de los jefes políticos, el ordenamiento estatal crea la figura de las **juntas municipales**. ¿De dónde nace la idea? La falta de evidencias previas a este acontecimiento hace suponer que proviene de los antecedentes protagónicos de las juntas populares gubernativas españolas,⁵¹ cuyo modelo trasciende los mares y no obstante las trabas impuestas por los altos representantes de la Corona en América, finalmente forma parte sustantiva del movimiento independentista de varias colonias americanas.⁵² También pudo influir en tal decisión legislativa el papel estratégico de la Junta Provincial Gubernativa creada en 1823 en la provincia y capitanía general de Yucatán, a efecto de garantizar su transición al nuevo estado federado. La junta asume el poder ejecutivo mientras se instala el congreso constituyente para edificar el entramado jurídico del estado libre y soberano de Yucatán.⁵³

Para estas fechas de replanteos optimistas después de tres siglos de aciagos pasajes de barbarie colonialista y las inquietudes internas producto de la diferencia en las posiciones ideológicas de los grupos de “sanjuanistas” y “rutineros”, ante la posibilidad de independizarse de la monarquía española atrapada por el Imperio napoleónico, la creación de las juntas como parte del gobierno de los pueblos responde a las mismas necesidades de dominio del Estado en formación, cuya

⁵¹ Las juntas gubernativas provinciales y patrióticas se constituyen en España en 1808 como instituciones de acción popular en busca de la libertad de la península ocupada por Napoleón Bonaparte y para la libertad del rey retenido en Bayona, Francia por el mismo Emperador. Su aparición responde a la tardía o evasiva respuesta de las autoridades locales y provinciales ante el suceso, y se enmarcan en el pensamiento liberal de la ilustración y de la Revolución francesa, las cuales más tarde crean la Junta Suprema Nacional.

⁵² La institución de la junta no pudo constituirse en la Nueva España a pesar de los intentos insurgentes, pero sí en otros virreinos y capitanías generales de América (1809-1810). Siguiendo el discurso de la doctrina pactista española se crean a nombre de Fernando VII con el objeto de hacerse de la soberanía del pueblo en ausencia del rey. Indudablemente, en este propósito, mucho influye la declaración del principio de igualdad entre españoles e hispanoamericanos declarada por las Cortes (Levene, 1956; Chust, 2007).

⁵³ Por Acuerdo de la Diputación Provincial del 23 de mayo de 1823, se constituye la Junta Provisional Gubernativa compuesta por cinco personas propietarias y sus respectivos suplentes –los cuales terminan en tres integrantes con miras a mejorar la toma de decisiones- con arreglo al “Decreto de las Cortes españolas del 8 de abril de 1813”, con la responsabilidad de ejercer el gobierno del estado, reconocido en el Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824 y en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre del mismo año; por tanto, suple a la misma Diputación Provincial y entra en funciones en un clima enrarecido por las disposiciones nacionales contrarias a las bases en que la península acuerda unirse a México: el Acta como la Constitución prohíben a los estados imponer derechos de tonelaje, ni de importación o exportación sin consentimiento del Congreso general, lo que afecta las finanzas locales.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

responsabilidad directa, en un sistema aliancista, toca asegurar al gobierno de los estados de la Federación a través de sus propios recursos institucionales; por tanto, la Constitución yucateca dispone:

En los demás pueblos en que no tenga lugar el establecimiento de ayuntamientos, habrá una junta municipal compuesta de tres individuos anualmente elegibles (sic) por el mismo pueblo, y un alcalde conciliador de nombramiento del Gobierno á propuesta en terna de la misma junta (Artículo 194).

A veces las causalidades sorprenden cuando un hallazgo que parece único, no lo es. El modelo de las juntas municipales, meses después del mismo año de 1825, también se incorpora a la primera Constitución Política del estado de Chihuahua.⁵⁴ La decisión coincidente resulta un tanto extraña por la distancia geográfica que separa ambas entidades federativas y por los precarios medios de comunicación existentes en esos tiempos; empero el supuesto de la influencia puede estar en las interacciones de los diputados al Congreso constituyente de la Unión que diseñaba la arquitectura del Estado mexicano. Por otra parte, a diferencia de otros estados federados, la Constitución yucateca acopia de la gaditana el objeto ideal del gobierno que es la felicidad del pueblo, pues el “fin de toda sociedad política no es otro que el bienestar de los individuos que la componen”,⁵⁵ de tal manera que las juntas y los ayuntamientos son parte del antiguo predicar aristotélico.

En tal sentido, la distribución del poder escalona el reparto de atribuciones entre las tres instancias gubernativas, tocándole a las dos últimas desempeñar un abanico de acciones. Según el **Cuadro 2.1** sus obligaciones más representativas consisten en garantizar la seguridad y tranquilidad públicas, velar por la propiedad de los

⁵⁴ El Título 18 -Del Gobierno interior del estado- de la Constitución Política del Estado de Chihuahua del 7 de diciembre de 1825, artículo 112 establece: “El gobierno interior de los pueblos estará a cargo de ayuntamientos y juntas municipales” (Dorsch y Leitner, 2013). Estas instituciones siguen funcionando hasta la fecha de manera colaborativa y junto con los comisarios de policía comparten el ejercicio del gobierno local en plena contradicción con el dictado nacional. En el Estado de Puebla las juntas auxiliares municipales aparecen con posterioridad a la primera Constitución política poblana, pues el Constituyente sólo determina a los ayuntamientos como gobierno de los pueblos y lo mismo sucede en Durango donde aparecen las juntas municipales en 1847.

⁵⁵ Artículo 14 de la Constitución Política del Estado de Yucatán de 1824.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

vecinos y por la educación pagada con fondos del común, cuidar el abasto de provisiones (mercado) y la infraestructura vecinal, funciones, obvio es, de mayor cobertura para los ayuntamientos.

**CUADRO 2.1
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE YUCATÁN DE 1825**

Estará a cargo de los ayuntamientos	Estará a cargo de las juntas municipales
<ul style="list-style-type: none"> • La policía de salubridad y comodidad. • La seguridad de las personas y bienes de los vecinos y la conservación del orden. • La recaudación, administración e inversión de caudales de propios y arbitrios. • Promover y cuidar de todas las escuelas de primeras letras y de los establecimientos de educación que se paguen con fondos del común. • Cuidar de los hospitales, hospicios, casas de espósitos y demás establecimientos de beneficencia. • Cuidar de la construcción, reparación y limpieza de caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común y todas sus obras públicas de necesidad, utilidad y ornato. • Formar las ordenanzas municipales del pueblo y presentarlas al Congreso para su aprobación. • Promover la agricultura, la industria y el comercio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cuidar de la policía de salubridad y comunidad. • La seguridad de las personas y bienes de los vecinos. <li style="text-align: center;">--- • Promover el establecimiento y cuidado de todas las escuelas de primeras letras. • Cuidar de la conservación y el aumento de los pósitos del común. • Cuidar de la construcción, reparación y limpieza de caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común y todas sus obras públicas. <li style="text-align: center;">--- • Promover la agricultura, la industria y el comercio.

Fuente: elaboración propia con base en la Constitución Política del Estado de Yucatán de 1825 promulgada con motivo de la adhesión del gobierno provincial a la Federación mexicana.

La diferencia de responsabilidades entre ambas esferas de gobierno de los pueblos yucatecos estriba en que las juntas no tienen la facultad de recaudar propios y arbitrios ni de emitir ordenanzas, pero sí están activas en la prestación de servicios públicos y la promoción de actividades económicas rurales. Lo anterior también es un indicador de que su establecimiento era diferencial, las juntas en poblaciones menores y los ayuntamientos en pueblos con cierta urbanización o mayor población. Esta condición, de alguna manera, marca, implícitamente, una jerarquía entre las dos instituciones territoriales, aunque bajo la sombra del jefe político.

Partiendo del razonamiento esbozado, podría decirse que la categoría municipio corresponde a las cabeceras de partido, villas, ciudades y pueblos con “tres mil

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

almas, con exclusión (sic) de las de su comarca”, así como aquellos que cumplen los requisitos ya citados anteriormente, no los restantes, cuya dispersión ocasiona complejos escenarios para los frágiles medios de control territorial del gobierno estatal que, en todo caso, tienen que resolver las juntas. Precisamente, las condiciones de aislamiento y lejanía facilitan la captura de las dos instancias políticas por las oligarquías o caciques locales, los cuales con sus influencias y poder económico contribuyen al caos social y económico entre los mayas, atizando fuego al malestar que finalmente desemboca, con toda su crueldad, en la guerra de castas (Reed, 2007).

En efecto, ayuntamientos y juntas municipales conviven en campos minados por la explotación inhumana que las haciendas henequeneras generan en la región meridana y como las aportaciones de los hacendados al erario no son suficientes para mantener las exigencias de la ciudad constituida en centro de poder político y económico de la península, la clase dirigente impone condiciones contributivas a los campechanos y se apropia de sus diversos recursos territoriales,⁵⁶ sin tener los servicios públicos que por otra parte resaltan en la capital del estado, cuestión que atiza a los viejos desencuentros entre los grupos políticos de Mérida y Campeche,⁵⁷ de modo que el ambiente de riesgos empuja a los diputados yucatecos a presentar, por primera vez en 1824, una solicitud formal al Congreso de la Unión para dividir el territorio peninsular en dos porciones geográficas, petición que no prospera pero que es un antecedente sustancial.

⁵⁶ Entre los recursos del territorio del distrito de Campeche, resaltan: el puerto que permite el desarrollo de actividades comerciales con el exterior, la llegada de personas de diferentes partes y la afluencia de noticias e ideas, así como la explotación del palo de tinte, la extracción de sal y la fabricación de embarcaciones, lo que hace la diferencia con Mérida que vive de la actividad agraria y del ejercicio del gobierno que, sin duda, le representa poder político e ingresos (Sierra, Gantús y Villanueva, 2011).

⁵⁷ “Todas las divergencias entre los grupos de Campeche y Mérida, mayores unas, menores otras, estimularon a los diputados Joaquín Casares y Armas, Escalante y Marín a presentar en la sesión del Congreso General del 6 de septiembre de 1824 una proposición para que se dividiera la península de Yucatán en dos entidades, una con la denominación de Mérida, y otra con el nombre de Campeche. Nunca se presentó a discusión, pero el planteamiento abrió el juego en la mesa de los intereses económicos y políticos, y aparecieron líderes y caudillos de una y otra parte que originaron crisis y discusiones entre federalistas y centralistas, como, por otra parte, ocurría en todo el país” (Sierra, 1998: s/p).

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

2.1.3 Sinonimia conceptual junta-ayuntamiento

A manera de paréntesis reflexivo, vale la pena discernir sobre la hermandad de los conceptos junta y ayuntamiento, inquietud que permitirá evidenciar con mayor certeza el carácter gubernativo de las juntas municipales del estado de Campeche o de otros modelos parecidos. En la jerga del vocabulario español los sinónimos muestran una buena oferta de palabras posibles de utilizar en un mismo sentido conceptual, aunque el politólogo Gianfranco Pasquino advierte que no deberíamos dejarnos atrapar por ellas (Przworski, 2010). En algunos casos surgen diferencias semánticas más por rutinas sociales y políticas que de su propia procedencia etimológica. Este es el rejuego de los dos términos aquí analizados que obligan a explicar el por qué siendo concurrentes en la noción general, se utilizan de manera diferente en la distribución geográfica del poder político.

Los vocablos ayuntamiento y junta proceden de raíces distintas pero guardan una estrecha analogía en su significado y en realidad lo mismo da utilizar uno u otro término en la denominación del gobierno de los municipios; sin embargo, por lo general, ocupan distinta posición en la escala territorial de las instituciones políticas municipales. Así, mientras ayuntamiento proviene del verbo latino *adjungo, is* y significa juntar, enlazar, unir, ayuntar; y junta, lo hace de *contio, onis*, que expresa la función transitiva de conjuntar o reunir, al fin de cuentas tienden a una misma acepción general, según se aprecia en el **Cuadro 2.2**. El vocablo Junta, indica un cuerpo dirigente que puede ser de concejales para regir los intereses comunes y ayuntamiento, una asamblea o un cuerpo compuesto por alcalde y concejales para el mismo propósito.

Y si la coincidencia es casi unívoca ¿por qué entonces se privilegia ayuntamiento para el nivel municipal y junta para un plano inferior? La respuesta puede estar en los criterios esgrimidos en la *Enciclopedia española de derecho y administración o nuevo teatro universal de la legislación española e indias*, basados en la transición que la voz ayuntamiento tiene en el transcurso del tiempo para finalmente adquirir precisión semántica después de sus diferentes usos y objetos, fijándose así como

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

la institución referida a los cuerpos concejiles o cuerpos municipales (Arrazola, 1852).⁵⁸

CUADRO 2.2
SINONIMIA CONCEPTUAL JUNTA-AYUNTAMIENTO

JUNTA	AYUNTAMIENTO
a) Conjunto de los individuos nombrados para dirigir los asuntos de una colectividad;	a) Acción y efecto de ayuntar o ayuntarse;
b) La que rige los intereses peculiares de un pueblo que forma en unión de otros un municipio;	b) Junta , reunión de personas;
c) Reunión de concejales con un número igual de vocales asociados, para la aprobación de presupuestos y otros asunto importantes.	c) Corporación compuesta de un alcalde y varios concejales para la administración de los intereses de un municipio.

Fuente: elaboración con base en el Diccionario de la Lengua Española, Decimonovena Edición, Tomos I y IV, Real Academia Española, Madrid, 1970.

Asimismo, si a este cuadro de definiciones sin diferencias sustantivas⁵⁹ se añade el hecho histórico de la temporalidad de la institución junta como lo señala el mismo título de la obra *De la junta de Sámano al ayuntamiento constitucional (1347-1872)* que, entre otras experiencias, analiza el papel transitorio de la junta de Sámano en el mandato de los cuatro pueblos (Sámano, Otañes, Ontón y Mioño de la villa Urdiales de Castro, provincia de Castilla la Vieja) mientras obtienen su ayuntamiento (Baró *et al*, 2004), y si además se suma la temporalidad del modelo de las juntas locales constituidas en España y después en América, resulta más probable explicar

⁵⁸ “Nuestra historia y nuestra legislación nos ofrecen ejemplos suficientes del ayuntamiento, como expresión de la reunión ó congregación de personas, para diversos fines. Ayuntamiento era la voz con que se significaba la unión de los consortes por el matrimonio, y también la unión carnal ilícita: ayuntamiento se llamaba a las asonadas ó reuniones tumultuosas de los moradores de un territorio, unas veces para defenderse de los enemigos, otras para aliarse contra la autoridad o contra sus señores naturales; y ayuntamiento, por último, era la palabra con que se indicaban los actos de concurrencia á los concejos abiertos, á las cortes del reino, y á las sesiones de las corporaciones municipales: de modo que el concejo ó el cabildo se formaba del ayuntamiento de los individuos que le componían. De aquí nació la transición natural de denominar aquella institución con la voz que se refería á la congregación de sus miembros; y por consiguiente que se diera como principal á los cuerpos concejiles, el nombre de ayuntamiento que es el que por último quedó como tipo y denominación general de aquellos, y el que ha venido usándose hasta nuestros días” (Arrazola, 1852: 121 y 122).

⁵⁹ Según el *Diccionario razonado de legislación civil, penal, comercial y forense o sea resumen de las leyes, usos, prácticas y costumbres, como asimismo de las doctrinas de los jurisconsultos*, el Concejo es el Ayuntamiento y “El ayuntamiento es el congreso ó junta de las personas destinadas para el gobierno económico político de cada pueblo. Se suele llamar también *Concejo, cabildo ó Regimiento*” (Escriche, 1838: 54).

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

la permanencia del concepto ayuntamiento como gobierno de los pueblos de mayor tamaño o con categoría política de ciudad o villa.

Estos antecedentes ilustrativos explican, que las instituciones adquieren una cierta fijación social y su preferencia se traduce en costumbre y finalmente en fórmula jurídica. De este modo, la acepción ayuntamiento, superada su diversa utilización en el viejo léxico español, conserva hoy en día una tradición de cuerpo colegiado municipal; en cambio junta, sigue siendo una forma de organización funcional polivalente: lo mismo significa reunión de vecinos o de servidores públicos que una estructura directiva con funciones específicas; por ejemplo, junta de gobierno en una empresa, junta electoral, junta de sanidad o junta local de agua potable, entre otras concepciones dentro de la malla de posibilidades.

Sin embargo, existe la excepción. En Paraguay, la ley de la materia deposita el gobierno municipal en una junta y en una intendencia: la primera es el cuerpo colegiado deliberante, de carácter normativo y de control, y la segunda, es la encargada de la administración general del municipio. No obstante esta experiencia, son mayores los ejemplos del papel inferior o subordinado de la junta respecto del ayuntamiento y muestran su función de gobierno coadyuvante del ayuntamiento o del concejo, según se observa en las juntas distritales en las ciudades españolas y en la ciudad de Montevideo, Uruguay; las juntas parroquiales del Ecuador y Venezuela y las juntas municipales de los estados mexicanos de Campeche, Chihuahua, Colima, Durango y Puebla.

2.1.4 De Yucatán a Campeche: reformas municipales (1825-1853)

Una vez discernido el parentesco entre las instituciones junta y ayuntamiento, y volviendo a los factores que dan lugar al nacimiento del estado de Campeche con sus cambios institucionales y organizacionales inherentes, cabe recordar que a través de estos procesos lentos y conflictivos, las instituciones evolucionan para adecuarse a los nuevos escenarios sociales y políticos. Así, en la construcción del Estado mexicano las nuevas realidades de la sociedad liberada de las cadenas del

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

colonialismo, confrontan visiones e intereses y, por consecuencia, mantienen por largo tiempo un clima de inestabilidad social y política que afecta las decaídas actividades económicas, principalmente agrícolas y comerciales.

En la búsqueda del perfil del nuevo Estado-nación, no se hicieron esperar las luchas constantes por el control del poder político entre elites conservadoras y liberales, desencadenadas con furor después de la aparente tranquilidad del gobierno de Guadalupe Victoria (1824-1829). Las beligerancias promueven serios vaivenes en el rumbo de la nación y consecuentemente cambios en las bases estatutarias de su organización política –cuarenta y ocho cambios en la silla presidencial de 1824 a 1857 dan cuenta de los continuos relevos en la cúspide del poder-,⁶⁰ cambios que repercuten inevitablemente en la vida interior de los estados federados que también buscan construir su propia identidad dentro del marco federal, trayectoria que para el estado de Yucatán se presenta en el **Cuadro 2.3**.

Esta inestabilidad político-social reaviva y alienta los conflictos domésticos en las unidades subestatales. El caso de Yucatán es emblemático porque las influencias nacionales ahondan las viejas rencillas entre los grupos políticos de Mérida y Campeche hasta la escisión definitiva del estado peninsular. Antes de tratar de la formalización de este suceso, no puede pasarse por alto el andamiaje de las instituciones políticas locales que edifica el poder constituyente yucateco en la Constitución de 1825 y el decreto 95 del mismo año⁶¹ que tiene el objeto de precisar

⁶⁰ Este largo periodo de reacomodo de fuerzas e intereses políticos grupales que deseaban, desde su óptica liberal o conservadora, darle rumbo al Estado mexicano en construcción, no concluyó con el ascenso y permanencia de Benito Juárez en la presidencia de la República por catorce años continuos; por el contrario los conservadores y el clero, afectado por las leyes de Reforma, buscaron alianzas inclusive en el extranjero. En efecto, después de que Juárez asume provisionalmente el supremo poder ejecutivo el 19 de enero de 1858 y Zuloaga el 22 del mismo mes y año, la inestabilidad política siguió: la guerra de tres años (1858-1860), de facto dio lugar a dos gobiernos paralelos en el mando de la nación, dualidad que también se daría después de la intervención francesa con el Imperio de Maximiliano de Habsburgo (181863-1867).

⁶¹ Efectivamente, el 16 de mayo de 1825, el Congreso constituyente del estado emite el decreto 95 sobre el establecimiento de las juntas municipales y destaca dos reglas para la integración de las juntas: a) los requisitos son iguales a los aspirantes a formar parte de un ayuntamiento y b) pueden serlo los individuos de un ayuntamiento siempre que presenten al subdelegado de partido las cuentas de su administración, <http://bibliojuridicas.unam.mx/libros/7/3151/13pdf>, consulta del 15 de diciembre de 2014.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

el establecimiento de la junta municipal en los pueblos sin ayuntamiento y la designación del alcalde en aquellos sin posibilidades de junta.

Dichas autoridades, con el tiempo, adquieren importancia creciente al fungir como instrumentos del Estado en la ejecución de la política colonizadora que pretende crear las condiciones favorables a la acumulación de capital, mediante el reparto y la utilización de terrenos baldíos o de aquellos no comprobados como propiedad de alguien.⁶² La disposición favorece a los particulares en los litigios contra indígenas, es común que las instituciones encargadas de mediar y resolver, comúnmente fallan en favor de las oligarquías agrarias y alientan el latifundio. Los indígenas afectados, sin el juzgado de indios desaparecido en 1813 acuden a los ayuntamientos, juntas y alcaldes en busca de solución, pero de poco les sirve esta representación no indígena que normalmente tuerce la administración de la justicia afectando los bienes comunes (Bracamonte, 2000). La injerencia de las juntas en asuntos propios de un tribunal agrario proviene del espíritu de la citada Constitución estatal que también las faculta para promover la agricultura, la industria y el comercio en representación del gobierno o del congreso estatal.⁶³

En cuanto la visión centralista asciende al poder nacional, cambia el contexto de las instituciones territoriales en el país. La sexta de las siete leyes constitucionales de 1836 y el Reglamento Provisional para el Gobierno de los Departamentos de 1837, establecen la organización política de la República en departamentos, distritos y partidos, y fijan la gobernación de los pueblos en los ayuntamientos, alcaldes y jueces de paz, bajo un esquema rígido de sujeción jerárquica. Dichas autoridades dependen de los subprefectos y éstos a su vez de los prefectos que son ojos y oídos de los gobernadores departamentales, allegados al presidente de la República. Por consiguiente, estas reformas centralistas desinstitucionalizan las juntas municipales

⁶² Al respecto dice Pedro Bracamonte y Sosa que para Justo Sierra O'Reilly, “[...] el pensamiento criollo basado en los postulados liberales que consideran a la tenencia indígena de la tierra el obstáculo más importante para el crecimiento de una economía empresarial moderna” (Bracamonte, 2000: 155) y consecuentemente es necesario evitarlo con todos los recursos legales e ilegales al alcance de quienes ostentan el poder político.

⁶³ Numeral 6º del artículo 211 de la Constitución Política del Estado libre de Yucatán de 1825, relativo a las facultades a cargo de las juntas.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

y en cambio, reafirman a los jefes políticos que con poderes extraordinarios, aún durante el régimen federal, son actores relevantes.

CUADRO 2.3
ARREGLOS INSTITUCIONALES EN EL ESTADO DE YUCATÁN PARA EL GOBIERNO INTERIOR DE LOS PUEBLOS (1825-1853)

Norma	Ayuntamiento	Junta Municipal/Otra Autoridad
Federalismo		
Constitución Política del 6 de abril 1825	<ul style="list-style-type: none"> - En ciudades, villas y cabeceras de partido - En pueblos con 3 mil habitantes o más - En pueblos con menos de 3 mil habitantes.* 	<ul style="list-style-type: none"> - Juntas municipales en pueblos sin ayuntamiento. - Un alcalde conciliador nombrado por el gobierno a propuesta de la junta municipal.
Centralismo		
Reglamento Provisional para el Gobierno Interior de los Departamentos de la República Mexicana de 1837	<ul style="list-style-type: none"> - En la capital de Departamentos. - En lugares donde los había en 1808. - En puertos con 4 mil almas. - En pueblos que sin su comarca tengan 8 mil. 	<ul style="list-style-type: none"> - Alcaldes en poblaciones de su residencia ordinaria. - Jueces de paz en pueblos que determine la junta departamental y el gobernador con información de los prefectos y en consideración de circunstancias de lejanía.
Constitución Política de Yucatán, 31 de marzo de 1841	<ul style="list-style-type: none"> - En ciudades y villas y en los lugares que determine la ley secundaria. 	<ul style="list-style-type: none"> - 2 o más alcaldes en los pueblos donde no deba haber ayuntamiento. - Un juez de paz en poblaciones pequeñas.
Federalismo		
Constitución Política del Estado de Yucatán, 16 de septiembre de 1850	<ul style="list-style-type: none"> - En ciudades, villas y cabeceras de partido. 	<ul style="list-style-type: none"> - Jueces de paz en pueblos donde no deba haber ayuntamientos.
Ley Constitucional para el Gobierno Interior de los Pueblos, 7 de octubre de 1850	<ul style="list-style-type: none"> - Sólo en ciudades, villas y cabeceras de partido y serán de elección popular indirecta. 	<ul style="list-style-type: none"> - jueces de paz donde no haya ayuntamiento. Nombrados por el gobierno a propuesta de los jefes políticos. - Alcaldes auxiliares en pequeñas poblaciones de la comarca de los ayuntamientos, situadas a alguna distancia.
Centralismo		
Reglamento para el Gobierno Interior del Departamento de Yucatán, 23 de noviembre de 1853	<ul style="list-style-type: none"> - Solo en las cabeceras de distrito y conforme lo disponga el supremo gobierno nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> - Comisarios municipales en pueblos y cabeceras de partido donde no haya ayuntamiento. - Comisarios auxiliares nombrados por los ayuntamientos y comisarios para barrios de grandes poblaciones y para pequeñas poblaciones con más de 25 familias.

Fuente: elaboración propia con base en las Constituciones y leyes contenidas en el Cuadro, Archivo virtual del Estado de Yucatán, consulta del 24 al 31 de diciembre de 2013.

* Que por su ilustración, agricultura, industria y comercio consideren tener ayuntamiento, lo cual mostrarán al Gobierno para que con su informe delibere el Congreso del estado (artículo 193)

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

Estas nuevas reglas permean las fibras políticas de los estados y, bajo su imperio, las legislaturas estatales realizan los ajustes al sistema jurídico de cada entidad federativa, con repercusiones de cambio institucional. En Yucatán, con la inquietud de los actores políticos locales de adherirse y permanecer en la Unión nacional siempre y cuando fuera federal, se reforma la Constitución local en marzo de 1841, reformas consideradas “en extremo liberales”, por incorporar instituciones liberales de avanzada para esa época: el juicio de amparo, el congreso bicameral, libertad religiosa y de que las facultades no delegadas expresamente en el gobierno siguen en poder del pueblo; asimismo, suprimen los privilegios especiales (Reed, 2007).

En la nueva Constitución estatal las influencias del Reglamento provisional de 1837 son evidentes. Los espacios de poder antes ocupados por las juntas municipales son ocupados por los alcaldes en el nuevo esquema del gobierno de los pueblos. El legislador no tomó en cuenta el sentido histórico de la función judicial de esta institución y le asigna labores administrativas. Dicha decisión legislativa, al tiempo, parece generalizarse en distintos regímenes municipales y, hoy en día, el alcalde es el encargado de ejecutar los acuerdos del cuerpo colegiado. En aquel entonces poco importó ante la disposición local de cumplir los mandatos centrales.

Así pues, en un ambiente de contrastes entre federalismo y centralismo y de las dos separaciones políticas de Yucatán de la nación mexicana que concluyen con su fusión definitiva en 1848,⁶⁴ la Constitución estatal de 1850 y la ley respectiva obvian de nuevo el modelo de las juntas y resaltan a los jueces de paz como gobierno de los pueblos sin ayuntamiento, degradando la institución del alcalde a la categoría de autoridad auxiliar en poblaciones pequeñas, situación que de nuevo cambia en 1853, con la aparición del comisario como autoridad de los pueblos sin acceso al ayuntamiento, institución conservada todavía como agente colaborativo de las juntas municipales o de los ayuntamientos, según la jurisdicción política a que correspondan. A efecto de observar con mayor detalle los cambios institucionales

⁶⁴ La primera independencia de la península de Yucatán fue declarada por Acta del 1 de octubre de 1841 (1841-1843) y la segunda 1 de enero de 1846 (1846-1848).

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

que en el lapso de 1825 a 1853 se dieron en materia de divisiones territoriales en Campeche, en el **Anexo II.1** se incorporan las divisiones territoriales en partidos y distritos.

2.2 Campeche en el mapa de los estados de la Federación

Siguiendo la ruta histórica, este segmento busca explicar el ambiente político-social en que se desarrolla la institución de las juntas municipales como parte de la organización política del estado de Campeche a partir de su creación como entidad federativa hasta la promulgación de su Constitución en 1917.

2.2.1 Formación del estado de Campeche y el gobierno de los pueblos

Los cambios en la organización territorial de cualquier Estado-nación responden a distintos factores de racionalidad política, no sólo se insertan en la estrategia de distribuir el poder público para ejercer con efectividad dominio soberano sobre el territorio y la población sino en garantizar la gobernación periférica y fomentar con eficacia el bien común. En este contexto, el Congreso constituyente del naciente Estado mexicano (1823-1824) estatuye una salida formal para garantizar la unidad en la diversidad cultural manifestada regionalmente; es decir, el Acta Constitutiva de 1824 marca el sendero federalismo y manda la señal para la incorporación de nuevos estados a la Federación, requisitos finalmente fijados en la Constitución de 1857⁶⁵ y en base a los cuales se crea el estado de Campeche.

Dadas las constantes luchas fratricidas entre las corrientes liberal y conservadora, el proceso constitucional federalista es constantemente interrumpido por normas de

⁶⁵ El Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824, tuvo el propósito de adelantar los principios federalistas en que se asentaría el Estado mexicano ante la amenaza de algunas diputaciones provinciales a “declararse naciones independientes. Guadalajara y Yucatán dieron el ejemplo llamándose Estados soberanos” (O’Gorman, 1979: 44) sino se adoptaba el sistema federal. Ya en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, dentro de las facultades del Congreso General, se establecen las disposiciones que permiten la admisión de “nuevos estados a la Unión federal”, erigir territorios en estados o agregarlos a los existentes y fusionar dos o más estados a petición de sus legislaturas correspondientes, normas que rescata la nueva Constitución Federal de 1857 con algunos agregados: una población de ochenta mil habitantes y elementos necesarios para garantizar su existencia política (Art. 72).

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

carácter unitario: 1836, 1843 y 1865. Estos cambios concentran el supremo poder conservador en el presidente de la República y en la organización política del país se transforman las instituciones subnacionales: los estados federados pasan a ser departamentos que se dividen en distritos y partidos; las legislaturas estatales cambian a juntas departamentales, facultadas también para dictar las ordenanzas municipales.⁶⁶

A pesar de estos sucesos temporales en la centralidad del poder supremo, son los ordenamientos conservadores los que incorporan el ayuntamiento al cuerpo de las instituciones constitucionales de carácter nacional e igualmente lo hacen con las instancias administrativas para los pueblos sin ayuntamiento, por ejemplo, la sexta de las Siete Leyes Constitucionales de 1836 contempla al juez de paz como encargado de la policía de lugar y el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865 (de Maximiliano de Habsburgo) al comisario municipal, ambas autoridades de pueblo, de vieja tradición en la organización territorial de las provincias españolas, son claves en la regulación territorial del Estado nacional.

La Constitución federal de 1857, no sólo es el ascenso definitivo del liberalismo fortalecido con las leyes de reforma sino la plataforma para la consolidación del Estado-nación. Precisamente dicho año fue crucial en la integralidad territorial de la península yucateca que parecía desvanecerse como culmen de las históricas desavenencias políticas y socioeconómicas entre campechanos y emeritenses. Desde el punto de vista de la elección racional, los promotores de la separación del distrito de Campeche del estado de Yucatán, valoran sus ventajas comparativas en relación con la zona distrital de Mérida y saben con certeza que habitan una porción geográfica con mejores suelos para la producción agropecuaria, con bosques y agua, sobre todo en la región de los chenes (lugar de agua), así como de su posición estratégica en el litoral del golfo, donde el puerto les permite el intercambio de productos derivados del palo de tinte, el añil y la grana por mercancías extranjeras,

⁶⁶ Artículo 14, fracción VII de la Sexta de las Siete Leyes Constitucionales, publicadas el 30 de diciembre de 1836, que trata de la "División del territorio de la República y gobierno interior de los pueblos". La facultad es coordinada con el gobernador del departamento.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

incluyendo la llegada de esclavos de África y el asedio de los piratas (Sierra *et al*, 2010) con sus consecuencias fatales. En cambio los emeritenses, basan su economía en el control del poder político y en la explotación de las haciendas henequeneras, símbolos de la esclavitud indígena, de riqueza y prosperidad para los herederos de las grandes propiedades y de los comerciantes transformados en terratenientes.

La ocasión se presenta: las irregularidades del proceso para elegir gobernador y diputados locales por convocatoria de la Ley Electoral Federal de 1857⁶⁷ aviva la tempestad. El grupo político de Campeche, ganador de algunas posiciones para el Congreso estatal, opone argumentos sobre la manipulación de los electores y solicita invalidar la contienda electoral. Ante la negativa de la contraparte, toma las armas, desconoce a los representantes electos y en el oleaje cesa a los miembros del ayuntamiento de la ciudad de Campeche, nombrando en su lugar a quienes concuerdan con la causa. En esta lucha de identidades, el grupo dirigente de la subversión proclama a José María Vargas nuevo gobernador de la península y designa a Pablo García autoridad política y militar del distrito de Campeche.

En la euforia de los nuevos horizontes políticos, sociales y económicos, “los pronunciados” o rebeldes contra el régimen de las instituciones centralizadas en la capital del estado peninsular y monopolizadas “por unos cuantos especuladores de mala ley”,⁶⁸ buscan el apoyo social y político al pronunciamiento libertario entre los

⁶⁷ Por disposición de los artículos 52 y 1º transitorio de la Ley Orgánica Electoral del 12 de febrero de 1857, reglamentaria del artículo transitorio de la Constitución de 1857, los gobiernos estatales convocan a elecciones locales y federales. Al respecto señala Sergio Quezada: “Acorde con la Constitución General de 1857, el 24 de abril Santiago Méndez convocó a elecciones para gobernador y diputados locales y federales. Pantaleón Barrera, Liborio Irigoyen y Pablo Castellanos lanzaron sus candidaturas para la primera magistratura estatal. Los resultados no fueron convincentes, pues desde la junta preparatoria para calificar las elecciones Pablo García, diputado electo por el distrito de Campeche, propuso discutir la injerencia de Méndez y de sus funcionarios en el proceso electoral” (Quezada, 2011: 148 y 149).

⁶⁸ Expresión contenida en la carta de Pablo García al Presidente de la República Ignacio Comonfort del 12 de agosto de 1857, con la cual hace presente el Acta de pronunciamiento levantada tres días antes y le justifica las razones de tales decisiones” ‘2007, Año del Ciento cincuenta aniversario del Inicio de la Emancipación Política del Estado de Campeche’, <http://www.150aniversario.campeche.gob.mx/index.php/component/content/article/10-biografias/34-actas-constitutivas>, consulta del 27 de diciembre de 2013.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

pueblos de la demarcación distrital y de la Isla del Carmen. En la prioridad del propósito superan distancias, condiciones geográficas y climas adversos, la falta de comunicaciones y la incredulidad de ciertos personajes locales, de modo que “Entre agosto de 1857 y abril de 1858, se celebran las asambleas en las poblaciones del Distrito de Campeche y del territorio de la Isla del Carmen, en que la clase política [de cada localidad] suscribe las actas de adhesión al pronunciamiento y expresa su voluntad de formar parte de una nueva entidad federativa”.⁶⁹

Entre las distintas autoridades de los pueblos -registradas en el **Cuadro 2.4-** que participaron en el proceso de consulta no aparecen las juntas municipales por haberse abolido en 1841, pero sobresale la participación de los jueces de paz al liderar en el 60 por ciento de las reuniones vecinales y posiblemente lo hayan hecho los alcaldes auxiliares e integrantes de ayuntamientos más de las dos veces que consignan las actas correspondientes. Asimismo, además de los caciques y “su república de indios” existe alta probabilidad de que en las asambleas estuvieran otros actores sociales, religiosos y militares, considerando que no todos los nombres que aparecen al calce de las actas tienen anotado el cargo o la calidad de su representación.

Cabe resaltar sin embargo, que ni en el Acta de pronunciamiento de 1857 ni en las actas de adhesión del mismo año está manifestada la idea de constituir el “estado o departamento de Campeche”, más bien este sentimiento de separación aflora y se acrecienta en el mismo seno del movimiento social y político que emprenden los dirigentes campechanos por todo el distrito en busca de adhesión. Tal vez por esta razón es hasta la asamblea celebrada el 4 de abril de 1858 en el pueblo de Hecelchakán, hoy uno de los once municipios del estado con una larga historia en la vida institucional local, donde los personajes presentes acuerdan como primer punto del acta: “que se forme del distrito de Campeche é Isla del Carmen un

⁶⁹ Presentación del Gobernador del estado de Campeche C. P. Jorge Carlos Hurtado Valdez, al documento digital conmemorativo: “2007, Año del Ciento cincuenta Aniversario del Inicio de la Emancipación Política del Estado de Campeche”, *ibid.*

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

Territorio, Estado o Departamento independiente del de Mérida, regido por un gobernador y comandante general que nombrará un Consejo consultivo”.⁷⁰

CUADRO 2.4
ACTAS DE ADHESIÓN AL PRONUNCIAMIENTO DEL DISTRITO DE CAMPECHE DE 1857

PUEBLO	FECHA	REPRESENTACION					Cacique y su república
		Vecinos	Jefe político	Juez de paz	Alcalde auxiliar	Ayuntamiento	
1. Seibacabecera	12/08/1857	X	-	-	-	-	-
2. Champotón	13/08/1857	X	X	-	-	-	-
3. Chiná	13/08/1857	X	-	X	X	-	X
4. Hampolol	13/08/1857	X	-	-	-	-	-
5. Lerma	14/08/1857	X	-	X	-	-	X
6. Pocyaxum	14/08/1857	X	-	X	-	-	X
7. Xkeulil	16/08/1857	X	-	X	-	-	X
8. Tixmucuy	17/08/1857	X	-	-	-	-	-
9. Carmen*	17/08/1857	X	-	-	-	X	-
10. Sihochac	21/08/1857	X	X	-	-	-	-
11. Palizada	22/08/1857	X	X	-	X**	-	-
12. Sabancuy	30/08/1857	X	-	X	-	-	-
13. Hecelchakán	04/04/1858	X	-	-	-	-	-
14. Citbalché	04/04/1858	X	-	X	-	-	-
15. Calkiní	05/04/1858	X	-	X	-	-	-
16. Tenabo***	05/04/1858	X	-	-	-	-	-
17. Becal	05/04/1858	X	-	X	-	-	-
18. Tinún	06/04/1858	X	X	X	-	-	-
19. Nunkiní	07/04/1858	X	-	X	-	-	-
20. Hopelchén	09/04/1858	X	X	-	-	-	X
21. Iturbide	11/04/1858	X	-	X	-	-	-
22. Cibalchén	11/04/1858	X	-	X	-	-	-
23. Halachó	11/04/1858	X	-	X	-	-	X
24. Bolonchenticul	12/04/1858	X	-	X	-	-	X
25. Maxcanú	12/04/1858	X	-	X	-	X	X

Fuente: elaboración propia con base en las Actas de adhesión al pronunciamiento de Campeche, Documentos históricos del Estado de Campeche, 150 Aniversario del Estado de Campeche, Gobierno del Estado.

* La reunión fue en el salón de la jefatura política y participaron todos los individuos del H. Ayuntamiento a convocatoria de los jefes oficiales y tropa de la guarnición de Carmen.

** Es el alcalde primero quien asiste.

*** También firma el Acta de adhesión el “teniente coronel suelto” (sic), el capitán de hidalgos y sus subalternos, así como un representante de la tropa.

A esta determinación se suman las poblaciones del norte del distrito campechano, incluyendo a los de Halachó y Maxcanú que, en el repartimiento y división territorial

⁷⁰ En el Acta de Hecelchakán, también se consigna que el pueblo de la villa “reconoce y promueve fiel obediencia a las autoridades de su distrito que es el de Campeche”, así como el nombramiento del “R. ayuntamiento” de la cabecera de Hecelchakán.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

a cargo de la Junta Gubernativa de Campeche y la Comisión yucateca, nombrada para el caso, quedan adheridos al estado de Yucatán.⁷¹

Con base en las actas de adhesión, la “Excelentísima Junta Gubernativa del Distrito de Campeche e Isla del Carmen” declara, el 18 de mayo de 1858, que es voluntad de los pueblos del distrito:

- 1º. Erigirse en un Estado ó Departamento según la forma de gobierno que rijan á la Nación, y de conformidad con los convenios celebrados con fecha 3 del actual, entre autoridades del Departamento de Mérida y las de este Distrito.
- 2º. Reconocer como Gobernador del Estado al Excmo. Sr. Lic. D. Pablo García, y como Comandante general del mismo al Excmo. Sr. D. Pedro De Baranda quienes prestarán ante esta Junta el correspondiente juramento.
- 3º. El Excmo. Sr. Gobernador procederá desde luego á nombrar un Consejo de Gobierno, compuesto de cinco propietarios y cinco suplentes.
- 4º. El Excmo. Sr. Gobernador de acuerdo con el Excmo. Consejo, arreglará los diversos ramos de la administración pública.⁷²

Advertidos de probar ante el poder legislativo nacional el número de habitantes para lograr el propósito de convertirse en un nuevo estado de la Federación,⁷³ a finales de 1858, siendo presidente de la República Benito Juárez, se realiza el censo poblacional que también sirve de indicador para determinar y elegir a los integrantes del Congreso constituyente, representación que tiene la encomienda prioritaria de

⁷¹ “[...] los comisionados de ambas partes firmaron en Calkiní un Convenio de División Territorial, por el cual Campeche pasó a comprender los partidos del Carmen, Seybaplaya, Campeche, Hecelchakán y Hopelchén [...]. Este documento fue ratificado en Mérida el 11 de mayo y publicado en Campeche el 15 del mismo mes” (Enciclopedia de México, T. II, 1978: 263).

⁷² Declaración firmada por Pablo García como Presidente y por Juan José Herrera como Vocal Secretario, que de inmediato se manda imprimir, publicar solemnemente y circular para su cumplimiento por todos los pueblos, <http://www.150aniversario.campeche.gob.mx/images/doctos-historicos/junta-gubernativa.pdf>, consulta del 27 de diciembre de 2013.

⁷³ La fracción III del artículo 72 de la Constitución Federal de 1857, trata de la facultad del Congreso “Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siempre que lo pida una población de ochenta mil habitantes, justificando tener los elementos necesarios para proveer á su existencia política. Oirá en todo caso á las legislaturas de cuyo territorio se trate, y su acuerdo solo tendrá efecto, si lo ratifica la mayoría de las legislaturas de los Estados”.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

formar el sistema jurídico y las instituciones estatales del aún no reconocido estado de Campeche como parte de la Federación mexicana.

De este proceso inicial, el **Cuadro 2.5** contiene un extracto de la organización política contenida en la primera Ley constitucional para el Gobierno Interior de los Pueblos de 1861 y la cual posteriormente es reformada. De inicio, se reconocen cinco partidos a cargo de jefes políticos con pleno dominio sobre ayuntamientos, juntas y comisarios municipales; asimismo, treinta y cinco municipalidades con su ayuntamiento respectivo y de las cuales posteriormente Calkiní, Campeche, Carmen, Champotón, Hecelchakan y Hopelchén pasarán a formar parte de la nueva distribución territorial en municipios, quedando otras con categoría de junta: Ditbalchén, Ditbalché, Lerma, Tixmucuy, Mamantel, Palizada, Pomuch, Sabancuy, Hool, Seybaplaya, Sihochác y Tinún. Mientras tanto, conforme a las circunstancias del momento, la creación de juntas municipales queda al libre entendimiento de los jefes políticos y de los ayuntamientos.

Aparentemente las juntas y ayuntamientos quedan fuera del texto constitucional de 1861, dejando su reglamentación a la Ley de Gobierno Interior de los Pueblos; no obstante esta situación que interpretamos de la legislación, su constitucionalidad puede derivarse de dos evidencias contenidas en la misma Constitución local; por una parte, existe para los ayuntamientos y corporaciones municipales la facultad de iniciar leyes relativas a reglamentos de policía y buen gobierno, y por la otra, señala que el Ejecutivo, con la concurrencia del Consejo de Estado, resuelve las dudas suscitadas en las elecciones de ayuntamientos, juntas y comisarios municipales.⁷⁴

Es evidente, la efervescencia popular por el trascendental paso libertario propicia adelantos en el sistema jurídico e institucional de los campechanos no sólo para garantizar la viabilidad social y económica del nuevo estado sino como estrategia

⁷⁴ La misma facultad concurrente se encuentra en la Constitución Política del Estado de Yucatán de 1862 y la cual no existe en su antecesora, la Constitución Política del Estado de Yucatán sancionada el 16 de septiembre de 1850. Es de recordar que el Consejo de Estado también es una institución establecida por la Constitución de la Monarquía Española de 1812.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

racionalmente válida para asegurar su decisión política ante el gobierno federal que, conforme a la Constitución de 1857, de carácter rígido, debe seguir tres fases vinculantes para que la iniciativa de reforma a la organización política de la nación surta efectos favorables para que entre en vigencia:

CUADRO 2.5
INSTITUCIONES TERRITORIALES EN LA CREACIÓN DEL ESTADO DE CAMPECHE

Constitución de 1861	Ley Constitucional para el Gobierno Interior de los Pueblos de 1861			
Partidos	Autoridad en los partidos	Ayuntamientos	Municipalidades	Juntas municipales
Bolonchenticul	Jefe político: -Nombrado por el gobernador y Consejo de Estado -4 años en el encargo -Tener 21 años de edad -Prometerá ante el ayuntamiento de la cabecera de partido guardar la Constitución y las leyes -Serán los conductos de comunicación entre el gobierno y los ayuntamientos, juntas y comisarios municipales -Vigilarán que ayuntamientos, juntas y comisarios municipales cumplan sus atribuciones y excedan sus facultades -Inspeccionarán las cuentas de ayuntamientos, juntas y demás funcionarios municipales en la recaudación e inversión de sus fondos	Habrá ayuntamiento: - En Capital del Estado: + 1 Presidente, + 10 Regidores y + 2 Síndicos - En Cabeceras de Partido: con más de 3 mil almas las integrará: -1 Presidente, -6 Regidores y -1 Síndico - Con menor censo por: -1 Presidente, -4 Regidores y -1 Síndico - Principales atribuciones + Policía de salubridad, ornato y comodidad de los pueblos + Desarrollo urbano con ecología + Vigilancia y cuidado de los ejidos + Promoción del fomento y progreso de la agricultura e industria + Vigilancia de pesos y medidas + Escuelas de primeras letras + Recaudación, administración e inversión de caudales	Bolonchenticul Ditbalchen Hopelchen Iturbide Sahcabchen Campeche Chiná Cholul Hampolol Lerma Pocyaxum Tixmucuy Carmen Mamantel Palizada Sabancuy Champotón Chicbul Hool Pustunich Sacabchén Seybacabecera Seybaplaya Sihochác Xkeulil Hecelchakan Bécal Calkiní Ditbalché Nunkiní Pomuch Pocboc Sahcabchén Tepakan Tinúm	Habrá juntas - En lugares con título de villa o con más de 3 mil almas - Se compondrán de 3 vocales titulares y un suplente: + El primero presidirá + El tercero será el secretario - Tendrán análogas atribuciones que los ayuntamientos - Serán electas popularmente y durarán en el cargo 1 año - Ayuntamientos y juntas municipales tendrán el tratamiento de honorables Habrá comisarios - - En los demás pueblos y rancherías - Serán: + 1 propietario y + 1suplente - Para juntas y comisarios serán los mismos requisitos que para ayuntamientos
Campeche				
Carmen				
Champotón				
Hecelchakan				

Fuente: elaboración propia con base en la Constitución Política del Estado de Campeche, promulgada por su primer gobernador el 30 de junio de 1861 y en la Ley Constitucional para el Gobierno Interior de los Pueblos del Estado de Campeche, publicada el 30 de julio de 1861 y en la cual aparentemente aparece repetida la municipalidad de Sahcabchén, aunque una es con h intermedia y la otra no.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

- a) El Congreso de la Unión resuelve favorablemente la iniciativa,
- b) La mayoría de los congresos estatales aprueba la resolución y
- c) El ejecutivo federal sanciona y promulga el decreto o ley, según sea el caso.

Ciertamente, la iniciativa campechana cursa este camino entre las tolvaneras de la guerra de tres años. Los conservadores con Félix Zuloaga y los liberales con Benito Juárez se disputan la presidencia de la República ante la renuncia de Ignacio Comonfort, institución que, por mandato constitucional, toca asumir a Juárez en su carácter de presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. A pesar de las penurias que representó para el presidente Juárez esta situación y más tarde la invasión francesa y el imperio de Maximiliano de Habsburgo, no cesa en su empeño de seguir transformando las instituciones nacionales, así, en apego a sus facultades constitucionales, el 19 de febrero de 1862 decreta la erección del estado de Campeche, decisión favorecida por voto de la mayoría de las legislaturas estatales y ratificada de forma definitiva mediante decreto presidencial del 20 de abril de 1863, con lo cual queda convalidado el sistema jurídico construido con antelación por el gobierno campechano, prácticamente desde 1858, cuando de facto los dirigentes del movimiento campechano declaran al distrito de Campeche como un estado o departamento independiente del de Yucatán.

A nuestro entender la decisión política de los campechanos resalta dos supuestos: la opción de estado de la federación si el sistema es federal y la de departamento por si llegase a cambiar al centralista.

2.2.2 Bifurcación institucional de las juntas: Campeche y Yucatán

Desde la proclama de erección del estado de Campeche y la firma del acuerdo de división territorial entre la Junta Gubernativa y la representación de Mérida, las legislaturas de ambas partes entraron en un proceso de formación y adaptación de sus normas e instituciones. Las nuevas condiciones políticas exigían una pronta reingeniería constitucional con especial atención a la reorganización territorial que demandaba la segregación.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

El **Cuadro 2.6** representa el cauce de la evolución que tienen las instituciones territoriales en las dos entidades federativas a partir de su separación hasta un poco después de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 que declara el “Municipio Libre” y de las propias Constituciones estatales que de ésta se derivan. Mientras en Campeche la trayectoria de las reformas en materia de organización política es dinámica durante las primeras décadas de su incorporación al sistema federal, en Yucatán son limitadas según la información jurídica disponible.

CUADRO 2.6
REFORMAS A LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE LOS ESTADOS DE
CAMPECHE Y YUCATÁN (1861-1918)

	Organización política o territorial					Gobierno de los pueblos				
	Año	Partido	Municipalidad	Municipio	Sección Municipal	Ayto.	Junta Municipal	Comisario	Juez de Paz	Alcalde Auxiliar
CAMPECHE	1861	5	36	-	-	X	X	X	X	-
	1901	5	38	-	-	X	X	X	X	-
	1903	5	-	20	-	20	-	X	X	-
	1914	-	5	-	15	5	15	43	X	-
	1915	-	-	8	10	8	10	42	X	-
	1917	-	-	8	10	8	10	43	X	-
YUCATÁN	1862	13	X	-	X	X	X	X	X	X
	1870	16	X	-	X	X	X	X	X	-
	1918	-	-	X	X	X	X	X	X	-
	Año	Partido	Municipalidad	Municipio	Secciones Municipales	Ayyto.	Junta Municipal	Comisario	Juez de Paz	Alcalde Auxiliar
Organización política o territorial					Gobierno de los pueblos					

Fuente: elaboración propia con base en las Constituciones políticas del estado de Campeche de 1861 y 1917, Digesto Constitucional Mexicano. Campeche, Poder Judicial de la Federación, <http://www.uv.mx/orizaba/sea/files/2015/06/Digesto-Constitucional-Mexicano-CAMPECHE.pdf>, consulta del 23 de junio de 2014; en la Ley Constitucional del Gobierno Interior de los Pueblos de 1861, la Ley para el Gobierno Interior de los Pueblos de 1901, Ley Orgánica de Administración Interior del Estado de 1903, Reformas de 1915 a la Ley Orgánica de Administración Interior del Estado de 1903 y Ley de Administración Interior del Estado de 1915, Archivo General del Estado de Campeche, la Constitución Política del Estado de Campeche de 1917, Legislación pública estatal, Instituto Mexicano del Seguro Social. Asimismo, con base en la Constitución Política del estado de Yucatán y Ley Constitucional del Gobierno Interior de los Pueblos, ambas de 1862, la Constitución Política con reformas al 21 de enero de 1870 y Constitución Política del Estado de Yucatán de 1918, Archivo General del Estado de Yucatán, <http://acervo.bibliotecavirtualdeyucatan.com.mx/>, consulta del 24 al 28 de junio de 2014.

Nota: X significa que la norma contempla las figuras político-administrativas y que no se dispone del número de éstas en las fuentes originales a nuestro alcance.

En los dos casos, la estructura de los partidos desaparece hasta 1917 y con ello dejan de existir los jefes políticos, residuos del coloniaje español que personifican

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

la hegemonía del poder central a nivel municipal y la garantía local para facilitar el proceso capitalista que, en la región, por ejemplo, da lugar a “la construcción de una línea férrea que pretendía cubrir la zona de los chenes; partiría de la capital [y] concluiría en la frontera con Yucatán” (Sierra, Gantús y Villanueva, 2011: 166).

Los datos del Cuadro dan cuenta que en el periodo de 1861 a 1901 no hubo cambios en el número de partidos pero sí aumentaron las municipalidades en Campeche. Es hasta 1903 cuando la legislatura campechana sustituye el término municipalidad por el de municipio, decisión derogada y restablecida en 1914. En el mismo año también las juntas municipales son desinstitucionalizadas y vuelven a reinstitucionalizarse, ya sin el estatus de gobierno de los pueblos sino como agentes colaborativos de los ayuntamientos, nueva condición que también abarca a los comisarios municipales. Con este giro normativo parece que el gobierno del estado procura mayor control político con una escala territorial jerarquizada: ayuntamiento, junta y comisario, cuya organización perdura hasta la fecha.

Por su parte, el legislativo yucateco, recompone la división política del estado en las normas constitucionales de 1862 con trece partidos, los cuales se incrementan a dieciséis para 1870, conformados por ayuntamientos, juntas y comisarios así como por jueces de paz con sus funciones diferenciadas; en este caso, desaparece la división de partidos y el término municipalidad cambia al de municipio hasta 1918, cuestión adelantada por quince años en el estado de Campeche, según lo hemos anotado renglones arriba.

Los jueces de paz, una institución igualmente precolombina, en ambas partes responden a la necesidad de conciliar los intereses vecinales, conservar el equilibrio social y la tranquilidad pública, figura replicada en la malla jurídica de los nacientes estados de la Federación y que en varios sigue vigente aunque con diferentes etiquetas, su misión es vigilar la debida observancia de las reglamentaciones que el ayuntamiento establece para guiar las relaciones vecinales, así como mediar y, en su caso, sancionar a quienes infrinjan dichos reglamentos. En el universo municipal mexicano encontramos distintas denominaciones como la de auxiliar calificador en

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

el estado de México, juzgado de paz en Puebla o juez calificador en Yucatán.⁷⁵ Dentro de la normatividad yucateca, en 1862 se instituyen los alcaldes auxiliares para administrar pequeños caseríos, coadyuvando así con el ayuntamiento, función más tarde asumida por los comisarios o los delegados y subdelegados municipales.

Ahora bien, centrando la atención en el contraste de las juntas municipales de uno y otro estado, puede observarse que comienza a partir de los nuevos estatutos constitucionales de 1861 y 1862, respectivamente. En principio, el Constituyente campechano deja difusa la constitucionalidad de éstas en tanto el yucateco las restituye en el texto de la Constitución política después de su abrogación en 1841, diferencia que se subsana posteriormente en Campeche. Para cumplir el mandato de la Constitución federal de 1917 se promulgan las constituciones estatales de Campeche en 1917 y de Yucatán en 1918, y sólo la primera reconoce la institución de la junta que debe establecerse en las secciones municipales en que se dividan los municipios cuando “la extensión o densidad de población lo exija”,⁷⁶ unidades territoriales investidas como circunscripciones administrativas y personas morales con capacidad para adquirir, poseer y administrar bienes⁷⁷ para cumplir sus fines.

Obvio es que a partir de entonces la demarcación de los municipios se extiende más allá de las fronteras del pueblo para abarcar un número determinado de poblaciones menores, donde la autoridad administrativa de éstas es el comisario municipal. Este proceso de adecuaciones legales e institucionales, en el estado de Campeche,

⁷⁵ En el estado de Campeche la actual legislación municipal no contempla este tipo de servidor público y deja a los ayuntamientos la toma de decisiones. El ayuntamiento del municipio de Campeche (2012-2015), determina en el artículo 173 del Bando de Policía y Gobierno que la “autoridad competente para conocer de las infracciones al presente Bando Municipal, reglamentos municipales y disposiciones administrativas de carácter municipal, así como para la imposición de sanciones y las medidas para su cumplimiento, el servidor público autorizado para tal efecto por el H. Ayuntamiento”. Por su parte, el artículo 177 del Bando de Policía y Gobierno del municipio de Carmen contempla al juez calificador o en su caso al Coordinador de Asuntos Jurídicos.

⁷⁶ Fracción II del artículo 93 de la Constitución Política del Estado de Campeche de 1917, relativo a las bases para la expedición de la Ley Orgánica de Administración Interior.

⁷⁷ Esta condición sólo la faculta la Ley Orgánica de la Administración Interior del Estado de Campeche de 1903 a los municipios, ampliándose posteriormente a las juntas y comisarías municipales, según el artículo 2º de la nueva Ley Orgánica de Administración Interior del Estado publicada en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucionalista del Estado de Campeche, el 13 de diciembre de 1919.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

eleva a las juntas municipales a la categoría de honorables en su tratamiento oficial, condición política que de igual forma se le otorga a los ayuntamientos, congreso local y sus miembros, gobernador, tribunal superior de justicia y sus integrantes.

Pero no todo son diferencias en el diseño institucional también siguen existiendo similitudes, de modo que las juntas de ambas partes tienden a desarrollar atribuciones análogas a las de los ayuntamientos, condición establecida desde principios de los sesenta del siglo XIX:

- a) El artículo 66 de la Ley Constitucional para el Gobierno Interior de los Pueblos del Estado de Campeche de 1861 establece: “Las juntas y comisarios municipales, tendrán y ejercerán atribuciones análogas á las de los ayuntamientos”.
- b) el artículo 70 de la Ley Constitucional del Estado de Yucatán de 1862 señala: “Las atribuciones de estas juntas son las mismas que se conceden al ayuntamiento”, incluyendo el nombramiento de comisarios y la imposición de reclusión por diez días y hasta 25 pesos de multa en los “bandos de buen gobierno”.

Por otra parte, sus funciones no son meramente de administración de servicios públicos, sino también están obligadas a promover actividades económicas. En Campeche, se encargan de vigilar los ejidos de su jurisdicción y de promover “el fomento y progreso de la agricultura é industria, procurando remover los obstáculos y trabas que se opongan á su desarrollo”⁷⁸ y en Yucatán hacen lo que creen “conducente al mejor servicio público en los ramos de policía, industria, agricultura y comercio, y de cuanto más convenga á la prosperidad y bienestar de los habitantes”.⁷⁹ Las dos referencias concuerdan con las bases establecidas por la Constitución gaditana de 1812 que obligaba a los ayuntamientos como parte del Estado monárquico a propiciar “la felicidad de los habitantes” de su jurisdicción,

⁷⁸ Artículos 44 y 45 de la Ley Constitucional para el Gobierno Interior de los Pueblos del Estado de Campeche, publicada el 30 de julio de 1861.

⁷⁹ 5ª fracción del artículo 70 de la Ley Constitucional para el gobierno de los Pueblos de Yucatán, publicada el 25 de abril de 1862.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

tareas que en la actualidad siguen siendo parte inherente a las funciones esenciales del gobierno municipal.

Como consecuencia del cambio institucional que por este periodo experimentaron los dos estados de la República, la institución de la junta municipal toma caminos diferentes en el entramado de las instituciones locales. Mientras en Campeche conserva un paso ascendente hasta su actual posición política dotada de una armazón jurídica con capacidades de gestión colegiada, cada vez de mayor peso en la atención de servicios básicos indispensables: agua potable, alumbrado público, conservación de caminos y arreglo de calles, mercado, seguridad pública y obra de beneficio colectivo, las de Yucatán, poco a poco pierden presencia legal hasta su desaparición definitiva. No obstante su derogación, hay indicios de que existen en ciertos municipios yucatecos fronterizos al estado de Campeche. De ser cierto el supuesto desprendido de las monografías publicadas por el Instituto para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), su vigencia puede explicarse sólo en el contexto de las tradiciones.

2.2.3 Constitucionalidad de las juntas campechanas (1917)

Después de la tempestad ocasionada por la algidez revolucionaria (1910-1917) y en la aparente quietud social y política del país, se promulga la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos el 5 de febrero de 1917, cuyo texto federalista, por primera vez, establece los principios de la vida municipal de México. Como ya señalamos, en el artículo 115 se instituye el municipio libre, con un ayuntamiento de elección popular directa para administrar los intereses locales y la hacienda municipal.

De acuerdo con la conseja del federalismo dual, los congresos constituyentes de cada uno de los estados procuran armonizar la ley fundamental estatal a los dictados nacionales. Al amparo de esta regla que impone el pacto político entre los dos órdenes de gobierno, el Constituyente de Campeche promulga la Constitución política del estado el mismo año de la nacional, reconociéndose en ella ocho

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

municipios libres⁸⁰ y la ratificación de la facultad de los ayuntamientos para dividir el territorio municipal en secciones y comisarías municipales.

A partir de entonces, **las juntas recuperan el estatus constitucional** con la que fueron creadas por la Constitución yucateca de 1825, carácter que permanece hasta la fecha. Elevarlas a este rango –también lo fueron los comisarios municipales– probablemente persiguió dos propósitos básicos: 1) tener una alternativa para evitar la proliferación de municipios y 2) atender con instancias de mayor capacidad política e institucional que los comisarios y agentes las diversas necesidades de los centros de población rural en constante incremento. Los datos mostrados en el **Cuadro 2.7** son representativos del supuesto primero, de 1917 a 1919 seis de ocho municipios se dividen en diez secciones y, a su vez estas secciones, se integran por 39 comisarías sin incluir la comisaría de Tinún, única división reconocida en el municipio de Tenabo que con Palizada todavía para entonces no tenían secciones en su organización política o territorial.

Respecto del segundo supuesto, ciertamente las juntas municipales son instituidas con capacidades directivas y administrativas: presupuesto de ingresos y egresos, facultades para celebrar contratos y expedir acuerdos y los bandos necesarios al buen desempeño de sus atribuciones.⁸¹ Este diseño que vino evolucionando desde la creación del estado de Campeche no tiene precedentes en el cuadro de las instituciones locales de esos tiempos. La decisión de estructurarlas con un formato parecido al del ayuntamiento les permite organizarse y funcionar como cuerpos de autogestión colegiada y democrática en el tratamiento de los asuntos colectivos del conjunto de pueblos, principalmente rurales, de cada sección municipal: son electas en los mismos términos que los ayuntamientos, es decir también son producto de la elección popular y deliberan los asuntos públicos de cada lugar en sesiones de cabildo que son públicas, de carácter ordinario y extraordinario, y por mayoría de

⁸⁰ El artículo 14 de la Ley fundamental local, señalaba: “El territorio del Estado de Campeche lo forman los Municipios Libres de Calkiní, Campeche, Carmen, Champotón, Hecelchakán, Hopelchén, Palizada y Tenabo, constituyendo todos ellos lo que fue el antiguo Distrito de Campeche, del Estado de Yucatán...”

⁸¹ Artículo 53 de la Ley Orgánica de Administración Interior del Estado de Campeche de 1919.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

votos toman los acuerdos que, en ambos casos, ejecutan los presidentes de la asamblea deliberativa.

Así, a partir de la Constitución política local de 1919, cambia su integración de tres vocales a una asamblea de munícipes con un presidente, tres regidores y un síndico, posiciones políticas con el tiempo detentadas por el PRI hasta la década de los ochenta, en que se incorpora la figura del regidor de representación proporcional para darle cabida a la segunda minoría.

**CUADRO 2.7
DIVISIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO DE CAMPECHE (1917-1919)**

Norma	Municipio	Cabecera municipal y Secciones municipales	Comisarías
Ley Orgánica de Administración Interior del Estado de 1919	Calkiní	<u>Ciudad de Calkiní</u> Bécal, Dzitbalché y Nunkiní	San Antonio Sabcabchén, Santa Cruz, Xkakoch, Concepción, Tepakán y Bacabchén
	Campeche	<u>Ciudad de Campeche</u> Tixmucuy y Pich	Hampolol, Chiná, Lerma, Isla Arena, Real de Salinas, Pocyacxúm
	Carmen	<u>Ciudad del Carmen</u> Sabancuy	Mamantel, Isla Aguada, Atasta y Chicbul
	Champotón	<u>Villa de Champotón</u> Seybaplaya	Pustunich, Xbonil, Chán Laguna, Chacché, Silvitue, Conhuás, Concepción, Xkeulil, Seybacabecera, Sihochac y Hool
	Hecelchakán	<u>Villa de Hecelchakán</u> Pomuch	Pocboc, Cumpich y Dzitnup
	Hopelchén	<u>Villa de Hopelchén</u> Bolonchenticul y Dzilbalchén	San Juan Bautista Sahcabchén, Xcupil, Xconchén, Iturbide, Chunchintoc, Caubcabchén, Xkanhá, Icaiché y Nohayin
	Palizada	<u>Villa de Palizada</u> --	Sólo predios rústicos/ --
	Tenabo	<u>Villa de Tenabo</u> --	Tinún

Fuente: elaboración propia con base en la Constitución Política del Estado de Campeche de 1917 y en la Ley de Orgánica de Administración Interior del Estado, publicada en el Periódico Oficial del Estado (POGEC) del 13 de diciembre de 1919, según decreto No. 34, Archivo General del estado de Campeche.

Otros reacomodos constitucionales surten efectos en ciertos procesos político-administrativos que influyen en la vida municipal del estado; por ejemplo, a partir de 1917 cambia el procedimiento para la formalización y declaración de las nuevas categorías políticas, en adelante y hasta la actualidad será el Congreso y no el gobernador del estado quien declare el acenso de los pueblos a villas y las villas en

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

ciudades,⁸² así como la creación de nuevos municipios. Conforme a las facultades del Congreso dictadas en el artículo 43 del ordenamiento constitucional en cita, la fracción que desee erigirse en municipio debe tener seis mil habitantes y los “elementos bastantes” para proveer a su existencia política. Cumplidos los trámites, los promoventes deben esperar que los informes del ayuntamiento y del gobierno estatal sean favorables y que aprueben la solicitud las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión respectiva.

Para complementar esta posibilidad política, la ley de Administración Interior de 1919 dispone, por primera vez, en su artículo 15 las condiciones para que una sección municipal aspire al estatus de municipio libre, lo que representa para los pueblos la escala política ideal para resolver sus problemas colectivos y aspirar a mejores condiciones de vida; es decir, tienen mayores posibilidades de lograrlo con un gobierno municipal que perteneciendo a una sección municipal con una junta de menores capacidades políticas y administrativas, por tanto:

Cada vez que una Sección Municipal pueda por si sola sufragar sus gastos administrativos y el Municipio a que corresponda pueda seguir subsistiendo sin sufrir con la desmembración perjuicio alguno, se podrá formar con aquella un nuevo Municipio Libre. En este caso la Junta Municipal de la Sección lo solicitará así del Gobierno del Estado, comprobando los requisitos apuntados y aduciendo las razones de conveniencia pública que funden la medida. Recibida la solicitud, previo el informe del ayuntamiento del Municipio a que la Sección corresponda, en la forma prevista en la sección primera, inciso C del artículo 43 de la Constitución Política del Estado; el Gobierno emitirá su parecer sobre la conveniencia o inconveniencia de la creación y remitirá el expediente al Congreso para su resolución.

⁸² En el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Interior del Estado de Campeche de 1903, se estableció: “Cuando algún pueblo pretendiere ser erigido en villa, ó alguna villa en ciudad, la autoridad municipal respectiva lo solicitará del Gobernador acompañando á la solicitud la comprobación del hecho de existir el número de habitantes requerido. El Gobernador, con informe del Jefe Político respectivo, resolverá lo conveniente”. Y en el artículo siguiente del mismo ordenamiento se prohibía la erección de más poblaciones si no contaban con el fundo legal correspondiente y que cuando menos tuvieran “cincuenta cabezas de familia”, de lo contrario se infiere que los caseríos menores a esta cantidad no tendrían registro en los censos a cargo de los ayuntamientos o bien no tendrían por reconocida la autoridad que en estos se eligiera.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

No está por demás mencionar que la normatividad municipal campechana se supedita, en lo general, al espíritu del artículo 115 de la Constitución federal de 1917, por lo que el legislador local también asigna al ayuntamiento el estatus de administrador, papel que, por primera vez en la historia normativa nacional, le otorga el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano del 10 de abril de 1865⁸³ y que sólo cambia con las reformas de 1999. En el mismo sentido fueron etiquetadas las juntas municipales.

Efectivamente, las reformas constitucionales de 1999 restablecen el perfil de gobierno del ayuntamiento, cuya realidad política, con sus limitaciones legales e institucionales, nunca dejó de ejercer en algunas entidades subnacionales. Un claro ejemplo de ello está en el mismo ordenamiento constitucional de 1919 del estado de Campeche, por equívoco que parezca, la Constitución encomienda a presidentes municipales y seccionales el ejercicio del gobierno y administración y acredita a unos como órgano de comunicación entre el gobierno del estado y las demás autoridades administrativas de la demarcación municipal y a otros como canal de comunicación insalvable entre las juntas y el ayuntamiento. Dicha disposición para las juntas perdura hasta la actualidad aunque, según la constatación en campo, en la práctica los integrantes de los ayuntamientos y el personal administrativo afirman atender también a los síndicos y regidores seccionales por su calidad representativa que adquieren en las localidades periféricas a la cabecera municipal, de modo que la norma jurídica parece no concordar con las realidades de la gobernanza local.

⁸³ En efecto, el Estatuto Provisional del Imperio de Maximiliano de Habsburgo, en su artículo 37 determina: “La **administración municipal** estará a cargo de los alcaldes, ayuntamientos y comisarios municipales”, condición que retoma la Ley del Municipio Libre, expedida por Venustiano Carranza el 25 de diciembre de 1914, por la cual se reforma el artículo 109 de la Constitución de 1857 en los siguientes términos: “Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio libre, **administrado** por Ayuntamientos...”. disposición que pasará posteriormente a formar parte del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, promulgada el 5 de febrero de dicho año. En este sentido, vale la pena citar los criterios establecidos en el artículo 3 de la Ley Orgánica de Ayuntamientos para el Estado de Morelos, expedida por Emiliano Zapata, Jefe Supremo de la Revolución, el 20 de abril de 1917 que evitan la intromisión del ayuntamiento en cuestiones políticas: “Los ayuntamientos —señala la ley- son corporaciones exclusivamente administrativas, no podrán tener comisión o cargo alguno que ataña a la política, ni mezclarse en ella, con excepción de las funciones que les encomiendan las leyes electorales”.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

2.3 Contextualización de las reformas municipales y su incidencia en las juntas seccionales (1919-2015)

Los cambios institucionales y organizacionales que tienen lugar en el estado de Campeche a partir de 1919, en particular en el contexto de las juntas municipales, en ocasiones se contraponen a los sucesos nacionales por tratarse de cuestiones meramente locales. Su estudio es abordado en este apartado según las dos fases más relevantes experimentadas en el acontecer histórico del Estado mexicano: centralización-presidencialismo y federalismo-descentralización.

2.3.1 Reformas municipales en el contexto centralizador del Estado

Asentado el Estado mexicano con la convención de las fuerzas que participaron en la Revolución y acordados los principios fundamentales en la Constitución Política nacional de 1917, todo apunta hacia la consolidación del edificio estatal; sin embargo, la lucha fratricida entre los grupos políticos sigue el sentido contrario. El clima de caos e inestabilidad parece convertirse en un *modus vivendi* desde el siglo anterior, no sólo para las ciudades sino para el medio rural que presenta un paisaje de desasosiego social y económico preocupante. La guerra intestina deja viudas y huérfanos en la pobreza material y moral, importantes fracciones de tierras sin cultivo y amplia escasez de alimentos básicos, mientras el Estado no encuentra el rumbo definitivo. No hay oportunidades para resarcirse de los males que continúan reavivando los caudillos regionales y los intereses caciquiles.

La idea callista de las instituciones políticas para conducir conflictos políticos da como resultado la constitución del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929. En su seno se busca dirimir todo asunto relacionado con el poder para evitar mayores lastres en el México posrevolucionario, lo que implica supeditar los regionalismos a los intereses y proyecto nacionales. Este proceso estratégico y centralizador busca garantizar la cohesión definitiva del país y la paz republicana sin sobresaltos; pero también en sus fines, poco a poco, acrecienta la institución

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

presidencial hasta convertirla en un estigma de dominación necesario y en el eje del Estado benefactor.⁸⁴

De este modo, las decisiones de todo género parten del centro del país hacia la periferia y los gobiernos estatales y municipales quedan como simples apéndices del gobierno federal. Sin embargo, al interior de los estados federados los cambios legales e institucionales siguen su marcha; unos, corresponden a las reformas del texto de la Constitución general y otros, los más, a necesidades internas. En Campeche, las continuas reformas en materia municipal tienden a fortalecer, aunque parezca contradictorio, la descentralización política y administrativa de las instancias locales, siendo la Ley Orgánica para la Administración Interior del Estado de 1919 y sus posteriores reformas las creadoras de las bases para la organización política de dicho estado. Esta ley dispone diversas reglas que no sólo afianzan el papel del ayuntamiento sino el de las juntas municipales, entre otras, las siguientes:

- a) Elección popular por planilla, en los términos de la ley electoral. Esta cuestión la prevé la Ley de 1861, pero bajo la responsabilidad del ayuntamiento.
- b) Duración del cargo de dos años sin posibilidad de reelección hasta pasado un periodo, incluye a los comisarios.
- c) Fórmula de propietarios y suplentes, los comisarios con dos suplentes.
- d) Requisitos para ser miembro: persiste saber leer y escribir, tener profesión, oficio y modo honesto de vivir conocidos.
- e) Obligatoriedad del cargo y su gratuidad, excepto para presidentes municipales y seccionales, así como para comisarios.
- f) Obligación de celebrar sesiones públicas ordinarias y extraordinarias.
- g) Sanciones pecuniarias a los concejales por faltas injustificadas a las sesiones.
- h) La suspensión y/o suplencia de los presidentes y concejales.
- i) Existencia del secretario y empleados subalternos para el buen servicio.
- j) Recurso de revisión contra las resoluciones de autoridades administrativas.

⁸⁴ El tópico más evidente sobre el paradigma del presidencialismo en México es la etiqueta de “Tata Lázaro” que los campesinos le confieren al presidente de la República Lázaro Cárdenas del Río. Este sentido paternal, con el tiempo coloca al presidente de la República por encima de toda voluntad pública y social, en el Tlatoani moderno del Estado mexicano.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

- k) Criterios para licencias, renunciaciones, excusas y modos de suplir las faltas.
- l) Ceremonial de instalación y protesta de fiel desempeño, con lo cual se inicia la gestión.
- m) Procedimiento administrativo, responsabilidad y sanciones a los funcionarios.

Como se observa, este listado de reglas se complementa con las reformas a la citada ley y que exhibe el **Cuadro 2.8**. Estas reformas tienden a afianzar el papel protagónico de las juntas en un escenario nacional de beligerancia entre grupos políticos y entre caudillos que buscan hacerse del poder directivo del Estado. Con las modificaciones de 1921 se facultan para celebrar contratos de obra pública con la sola anuencia del ayuntamiento y en los mismos términos que éste, ya no es necesaria la aprobación del ejecutivo estatal como en un principio. Asimismo, en cuanto a justicia administrativa, hoy en boga dentro del marco de la democracia moderna, las reformas de 1922 precisan el procedimiento del recurso de revisión de los particulares contra resoluciones de los presidentes seccionales y toca al ayuntamiento y no al presidente municipal, como antes, dictar el resolutive.

Los cambios de 1928 a la multicitada ley de 1919, que podemos considerar como el piso donde se cimienta el edificio de las instituciones locales campechanas del futuro, dotan a la ciudadanía de otro recurso legal invaluable para esos tiempos de repetidas y crónicas inestabilidades políticas y el inicio del Maximato (1928-1934). Este recurso es la revocación del mandato tanto de los presidentes municipales y seccionales como de los concejales o integrantes de ambos cuerpos colegiados, cuestión incorporada a la Constitución general de la República hasta 1983 con las grandes reformas para la vida municipal del país.

Finalmente, en el recuento de estos hechos sobresalientes de reforzamiento, están dos reformas aunque la primera de ellas es centralizadora: a) la facultad de autorizar que las juntas municipales puedan adquirir, enajenar y contraer obligaciones pasa del ayuntamiento al ejecutivo estatal; y b) la previsión de la realización de nuevas elecciones cuando un ayuntamiento o junta se desintegre o cuando las elecciones ordinarias se declaren nulas. No está por demás resaltar que la legislación

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

mexicana, en sus tres órdenes de gobierno, conserva la regla de inexcusabilidad de los cargos de elección popular, entre ellos los concejiles, la cual aparece por primera vez en la Constitución de Cádiz de 1812, con aplicabilidad en las colonias de América y vigente en nuestro sistema jurídico. Los cargos sólo son renunciables por causa grave y debidamente justificada ante autoridad competente. En este sentido, la normatividad del estado de Campeche mantiene viva tal disposición, infiriéndose de ello, que la obligatoriedad busca asegurar la dirección política del Estado, de los estados federados y de los municipios, afianzar la representación democrática y darle firmeza a la voluntad general.

Asimismo, se hace de las sanciones un medio para inhibir las faltas injustificadas y reiteradas de los representantes o el mal uso del cargo. El procedimiento consta de tres pasos antes de la destitución o de la penalidad administrativa: extrañamiento, multa de cinco a cien pesos, suspensión del cargo y sueldo hasta por dos meses. Cabe resaltar que la penalidad administrativa es ratificada por la nueva ley de la materia de 1957 y derogada por la que rige a partir de 1981.

El proceso adaptativo del sistema legal e institucional a los nuevos escenarios locales sigue su marcha, entrelazándose con la política agraria nacional y con las propias acciones del gobierno estatal encaminadas a poblar amplios parajes de la geografía del estado con fines económicos y de seguridad territorial. Algunos centros ejidales por su progreso agrícola y poblacional saltan a la categoría de juntas municipales como acontece en 1936 con los ejidos de Hool, municipio de Champotón y de Tinún, municipio de Tenabo; es decir, se trabaja en todos los flancos a pesar de la centralización que gravita, cada vez con mayor vehemencia sobre los poderes de las entidades federativas y de los municipios.

Ya en pleno cambio del proyecto de nación: del socialismo cardenista basado en la repartición de la tierra y en la educación laica, a la apertura de México a la industrialización capitalista motivada por la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), las reformas de 1943 a la Constitución local amplían el periodo para ayuntamientos y juntas municipales de uno a tres años, posibilidad que representa una gestión sin

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

tanta sombra de improvisación, la amplitud del periodo busca generar conocimiento y mejores expectativas sociales en sus representantes políticos.

CUADRO 2.8
REFORMAS A LA ADMINISTRACIÓN INTERIOR DEL ESTADO DE CAMPECHE (1919-1921)

Materia	Art.	Disposición inicial 1919	Disposición reformada
Reformas del 21/05/1921			
Contratación de obras y servicios públicos	44	- El ayuntamiento autoriza a las juntas celebrar toda clase de contratos que no enajenen o graven los bienes que administran, con la aprobación del Ejecutivo estatal.	- El ayuntamiento autoriza a las juntas municipales la celebración de contratos con iguales formalidades o requisitos que el ayuntamiento.
Responsabilidad y multas	42	- Cuando algún integrante falte a sesiones sin justificación y sea reiterativo, el ayuntamiento o la junta municipal impondrá la multa, según sea el caso.	- La inasistencia del Presidente o la falta de cumplimiento de sus obligaciones, serán observadas por el cuerpo a moción del Síndico y castigadas.
Reforma del 21/09/1922			
Recurso de revisión contra resolución de ayuntamientos, juntas y comisarios	78	- El gobernador conocerá cuando se trate de actos del presidente municipal o del ayuntamiento. - El presidente municipal cuando se trate de las juntas municipales.	- Cuando se trate del presidente de sección el recurso de revisión será ante el ayuntamiento. - Cuando se trate de comisarios ante el Presidente del ayuntamiento.
Reformas del 29/05/1928			
Revocación de mandato	42	- No lo contempló	- El Congreso o en sus recesos el Ejecutivo podrá revocarles el mandato a presidentes de ayuntamiento y junta lo mismo que a los concejales de ambas corporaciones.
Reformas del 03/04/1941			
Capacidad jurídica de derecho público	28	- Las juntas no tendrán el carácter de persona jurídicas pero autorizadas por el ayuntamiento podrán adquirir, enajenar y contraer obligaciones	- Las juntas no tendrá el carácter de personas jurídicas de derecho público pero autorizadas por el Ejecutivo estatal podrán adquirir, enajenar y contraer obligaciones
Disolución de ayuntamiento o junta municipal	92	- Si se disolviese un ayuntamiento o junta por no existir el número de concejales que la ley exige se hará una nueva elección, en tanto el Congreso designará nuevos concejales prefiriendo aquellos que tuvieron votos en la última elección	- Por desintegración de un ayuntamiento o junta, o cuando se declaren nulas las elecciones se procederá a nuevas elecciones, el Congreso designará nuevos concejales y en sus recesos lo hará el Ejecutivo estatal

Fuente: elaboración propia con base en la Ley Orgánica de Administración Interior del Estado de 1919 y en los decretos de las fechas señaladas, Archivo General del Estado de Campeche.

En materia presupuestaria, existe un gran adelanto en el estado con relación a otras entidades del país, persistentes en excluir del presupuesto público a las autoridades auxiliares municipales. Al dotar a las juntas municipales de facultades de dirección

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

y administración y para la integración de su presupuesto de ingresos y egresos, se crea un círculo virtuoso favorable a la gestión seccional. Son escasos los recursos y sin embargo, representan ventajas comparativas de oportunidad en la relación cotidiana de los representantes populares con la población. Existe cierto poder de respuesta a las necesidades sociales más inmediatas y de costo menos oneroso. No hay urgencia de trasladar todos los problemas hasta el ayuntamiento, porque seccionalmente pueden atenderse algunos con los recursos disponibles y con la colaboración ciudadana.

La política nacional de poblamiento que el gobierno federal impulsa por todo el país como parte estructural de la reforma agraria, conlleva que el reparto de la tierra cumpla con los objetivos de justicia social y de organización del territorio nacional (Léonard, Quesnel y Velázquez, 2003). A nivel subnacional, los gobiernos estatales propugnan también por crear alternativas económicas y de producción rural a través del reforzamiento de la estrategia. Con este propósito, el gobierno campechano lleva a cabo la política de poblamiento de las zonas agrestes de su amplio territorio e incorpora a la Ley Orgánica de los Municipios de 1957, dos requisitos para erigir nuevas poblaciones a efecto de garantizar la colonización o el traslado y permanencia de población a los nuevos lugares:

- a) Solicitud de cuando menos el 50 por ciento de los ciudadanos –“cabeza de familia”- asentados en el lugar.
- b) Un fondo legal suficiente para satisfacer las necesidades de manutención de los mismos pobladores.

La nueva ley municipal consolida el cúmulo de reformas que le anteceden y apuntala la figura del presidente municipal y la del presidente seccional como el eje central del cuerpo colegiado y, al mismo tiempo, conforme a las políticas de clasificación político-administrativa de los pueblos, focaliza la atención al proceso para la elevación de éstos a la categoría política superior (villa o ciudad). Bajo este paraguas regulatorio fueron elevadas de categoría de villa a ciudad por el Congreso

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

del estado, las cabeceras municipales de Hecelchakán (31/X/1957), Champotón (7/XII/1957), Hopelchén (26/II/1959) y Palizada (13/VII/1959).

2.3.2 Reformas municipales ante la descentralización y democratización

En la búsqueda de un Estado eficaz e incluyente, a partir de la década de los ochenta del Siglo XX, nuevos vientos recorren distintos países del orbe empujando la descentralización y democratización. El origen de estas iniciativas se encuentra en la agenda de los organismos multilaterales.

En México, toca al presidente de la República José López Portillo (1976-1982) asumir el compromiso trasnacional para acceder a financiamiento y enfrentar la crisis económica heredada de su antecesor Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), operando como plataforma de rediseño formal e institucional el “Fortalecimiento del federalismo” que propone descentralizar funciones y recursos a los estados mediante la firma del Convenio Único de Coordinación (CUC) y la liturgia de las reuniones de la República, avances incipientes que Miguel de la Madrid (1982-1986) se empeña en profundizar con las tesis: descentralización de la vida nacional y la democratización integral que “encuentran, sin duda, en el municipio una instancia privilegiada”,⁸⁵ en cuyo marco, la consulta popular para la “Reforma municipal” busca culminar los cambios vertebrales de 1983 al artículo 115 del Código político nacional, reformas que cambian el curso de acción de las instituciones municipales.

Como procedimiento del sistema federal, los gobiernos de los estados realizan los ajustes necesarios al sistema normativo e institucional local para armonizarlo a los mandatos nacionales. En Campeche, a finales de 1983 la Legislatura reforma la ley orgánica de la administración pública del estado y la ley orgánica de los municipios, con el objeto de trasladar funciones a cargo del gobierno estatal a los gobiernos municipales, procediéndose de inmediato a la emisión de los decretos

⁸⁵ Presentación que hace la Comisión Organizadora de la Consulta Popular para la Democratización Integral: Reforma Municipal, a la memoria, en varios tomos, de los eventos llevados a cabo en cuatro sedes regionales del país, entre el 18 y 21 de octubre de 1983, con diferentes temas y subtemas. Convocatoria publicada el 30 de agosto de 1983, Tomo IX, 1983, México, p. v.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

para transferir los servicios de seguridad pública y tránsito a su lugar de origen, el municipio,⁸⁶ en cuya restitución quedan inmersas las juntas y los comisarios en su calidad de autoridades auxiliares del ayuntamiento.

Es bien sabido por los especialistas que las reformas constitucionales del ámbito nacional no siempre son adaptaciones cocinadas en los círculos del gobierno federal, en ocasiones su origen está en las experiencias locales: la desaparición de ayuntamientos, la revocación del mandato, la figura del concejo municipal o el reconocimiento del ayuntamiento con el carácter de gobierno son parte de los diversos ejemplos. Precisamente en este sentido, dentro de la Ley Orgánica de los Municipios campechanos de 1981 que excluye a las juntas del ceremonial de la protesta de ley como condición previa a la posesión del cargo, destacan dos cuestiones: primera, otorga el estatus de gobierno al ayuntamiento que hasta 1999 reconoce la ley suprema nacional, y segunda, estatuye un gobierno local compartido entre el ayuntamiento, la junta y la comisaría, lo cual contraviene el principio fijado por la Constitución federal que deposita el gobierno municipal exclusivamente en el ayuntamiento. Si la disposición se interpreta desde el punto de vista de que juntas y comisarios forman parte integral del órgano colegiado municipal quizás pueda salvarse la contradicción; sin embargo, la legislatura estatal no lo creyó así y por consiguiente deroga la trilogía en el año 2000 para cumplir cabalmente con la norma nacional. Hasta la fecha la contradicción persiste en la legislación del estado “grande” de Chihuahua.⁸⁷

⁸⁶ Decretos números 33 y 34 publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Campeche el 19 de diciembre de 1983. Con el primer decreto también desaparece la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito de la Administración Pública estatal y se transfieren los bienes muebles e inmuebles a los municipios, y con el segundo se faculta a los ayuntamientos para que integren sus cuerpos de seguridad pública y tránsito, y se deposita en el presidente municipal la jefatura inmediata del cuerpo de policía y la firma de acuerdos para la coordinación intermunicipal en la materia, Archivo General del Estado de Campeche.

⁸⁷ Sobre la forma concurrente de concebir el ejercicio del poder municipal, la Constitución Política del estado de Chihuahua, mandata en su artículo 126 que “El ejercicio del Gobierno Municipal estará a cargo: I. De los Ayuntamientos... II. De las juntas municipales... y III. De los comisarios de policía”, lo cual trata de enmendar el Código Municipal a través de su artículo 14, al disponer que “Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa...”. Sin embargo, la supremacía constitucional persiste en relación con la ley secundaria, lo cual en una revisión concienzuda por parte de la Procuraduría General de la República, ocasionaría una controversia constitucional ante el máximo Tribunal de Justicia de la Nación.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

En 1994, el articulado de la ley en cuestión tiene un amplio ajuste, pudiéndose considerar que la armonización definitiva entre lo municipal del estado y el artículo 115 se consolida en el texto del decreto 45, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Campeche el 29 de diciembre del año mencionado, el cual se complementa con las reformas del año 2000. En lo relativo a las juntas municipales dicho decreto establece:

- a) Las autoridades auxiliares municipales fungirán como delegados.
- b) Además de las juntas y comisarios, serán autoridades auxiliares los agentes municipales, delegados de sector, inspectores de cuartel y jefes de manzana.
- c) En cada junta municipal habrá un secretario, un tesorero y los demás servidores públicos necesarios que permita el presupuesto.
- d) Las faltas hasta 15 días del presidente seccional serán cubiertas por quien designe la junta en sesión ordinaria de cabildo. Antes las cubría el primer regidor.
- e) Los servidores públicos de las juntas (antes funcionarios y empleados) serán responsables por los delitos y faltas oficiales que cometan.
- f) El presidente seccional puede nombrar, conceder licencia y remover a los servidores públicos de la junta municipal.
- g) La elección de los comisarios será responsabilidad de la junta municipal y puede convenir con el Consejo Estatal Electoral los apoyos para tal propósito.

La reingeniería legislativa sigue reformando, de manera sistemática, el entramado institucional de los municipios del estado y los cambios registrados entre 1980 y 2000, encauzan definitivamente los procesos para reconocer nuevos poblados, declarar categorías políticas, redefinir los límites intermunicipales y concretar la creación de nuevos municipios. En estos términos, la acción colectiva cuenta ahora con un panel de requisitos de mayor envergadura para cristalizar su anhelo municipal. Los tres nuevos municipios citados en el **Cuadro 2.9** tuvieron distinto origen y significado en la organización política campechana, Calakmul parece producto de la estrategia del gobierno del estado de Campeche para controlar y conservar en su poder esta parte fronteriza con el estado de Quintana Roo que la

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

reclama como parte de su integración territorial, zona de riquezas arqueológicas y que comprende la reserva de la biósfera más importante del país.⁸⁸

En la entrevista con el presidente municipal de Calakmul, él, atribuye la creación del municipio a la necesidad de establecer una autoridad con más peso político en la región y con mayor capacidad de control que la anterior junta municipal de Xpujil no tenía ni podría tener dadas las limitaciones de su conformación política. La idea era desplegar trabajo político y servicios públicos para cohesionar los pueblos de la zona, sobre todo los limítrofes con el estado de Quintana Roo donde, por cierto, los ciudadanos, a su conveniencia, normalmente eligen poseer credencial de elector de las dos entidades federativas porque tienen la ventaja de recibir apoyos oficiales de ambas partes. Su elección de hacerlo así, no está fuera de las razones de sus carencias de bienestar social.

Dentro de la lógica escalafonaria que rige la organización política del estado de Campeche, las secciones municipales como Sabancuy,⁸⁹ municipio de Carmen y de Seybaplaya,⁹⁰ municipio de Champotón, sólo ascienden a la categoría de municipio cuando cumplen los requisitos de ley. Empero, el gobierno mide milimétricamente la posibilidad por las repercusiones sociales, políticas y económicas que implica. Al

⁸⁸ La Reserva de la Biosfera de Calakmul se localiza al sureste del estado de Campeche, en el municipio de Calakmul, al este limita con el estado de Quintana Roo y al sur con la República de Guatemala, con una extensión territorial de 723,185-12-50 hectáreas (Programa de manejo. Reserva de la biósfera de Calakmul, SEMARNAT 1999). Y, en el marco de la 38ª sesión del Comité del Patrimonio Mundial, celebrada en Doha, Qatar, del 15 al 25 de junio de 2014, fue inscrita en la Lista del Patrimonio Mundial de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y declarada como Patrimonio Mixto de la Humanidad.

⁸⁹ En la Relación de Iniciativas y Propuestas presentadas al H. Congreso del Estado, se encuentra la Solicitud del Movimiento Social Ciudadano/Presidente de la Junta Municipal de Sabancuy para erigir a la Sección Municipal de Sabancuy en Municipio Libre, la cual fue presentada el 5 de junio de 2008. Asimismo, con igual propósito, el diputado Álvaro Jiménez Flores del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional promovió la Iniciativa correspondiente, el 19 de mayo de 2009, cuya primera lectura se hizo el 26 de junio de 2014, quizás como parte de la presión que está ejerciendo el movimiento que encabeza el Diputado local Facundo Aguilar López del mismo Partido político.

⁹⁰ En el caso de Seybaplaya, los mismos registros del Congreso, señalan que la "Iniciativa para erigir como Municipio Libre a la Sección Municipal de Seybaplaya promovida por el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional" se presentó el 11 de diciembre de 2011 e igualmente se le dio la primera lectura el 24 de junio de 2014, <http://congresocam.gob.mx/LXI/transparencia/controldeiniciativas.pdf>, consulta del 15 de agosto de 2014.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

caso ilustran las experiencias de la acción colectiva que, desde hace tiempo, realizan las juntas municipales y la población de Sabancuy, municipio de Carmen y de Seybaplaya, municipio de Champotón para convertirse en municipios libres.

**CUADRO 2.9
ERECCIÓN DE NUEVOS MUNICIPIOS**

Nuevo Municipio	Decreto	Descripción general
Escárcega	Número 50 19/07/1990	<ul style="list-style-type: none"> - La H. Junta Municipal de la Sección de Escárcega solicita la creación. - Se crea a partir de la Sección de Escárcega del Municipio de Carmen. - Su creación obedece a que la villa de Escárcega es el centro cultural, comercial y político de la región. - El decreto entra en vigor hasta el 1º de enero de 1991.
	Número 71 04/10/1990	<ul style="list-style-type: none"> - Por declaración del Congreso, la Villa de Escárcega se erige en Ciudad, a partir del mismo día de la publicación del Decreto.
Calakmul	Número 244 31/12/1996	<ul style="list-style-type: none"> - Se crea a partir de la Sección Municipal de Xpujil y otras poblaciones. - El decreto entra en vigor el 1º de enero de 1997. - El Congreso designa un Comité Municipal compuesto de tres personas para la administración durante el lapso del 1 de enero al 30 de septiembre de 1997.
Candelaria	Número 57 19/06/1998	<ul style="list-style-type: none"> - La H. Junta Municipal de la Sección de Candelaria solicita la creación. - Se crea a partir de la Sección de Candelaria del Municipio de Carmen. - El decreto entra en vigor a partir del 1º de octubre de 2000. - El Congreso designa mientras tanto un Comité Municipal compuesto de tres personas para administrar el nuevo municipio durante el lapso del 1 de julio al 30 de septiembre de 2000, cuando entra en vigor la reforma y el primer ayuntamiento electo en los comicios de julio del año 2000.

Fuente: elaboración propia con base en los decretos que reforman la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche de 1981, Archivo General del Estado.

Por las palabras del presidente de la Comisión de Fortalecimiento Municipal de la Cámara de diputados, se deducen los razonamientos del gobierno para crear o no un municipio: a la pregunta de ¿cómo ve las posibilidades de aprobación de estos dos nuevos municipios? señala categórico: “Sabancuy no tiene ninguna posibilidad de ser municipio, no es recomendable seguir fragmentando el municipio de Carmen. De Carmen se desprendieron los municipios de Candelaria y Escárcega, y si se le quita Sabancuy pierde capacidades económicas. En cambio, Seybaplaya, es más probable, sobre todo por la promesa de campaña del gobernador (2009-2015); por lo que se sigue equipando con infraestructura portuaria de gran calado”, promesa incumplida por el gobernador saliente y que el nuevo candidato, hoy ya gobernador, asume como compromiso de la agenda de políticas.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

Siguiendo el camino de los ascensos en la escala territorial, los pueblos y sus comisarios que consideran cumplir las bases reglamentarias para acceder a la categoría de sección municipal, luchan por todos los medios a su alcance por la obtención de este reconocimiento a sabiendas de que la junta tiene mayores capacidades institucionales. Según el **Cuadro 2.10**, entre 1993 y el 2003 las resoluciones del Congreso favorecen la creación de seis nuevas secciones municipales, decretos que entran en vigor a partir de que toma posición la junta municipal elegida en los comicios ordinarios correspondientes al nuevo periodo del gobierno seccional. Asimismo decreta con la calidad de ciudad a las cabeceras seccionales de Seybaplaya y Candelaria y de villa el pueblo de Sabancuy, respectivamente.

En materia electoral, desde 1915 el estado de Campeche traza hitos a nivel local: las elecciones de los ayuntamientos, juntas y comisarios municipales⁹¹ son por voto popular directo, cuya validez califica el Congreso estatal. Para tener mayores puntos de análisis sobre la evolución del sistema electoral de esta entidad, en el **Anexo II.1** se presentan los cambios representativos sobre el particular, de 1861 a 1997. De ahí se desprenden avances democráticos relevantes que desembocan en la plataforma democrática estatal de 1981. Así, con la transformación del paradigma unilateral en el ejercicio del poder a su apertura democrática, los arreglos jurídicos e institucionales de 1979 representan un punto de quiebre relevante en la democracia representativa. Más allá de la pluralidad política que apertura la reforma de 1977 al artículo 115 constitucional, a efecto de que el ayuntamiento de municipios con trescientos mil habitantes o más incluyera en su integración la representación proporcional: La legislatura estatal decide generalizar el sistema a todos los municipios del estado, contraviniendo el mandato federal pero dando lugar a la incorporación de las minorías en la toma de decisiones políticas.

Efectivamente, desde 1979 se adecúan las reglas estatales sobre el tema y es con la Ley Orgánica de los Municipios del 7 de diciembre de 1981 con la que se

⁹¹ El artículo 68 de la Ley electoral estatal de 1915, destaca: “En la elección de los componentes de Ayuntamiento, tomarán parte todos los ciudadanos hábiles del Municipio; en las de los componentes de Junta Municipal, solo los de la Sección y en la de Comisarios, los ciudadanos de las Comisarías respectivas”.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

incorpora la fórmula a todos los ayuntamientos sin importar el número de habitantes, condición que contradice la Ley electoral del mismo año al prever sólo para los municipios de trescientos mil habitantes o más “hasta dos regidores o síndicos electos” por dicho sistema.⁹²

**CUADRO 2.10
CREACIÓN DE SECCIONES MUNICIPALES Y CAMBIO DE CATEGORÍAS POLÍTICAS**

Municipio	Sección municipal	Decreto/fecha	Previsiones
Creación de sección municipal			
Champotón	Constitución	Número 234/16/III/1994	El decreto entra en vigencia el 7 de marzo de 1994 un día después de su publicación en el POGEC.*
Campeche	Alfredo V. Bonfil	Número 256/23/V/1994	El decreto entra en vigencia el 24 de mayo de 1994, un día después de su publicación en el POGEC.
Carmen	Atasta	Número 256/23/V/1994	El decreto entra en vigencia el 24 de mayo de 1994, un día después de su publicación en el POGEC.
Campeche	Hampolol	Número 165/29/VI/1996	El decreto entra en vigencia el 1º de octubre de 1997 y prevé que el Consejo Electoral deberá adoptar las medidas para las elecciones de julio de 1997 (sic) y el Ayuntamiento hacer las provisiones en el presupuesto correspondiente.
Escárcega	Centenario	Número 276/29/IV/1997	El decreto entra en vigencia el 1º de octubre de 1997*
Carmen	Mamantel	Número 270/13/IX/2003	El decreto entra en vigencia el 1º de enero de 2004
Cambio de categoría política			
Champotón	Seybaplaya	Número 80/07/IV/1993	Por declaración del Congreso, la Villa de Seybaplaya se erige en Ciudad , a partir del 25 de abril de 1993.
Carmen	Candelaria**	Número 187/20/XII/1993	Por declaración del Congreso la Villa de Candelaria se erige en Ciudad , a partir del 25 de diciembre de 1993.
Carmen	Sabancuy	Número 300/27/IX/1994	Por declaración del Congreso se eleva a la categoría de Villa los pueblos de Sabancuy e Isla Aguada a partir del día siguiente a la publicación del Decreto.

Fuente: elaboración propia con base en el artículo Campeche y su división territorial (1861-1998) de Rafael Vega Alí, publicado en el Suplemento Dominical “Tribuna” Marzo-Diciembre de 1998 y en decretos que reforman la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche de 1981, Archivo General del Estado de Campeche, Taller de Conservación y Restauración.

* Al crearse el municipio de Calakmul sobre la sección municipal de Xpujil, la sección de Constitución pasa a formar parte del nuevo municipio, y la correspondiente a Centenario, en origen parte del municipio de Calakmul se transfiere al municipio de Escárcega en la reordenación territorial del estado de 1998.

** Esta sección municipal fue ascendida a municipio por decreto de la LVI Legislatura estatal del 19 de junio de 1998.

⁹² Artículo 5, párrafo segundo de la Ley Orgánica de los Municipios, publicada en el Periódico Oficial del Estado número 3041 del 28 de diciembre de 1981.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

Desde luego, la regla de los trescientos mil habitantes no es aplicable en el estado de Campeche porque ningún municipio alcanza esta cifra. Sin embargo, ante los arreglos que las legislaturas locales realizan sobre el particular, los congresistas nacionales optan por abrir el paraguas a todos los municipios del país con las reformas de 1983 al mencionado artículo 115 de la ley política federal.

Haciendo un recuento general de los arreglos al entramado legal e institucional en el estado de Campeche, los cambios se suceden con lentitud pero van mejorando la las instituciones y organizaciones. Continuando con el tema electoral, la elección de los representantes populares, en un principio (1915), “el Presidente Municipal era considerado como autoridad electoral por su labor en el desarrollo de las elecciones; desde nombrar a las autoridades de casilla, [a] cómo resolver los asuntos que se presentaban con ocasión de aquellas (Collí, 2007: XXI). Y, por su parte, el gobernador convocaba a elecciones ordinarias de ayuntamientos, juntas y comisarios municipales, facultad que en 1961 asumió la Comisión Electoral todavía dependiente del Ejecutivo estatal y es hasta 1990 cuando la responsabilidad de preparar, desarrollar y vigilar los procesos electivos pasa al Instituto Electoral del estado en su carácter de organismo público autónomo. Bajo este nuevo esquema de autonomía se crea el Tribunal Electoral para mediar en las controversias comiciales y legitimar la representación política. Las dos nuevas instituciones tienen por objeto armonizar el marco democrático local a la nueva arquitectura electiva que se construye a nivel nacional para generar los escenarios de confianza y certeza que demanda la sociedad civil.

2.3.3 Panorama institucional de las juntas en el presente siglo (2000-2015)

En la aurora del nuevo milenio, alternancia política, transparencia y rendición de cuentas son asuntos públicos de relevancia en la vida democrática del Estado, donde el desgaste de los partidos políticos y la falta de confianza ciudadana en el gobierno es una incidencia constante. El suceso electoral del año 2000 da lugar a la transición política y muestra la racionalidad del voto para la elección de los representantes políticos: los resultados electorales del año en cita le otorgan la

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

presidencia de la República al Partido Acción Nacional (PAN) pero no la mayoría de representantes en el Congreso que, conjuntamente con el nacimiento de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), forman un bloque con miras a descarrilar el presidencialismo.

Dicho proceso de alternancia en la institución presidencial tiene repetidos anclajes en el ámbito local, precisamente en los municipios y aunque restringidos a ciertos lugares y periodos son importantes en la circulación del poder político.⁹³ Esta posibilidad ciudadana de premiar o castigar el desempeño público de los gobernantes, más tarde transita a las entidades federativas,⁹⁴ con un pendiente en nueve estados para el 2015: Campeche, Coahuila, Colima, Durango, Hidalgo, el de México, Quintana Roo, Tamaulipas y Veracruz.

Otro importante suceso que contribuye a la democracia participativa local, es la constitucionalidad de los sistemas normativos originarios en el año 2001. Las reformas al artículo 2º de la Constitución general de la República, producto del movimiento indígena encabezado por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y centro de atención de los Acuerdos de San Andrés Larraínzar, Chiapas, reconocen un Estado pluricultural, garante de la libre autodeterminación de pueblos y comunidades étnicas para decidir sus propias formas de organización social, política, económica y cultural, así como para elegir a su gobierno interno conforme a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales; por supuesto, sin exclusión de la mujer. Por igual, dispone que los ayuntamientos de municipios con población étnica deben contemplar en su integración un representante indígena, precepto que

⁹³ Al revisar la historia aparecen hitos de acción ciudadana dignos de no olvidar en el estudio de las instituciones políticas locales de México: a) en las elecciones locales de 1946 la Unión Cívica Leonesa gana el ayuntamiento de León, Guanajuato y el PAN obtiene el municipio de Quiroga, Michoacán (Bassols y Arzaluz, 1996); b) en los comicios locales celebrados en San Luis Potosí el 7 de diciembre de 1958 la Unión Cívica Potosina (navismo) obtiene siete ayuntamientos, incluyendo a la capital del estado. Los electos asumen el cargo el primero de enero de 1959 (Granados, 1992); c) en 1989, partidos políticos distintos al PRI gobiernan 32 de los 2,387 municipios (Merino, 2003); d) para 1999 la oposición gobernaba en el 57.4 % de los 2,426 municipios del país (Espinoza, 2002).

⁹⁴ A partir del periodo gubernamental de Carlos Salinas de Gortari inicia la alternancia en los estados: 1989, Baja California (PAN); 1991, Guanajuato (PAN); 1992, Chihuahua (PAN); 1995, Jalisco (PAN); 1997, el Distrito Federal (PRD) y Querétaro (PAN); 1999, Baja California Sur (PRD); 2000, Morelos (PAN) (Soto, 2012).

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

enfrenta dos cuestiones: a) es ignorado en las leyes electorales estatales y b) parece inhibir el acceso de los liderazgos indígenas a la titularidad del poder.

En el estado de Campeche, como ya vimos, el diseño y desarrollo institucional en el campo de la democratización tienen historia. Desde su separación de facto del estado de Yucatán en 1857, el primer Congreso Constituyente abre espacios a la democracia, lo cual se materializa a través de la Ley Orgánica Electoral de 1861, al disponer la segunda vuelta en caso de que el candidato a gobernador no obtuviera mayoría absoluta de votos, y la reelección inmediata de funcionarios municipales y jueces de paz, acondicionamiento fortalecido con la Ley Electoral de 1915 que dio pie a las candidaturas independientes. Aunque estos arreglos pronto salen de escena por los dictados del marco constitucional federal de 1917, vientos democráticos posteriores darán continuidad a la decisión política de involucrar en la territorialización del poder a las instancias submunicipales: juntas y comisarios.

Con las reformas del 2002 al Código de Instituciones y Procesos Electorales se incluye la regulación de las precampañas y se obliga a los partidos políticos a realizar un proceso interno para seleccionar a sus candidatos a puestos de elección popular, cuestión generalizada a nivel nacional sólo hasta el 2007. Este ejercicio busca que la consulta a militantes y simpatizantes sea un eslabón fundamental en la postulación de candidatos con arraigo y liderazgo y así oxigenar la representación política que actualmente presenta severos signos de deterioro por las prácticas antidemocráticas que lastiman la iniciativa ciudadana.

A pesar de tales reformas, la entidad no ha conocido la alternancia en la titularidad del ejecutivo estatal. La captura de la gubernatura por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) no ha impedido que la transición en los municipios exista desde 1994 (Azis y Alonso, 2005) y en las juntas municipales desde 1997. Según los datos del Instituto electoral estatal, en dicho año, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) gana la junta municipal de Astata, municipio de Carmen y el Partido del Trabajo (PT) la de Pomuch, municipio de Hecelchakán, dos partidos emergentes en la arena política nacional.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

Los dos tropiezos anuncian a la maquinaria del PRI estatal, impuesta a ganar con “carro completo” los procesos electorales, que la transición política había llegado a la entidad como parte de la democracia representativa y participativa. Del análisis de la información del **Cuadro 2.11** que muestra los movimientos de alternancia en las secciones municipales de 2000 al 2015 y de la correspondiente al **Anexo II.2** que incluye a los municipios durante el mismo periodo, dan pie a las siguientes conclusiones:

- a) En las elecciones de 2000, prácticamente el PRI conserva todas las posiciones políticas municipales de MR en juego, sólo pierde el municipio de Carmen con el PAN. Los resultados en el estado evidencian poca resonancia del fenómeno Vicente Fox, candidato blanquiazul a la presidencia de la República y que finalmente obtuvo dicha presea.
- b) Para las elecciones de 2003, los resultados cerrados entre dos fuerzas políticas nacionales hacen ver la formación de un bipartidismo en la entidad, donde el PRI repite en la gubernatura y en la capital del estado pero, por primera vez en la historia local, el PAN abre un boquete a la hegemonía con el triunfo en seis municipios y cinco secciones municipales, al mismo tiempo que el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) gana la sección municipal de Hampolol, municipio de Campeche.
- c) En las elecciones de 2006, que también ocuparon la atención ciudadana en los candidatos a la presidencia de la República, el efecto López Obrador tuvo respuesta, de modo que la Alianza PRD, Convergencia y PT, arrebató al PRI los municipios rurales de Calakmul y Palizada, y el de Hopelchén al PAN, con dos secciones municipales. El PAN, no obstante que repite en la presidencia de la República, con sobresaltos conserva dos municipios, entre ellos, el de Carmen y cinco secciones municipales, mientras el PVEM cambia de sección municipal.
- d) En las elecciones intermedias de 2009, el PRI, en coalición con Nueva Alianza, vuelve a ganar la gubernatura pero pierde la capital del estado, el símbolo del poder local y aunque recobra el municipio de Carmen sigue alternando con el PAN en el gobierno de otros municipios y secciones: además del municipio de Campeche, lo hace en los de Candelaria, Hopelchén, Hecelchakán y Tenabo y en cinco secciones.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

- e) Para el 2012, la Alianza PRI-PVEM, ahora con el efecto Peña, triunfa en los once municipios y sólo pierde con el PAN cuatro distritos electorales y tres juntas municipales, en algunos casos la votación fue sumamente cerrada y se consolida en bipartidismo al desaparecer el PRD de la escena política estatal.
- f) Finalmente en los reciente comicios de 2015, la influencia negativa de la gestión del presidente de la República y la crisis estacionaria de la economía parecen haber influido en el contexto de los resultados. El candidato del PRI-PVEM a la gubernatura, con todo y la anticipación de su precampaña por toda la entidad, ganó por escaso margen y no pudo impedir que el PAN obtuviera el triunfo en seis municipios, nueve de veintidós distritos y cuatro secciones municipales, en tanto Morena lo hizo en el municipio de Calkiní, la sección municipal Dzitbalché de la misma demarcación municipal y en el distrito local XVII.

**CUADRO 2.11
ALTERNANCIA EN LAS JUNTAS MUNICIPALES (2000-2015)**

Municipio	Sección municipal	Periodo constitucional					
		2000-2003	2003-2006	2006-2009	2009-2012	2012-2015	2015-2018
Calakmul	Constitución						
Calkiní	Bécal						
	Dzitbalché						
	Nunkiní						
Campeche	Alfredo V. Bonfil						
	Hampolol						
	Pich						
	Tixmucuy						
Carmen	Atasta						
	Mamantel	No existía					
	Sabancuy						
Champotón	Carrillo Puerto						
	Hool						
	Seybaplaya						
	Sihochac						
Escárcega	Centenario						
Hecelchakán	Pomuch						
Hopelchén	Bolonchén						
	Dzibalchén						
Tenabo	Tinún						

Fuente: elaboración propia conforme a la base de datos en línea del Instituto Estatal Electoral del estado de Campeche.

Como es de apreciarse, el comportamiento oscilante de la alternancia en la arena democrática del estado de Campeche ha tenido presencia en los once municipios y

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

prácticamente en diecisiete juntas municipales, quedando hasta la fecha inéditas del proceso las de Bécál, Pich y Tinún. Asimismo, el PAN se ha arraigado como la segunda fuerza política y dados los resultados cerrados que ha mantenido con el PRI tiene probabilidades de llegar a la titularidad del poder ejecutivo campechano.

Volviendo al análisis de los cambios en las regulaciones, el sistema constitucional vigente condensa relevantes reglas que conducen la vida de las juntas municipales, entre otras, se citan las siguientes:

- a) En caso de no celebrarse la elección de la junta, no se presenten los electos o se declare su desaparición, el Congreso nombra un **consejo** (sic) **municipal**. Si el evento ocurre después del primer año éste Consejo concluye el periodo (frac. XXXIII, art. 54).
- b) El sistema para el control constitucional del estado incluye, entre los conflictos que debe conocer y resolver el Tribunal Superior de Justicia los que se susciten entre **un municipio y una sección municipal**, y entre una **sección municipal y otra** (frac. IV, art. 88)
- c) Corresponde al Congreso a petición y con la colaboración de los ayuntamientos la facultad de crear y declarar secciones y comisarías municipales.
- d) Tiene el gobernador del estado la facultad de excitar (sic) a los ayuntamientos, presidentes municipales y de sección así como a los comisarios cuando lo estime conveniente para mejorar la administración municipal (frac. XII, art. 71).
- e) El marco de responsabilidades de los servidores públicos, también comprende a las juntas municipales y comisarios municipales, pudiendo ser procesados penalmente por la comisión de delitos que cometan durante su cargo, previa aprobación de la mayoría absoluta de los diputados presentes en la sesión respectiva (art. 89).
- f) Las juntas municipales como órganos auxiliares son entes públicos objeto de la regulación de transparencia y acceso a la información pública (frac. XII, art. 54).
- g) La Constitución actual ratifica el tratamiento de honorables a las juntas, cuestión originalmente asumida por la Constitución estatal de 1917 (Art. 115).
- h) Reconoce el derecho de los ciudadanos para solicitar de manera independiente su registro ante el órgano electoral para contender a cargos de elección popular

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

también en las juntas municipales siempre que cumplan los requisitos que establece la ley electoral correspondiente (arts. 18 y 24).

- i) En materia de premios y castigos para partidos políticos y sus representantes la reelección inmediata abarca a las juntas municipales, por lo que la postulación sólo podrá ser por el mismo partido o por cualquiera de los partidos de la coalición que las hubiese propuesto anteriormente, salvo que haya perdido o renunciado a su militancia antes de la mitad del mandato (frac. IV, art. 102).

Otro asunto de atención en la trama institucional de las juntas es el financiero. Las fuentes de mayor ingreso seccional son dos leyes descentralizadoras e inéditas en los otros estados del país: la Ley de Coordinación Hacendaria del estado, desde su publicación en 1996, obliga a los ayuntamientos a proveerles, de su fondo general de participaciones federales,⁹⁵ una cantidad suficiente para compensar “los gastos” que se generen en apoyo a la administración municipal, y la Ley de Presupuesto de Egresos, por la cual el gobierno del estado les transfiere dos tipos de recursos: a) un subsidio del que sólo pueden utilizar el 25% en gasto corriente y el otro 75% en la financiación de obra pública, servicios públicos e inversiones que beneficien directamente a las comunidades de su jurisdicción; y b) apoyos para infraestructura o inversión exclusivo para las juntas y de conformidad con el convenio firmado entre los ayuntamientos y el gobierno estatal.

Asimismo, las juntas cuentan con la facultad delegada por parte del ayuntamiento para recaudar algunos ingresos propios del ámbito seccional conforme a la ley de ingresos de cada municipio: impuesto predial, radicación, derechos por el servicio de agua potable y la expedición de constancias, ingresos quizá poco significativos dada la presencia de la cultura del no pago, falta de un registro catastral adecuado y un padrón de usuarios actualizado, a lo que puede aunarse el repliegue de los representantes a no cobrar para evitarse conflictos posteriores con los vecinos; sin embargo, son ejemplos en el proceso de descentralización del poder de decisión

⁹⁵ De conformidad con el artículo 66 de la Ley de Coordinación Hacendaria los ayuntamientos destinan a las juntas, comisarías y agencias municipales un porcentaje de las participaciones federales para su operación, en tanto el Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria, establece la forma en que cada municipio, en el ejercicio de su autonomía, distribuirá dichas participaciones.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

del gobierno municipal a instancias inferiores, incluyendo a comisarios y agentes municipales.⁹⁶ Aunque el marco legal no prohíbe a los ayuntamientos la posibilidad de delegar en las autoridades auxiliares la facultad de recaudar, existen casos en que la ley contempla reglas para el propósito⁹⁷ sin que esto signifique mejorar la recaudación local.

En la entidad campechana, los esfuerzos legales e institucionales para homologar la información pública y transparentarla a la sociedad de manera útil son evidentes, pero sigue faltando claridad en la integración de algunos presupuestos municipales sobre la composición del ingreso que se les asigna a las juntas; en unos casos, incorporan al monto de asignación municipal el subsidio estatal y en otros los presupuestos no contemplan la cifra para inversión por lo que las cantidades de la serie 2010-2015 son las que registran las mismas fuentes.

No obstante esta situación necesaria de regularizar, es de resaltar la tendencia de la fragilidad financiera que presentan los ingresos seccionales en el lapso señalado, las asignaciones no se calculan con base al índice de inflación anual, condición a la que se agrega el hecho de mantener, en algunos ejercicios y municipios, los presupuestos fijos o disminuidos en relación con el año anterior. Es indudable que en el comportamiento de los últimos años, la crisis financiera del 2008, vigente hasta nuestros días y el desplome de los precios del petróleo son parte del problema que mayor impacto ha producido en las finanzas públicas locales y, en la agenda de políticas a este nivel de concreción.

⁹⁶ El subsidio destinado a la funcionalidad de las comisarías y agencias municipales no sólo proviene de la Ley de Presupuesto del gobierno estatal sino del Fondo General Municipal de Participaciones. De la bolsa de estos recursos, los ayuntamientos generalizan la norma en el texto del presupuesto municipal de que sólo el 25% deben ejercer en gasto corriente y el 75% en financiamiento productivo. En la realidad se observan otras cuestiones que obligan a no cumplir con este requisito, al caso viene la problemática que enfrenta con los sindicatos el presidente de la sección municipal de Seybaplaya.

⁹⁷ Al respecto citamos dos casos: a) las alcaldías municipales del estado de Quintana Roo podrán “Elaborar y mantener actualizado el censo de los contribuyentes de su circunscripción y **actuar como auxiliar de la hacienda municipal**, en las condiciones y términos que previamente acuerde el Ayuntamiento” (Art. 23 de la Ley de los Municipios), y b) los presidentes de comunidad del estado de Tlaxcala, cuando acrediten “tener la capacidad administrativa y si lo aprueba el Ayuntamiento, realizar el cobro del impuesto predial en la circunscripción que le corresponda y enterar su importe a la tesorería” (Art.120 de la Ley de Municipal).

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

El **Cuadro 2.12** comprende la sumatoria anual de los ingresos nominales que las juntas municipales recibieron durante los dos últimos trienios. El análisis muestra dos escenarios divergentes en su comportamiento: a) durante el primer trienio hay una tendencia creciente aunque modesta en la mayoría de los casos, salvo en las juntas de Centenario, municipio de Escárcega y de Tinun, municipio de Tenabo, en tanto que en las juntas municipales de Constitución, municipio de Calakmul y de Bolonchén y Dzibalchén, municipio de Hopelchén mantienen el mismo monto en los ejercicios 2010 y 2011; b) en el segundo trienio, domina la política de contención de las asignaciones, por un lado el gobierno estatal, prácticamente desde el 2009 congela los subsidios en 34 millones de pesos y las transferencias en 30 millones, y por otro lado, unos ayuntamientos toman decisiones en el mismo sentido y entonces las asignaciones no reflejan los incrementos nominales que tienen las participaciones del gobierno federal a los municipios.

**CUADRO 2.12
COMPORTAMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS SECCIONALES (2010-2015)**

Municipio	Sección municipal	Ejercicio fiscal (pesos nominales)					Media aritmética	
		2010	2011	2012	2013	2014		2015
Calakmul	Constitución	4,269,316	4,269,316	4,482,782	6'144,004	6'313,288	6'313,583	5'298,715
	Bécal	3'444,324	4'558,262	5'146,266	4'913,089	7'895,710	6'161,347	5'353,166
Calkiní	Dzitalché	4'020,953	5'496,044	6'235,793	5'916,810	10'157,130	7'728,136	6'592,478
	Nunkiní	3'277,831	4'253,705	4'822,742	4'633,614	7'327,103	5'578,972	4'982,328
Campeche	Alfredo V. Bonfil	2'932,787	3'047,410	3'124,781	3'124,781	3'134,787	3'144,807	3'084,892
	Hompolol	2'787,425	2'890,419	2'959,940	2'959,940	2'969,940	2'979,960	2'924,604
	Pich	2'930,484	3'044,923	3'122,169	3'122,169	3'132,169	3'142,189	3'082,351
	Tixmucuy	2'749,689	2'849,664	2'917,147	2'917,147	2'927,147	2'937,167	2'882,994
Carmen	Atasta	10'412,611	11,711,317	14,031,109	14,031,110	14'031,110	14'031,110	13'041,394
	Mamantel	6'390,818	6,426,615	8,376,478	8,376,479	8'376,479	8'376,479	7'720,558
	Sabancuy	15'192,567	17,992,258	20,751,716	20,751,717	20'751,717	20'751,717	19'365,282
Champotón	Carrillo Puerto	4'425,099	4'615,231	4'615,231	4'615,231	4'615,230	4'615,230	4'583,542
	Hool	3'437,851	3'563,812	3'563,812	3'563,812	3'563,812	3'563,812	3'542,819
	Seybaplaya	11'969,571	12'650,094	12'650,094	12'650,093	12'650,093	12'650,093	12'536,673
	Sihochác	4'259,121	4'438,464	4'438,464	4'438,464	4'438,464	4'438,464	4'408,574
Escárcega	Centenario	3'757,104	2,369,964	2'257,152	3'757,152	2'013,818	2'013,818	2'694,835
Hechelchacán	Pomuch	4'314,829	7'089,604	7'089,584	7'089,584	7'089,584	7'089,584	6'627,128
Hopelchén	Bolonchén	2'674,248	2,674,248	2'861,448	3,004,520	4'654,746	4'654,746	3'420,659
	Dzibalchén	3'255,984	3,255,984	3'483,900	3,658,095	5'341,000	5'341,000	4'045,994
Tenabo	Tinún	5'594,066	4'986,467	4'570,967	5'416,971	5'376,464	5'376,464	5'220,233

Fuente: elaboración propia con información de los presupuestos de egresos de los municipios, portal de la Auditoría Superior de Estado de Campeche, secam.gob.mx/index.php/presupuesto-de-egresos/municipales, consulta del 12 de agosto de 2015

■ Incremento
 ■ Disminución
 ■ Estático

Esta política de asignación presupuestal tiende a disminuir, en buena medida, la capacidad de respuesta de los órganos de representación política submunicipal y

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

se acota la gobernabilidad democrática ante el crecimiento de la población, cifras seccionales no proporcionadas por las instancias respectivas y las ofertadas por los titulares de las juntas en la entrevista no son confiables para evaluar el impacto.

En la democracia moderna, los ciudadanos esperan que los elegidos cumplan cuando menos tres aspiraciones sociales: a) mejorar las condiciones de vida, b) gobernar bajo un código de ética pública y c) transparentar las acciones y rendir cuentas. Dichas exigencias involucran a las juntas municipales como entes sujetos de responsabilidades de los servidores públicos y de las obligaciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública estatal (LTAIPEC). En este sentido y en cumplimiento de las reglas de juego vigiladas por la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública estatal (COTAIPEC) tienen la obligación de colocar la información pública de su incumbencia en el portal de los ayuntamientos, pues no reúnen el requisito formal de los sesenta mil habitantes para tener su propia página o portal de internet. Además de cumplir con la normativa anterior también están mandatadas por la ley municipal para remitir un reporte mensual del gasto al ayuntamiento e informar anualmente a los ciudadanos de su jurisdicción, en sesión de cabildo abierto y solemne, del estado que guarda la administración pública seccional.

Precisamente para cumplir las exigencias de la sociedad civil contra la opacidad que tipifica a los gobiernos estatales y locales del país por varias razones, la COTAIPEC imparte con periodicidad cursos de capacitación a diferente personal de distintas instancias según se aprecia en los ejemplos del **Cuadro 2.13**, donde los asistentes tienen tres mensajes claves: conocer el marco normativo nacional y estatal, concientizarse de la importancia de su labor en el tema y garantizar la validez de la información, para que cumpla los requerimientos del artículo 5 de la Ley estatal de transparencia. De las secciones municipales, por lo general, se capacita al presidente de la junta y al personal administrativo involucrado.

Las regulaciones de gasto y contabilidad involucran a las contralorías municipales que realizan un marcaje permanente a las juntas, cuyos tesoreros acuden cada mes

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

a presentar el informe para su revisión y observaciones preventivas. Esta labor de seguimiento y control anticipado facilita la regularización de la cuenta pública municipal y la función fiscalizadora de la Auditoría Superior del estado.

**CUADRO 2.13
CURSOS/TALLERES DE LA COTAIEPEC AL PERSONAL DE LAS JUNTAS MUNICIPALES
SOBRE TRANSPARENCIA**

Curso	Fecha	Dirigido a
Introducción al Derecho de la Protección de Datos: Conceptos y Principios.	30 de noviembre y 3 de diciembre, 2012	110 Entes Públicos (Secretarías, Organismos Descentralizados; Poderes; Organismos Descentralizados; Ayuntamientos y Juntas Municipales)
Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Obligaciones de Transparencia.	9-28 de noviembre y 11-13 de diciembre, 2012	Juntas Municipales de: Champotón; Escárcega; Carmen y Calakmul. Juntas Municipales de: Campeche; Calkiní; Tenabo; Hecelchakán y Hopelchén, además de los ayuntamientos
Operación del Registro Electrónico de Sistema de Datos Personales	12, 14, 19 y 21 de noviembre, 2013	Enlaces de datos personales y responsables de sistemas de datos en posesión de las Juntas Municipales .
Portales de Transparencia en Juntas Municipales	13 de septiembre, 2013	Todas las juntas Municipales
Obligaciones de Transparencia	9, 10, 17 y 18 de diciembre, 2013	Juntas Municipales de Centenario, Hampolol y Pich Ayuntamientos de Hopelchén, Escárcega, Candelaria, Campeche, y Sistema DIF Municipio de Campeche...

Fuente: elaboración propia con base en los informes de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche correspondientes a 2012 y 2013.

Para garantizar la salud financiera de las secciones y municipios la Secretaría de la Contraloría estatal y las contralorías municipales realizan reuniones periódicas de manera itinerante en los municipios de la entidad. Este foro de control, mejoramiento de prácticas y de exposición de experiencias exitosas permite revisar los avances de los acuerdos anteriores, las dificultades que enfrentan principalmente las juntas en el ejercicio y comprobación del gasto, así como informar de nuevos lineamientos y obtener y aplicar alternativas de solución. Este seguimiento, también responde a las exigencias de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del estado.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

Al respecto, es de resaltar que el síndico de las juntas, no está cumpliendo con su función fiscalizadora de carácter interno, parece una figura poco recurrida incluso por las contralorías internas municipales. Durante el trabajo de campo se observó que dicho representante popular no tiene injerencia en el proceso de procurar los intereses seccionales, circunstancia que lo inhabilita como parte del cuerpo colegiado y, en todo caso, merece atención en el reforzamiento institucional de estas instancias políticas y administrativas. La contralora interna del municipio de Campeche no duda en afirmar que efectivamente el síndico de las juntas está marginado de las funciones que debe cumplir en equivalencia al síndico municipal.

Reflexión final

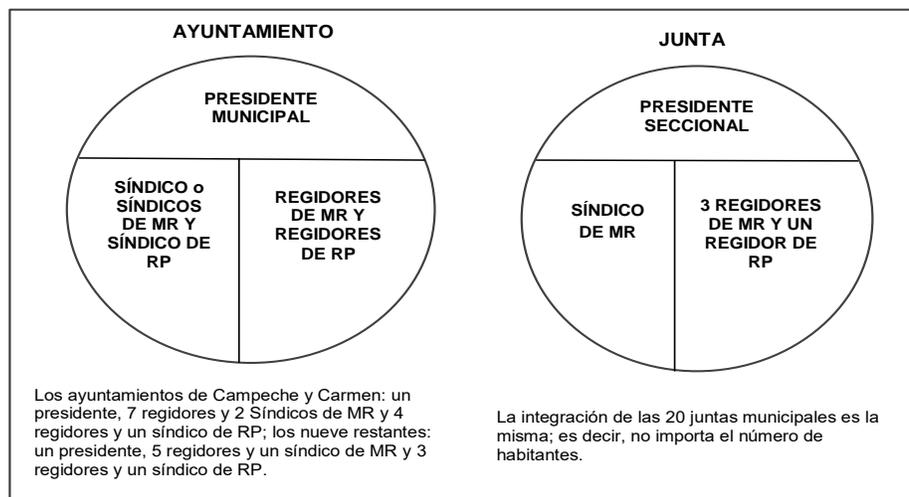
La categoría junta municipal, desde sus antecedentes en la España invadida por Napoleón Bonaparte en 1808 ha tenido un ingrediente gubernativo de carácter colegiado, que el primer Constituyente (1824-1825) del estado de Yucatán supo aclimatar como parte de la distribución territorial del poder en la naciente entidad federativa y que posteriormente ratificó la legislatura constituyente del estado de Campeche en 1861, al separarse de Yucatán. A partir de entonces y en un proceso de cambio institucional sistemático e incremental ha mantenido y fortalecido el estatus de gobierno: primero como gobierno de los pueblos que, por su pequeña población, no tuvieran ayuntamiento, después como copartícipe del gobierno municipal hasta la Constitución política de 1986 para no contravenir el espíritu de la Constitución nacional, y finalmente, en esta trayectoria de cambios institucionales favorables funge como un tipo de gobierno intermedio o de articulación entre el gobierno local y las autoridades comunitarias: comisarios y agentes municipales.

Su arquitectura análoga al ayuntamiento, según constata el **Gráfico II.1**, anuncia en el imaginario ciudadano que las secciones municipales son la antesala o prefase para la creación de nuevas entidades municipales. La homologación comporta la idea de que existen “ayuntamientos pequeños” con capacidades de gestión restringidas pero ejerciendo poder de dirección y administración de forma más inmediata a los intereses sociales. La estrategia busca atemperar la acción colectiva

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

pro nuevos municipios y generar escenarios de gobernabilidad con fines de una gestión territorial en terrenos de la gobernanza multinivel. Sin embargo, los movimientos sociales por acceder a la categoría de municipio siguen avanzando como sucede en las secciones municipales de Sabancuy y Seybaplaya.

GRAFICO II.1
ANALOGIA DEL GOBIERNO MUNICIPAL-GOBIERNO SUBMUNICIPAL



Fuente: elaboración propia con base en la Constitución Política del Estado de Campeche.
MR= Mayoría Relativa; RP= Representación Proporcional.

El análisis institucional muestra que los actores políticos del estado de Campeche han preferido la división territorial y de organización política y administrativa de los municipios en secciones, lo cual mantiene a dicha entidad federativa en la tabla nacional de los estados con menos municipios. Optar por un número menor de éstos, no necesariamente reduce los costes de transacción en la prestación de bienes y servicios públicos. Y aunque la opción de las juntas, genera economías en la comunicación y en la implementación de políticas para el mejoramiento social, económico, ambiental y cultural, la ciudadanía prefiere una autoridad municipal con mayor equipamiento, sobre todo de tipo financiero.

Así pues, los elementos constitutivos de las juntas municipales generan una institución política evolucionada a través del tiempo, cuyo patrón de organización en el ejercicio del poder local ha tendido a afianzar el control político y la gestión territorial como más adelante lo explica el análisis del Capítulo tercero.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

III. BALANCE SITUACIONAL EN PERSPECTIVA COMPARADA DEL MODELO DE LAS JUNTAS MUNICIPALES Y EL MODELO DE LAS DELEGACIONES MUNICIPALES

El gobierno que buscamos es, precisamente, aquel que garantiza al cuerpo social el mayor grado de felicidad.

Aristóteles, La política, 2008

Contextualizadas las dos categorías de análisis: gobierno submunicipal y juntas municipales, en este Capítulo se analizan los elementos vigentes que caracterizan los procesos de gobierno y administración del modelo gubernativo de las juntas municipales del estado de Campeche. El balance cualitativo conjuga recursos teóricos con las percepciones empíricas obtenidas en campo, y para reforzarlo, como técnica de análisis, se recurre al contraste del perfil institucional de las juntas con el que tiene el esquema opuesto de los delegados municipales del estado de México. La idea consiste en balancear adecuadamente el equipamiento jurídico e institucional con su capacidad operativa en la consecución de los fines del municipio a nivel territorial.

El Capítulo inicia con una somera comparación de los tópicos sociodemográficos y de la organización político-administrativa municipal de ambas entidades federativas; continúa con la diagnosis del entramado institucional de los dos modelos en lo tocante a las capacidades de representación política que poseen y sus diferencias, así como con el examen de los factores que fortalecen y limitan sus capacidades administrativas y de gestión; y finaliza con la revisión del marco regulatorio que obliga a las juntas municipales a transparentar la información de los asuntos de su

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

competencia y a rendir cuentas y los medios de que disponen para el cumplimiento de esta obligación inherente a la democracia representativa.

3.1 Características representativas de los estados de Campeche y México

En este apartado se contextualiza el ámbito territorial donde realizan la gestión público-social las juntas municipales y las delegaciones municipales. Comprende la revisión de la localización política de los dos estados federados y sus condiciones sociales y demográficas más relevantes, así como el análisis del modo en que las legislaturas territorializan el poder municipal y del contraste de los elementos legales e institucionales de los dos modelos en estudio.

3.1.1 Marco sociodemográfico

El estado de Campeche se localiza en el sureste de la República mexicana con una superficie equivalente al 2.9 por ciento del territorio nacional y una población que ocupa el lugar número 30 dentro de la tabla demográfica de las entidades federativas, en tanto el estado de México, ubicado en el centro sur, tiene la mayor población del país asentada en una extensión geográfica del 1.1 por ciento.

De acuerdo con los datos del **Cuadro 3.1**, el territorio campechano es doblemente más grande que el mexiquense; pero su población apenas si representa el 5.42 por ciento del número de habitantes de la segunda entidad que, para el 2010, era habitada por el 13.5 por ciento del total nacional en contraste con el 0.7 por ciento de la primera. En este fenómeno de concentración dispersión poblacional registrado en ambos estados, las actividades comerciales e industriales prevalecen sobre las agropecuarias. Las conglomeraciones metropolitanas de los valles de México y de Toluca son distintivas de la vecindad del estado de México con el centro de poder político nacional; es decir, con el Distrito Federal, lo que ha provocado que en esta entidad se concentre el 69.13 por ciento de la población en veinte de los 125 municipios mientras en Campeche el 68.47 lo hace en tres de los once municipios que todavía cuentan con amplias zonas rurales, indicadores que evidencian la ruta de la urbanización poblacional.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

Las dos entidades federativas observan un alto porcentaje de población habitando las ciudades, con posibilidades de empleo mejor remunerado y disfrute de servicios públicos, beneficios escasos y poco eficaces en el campo, que ha sido reprimido por las políticas neoliberales con la idea inicial de que “sale más barato importar que producir”, debate obligado a partir de la escasez de alimentos que se presentó en el año 2009. En efecto, la urbanización poblacional del país para el 2010 fue del 78 por ciento del total, colocándolo por arriba del horizonte del 60 por ciento estimado para el 2030 a nivel global por el Instituto de Recursos Mundiales, lo que indica un acelerado proceso de doble sentido; por una parte, la población al conglomerarse ocasiona dificultades para la autoridad local en la atención ágil y efectiva de las nuevas necesidades y problemas, y por la otra, la expulsión rural también abona a la gravedad de la dispersión que hace inviable la provisión de servicios sociales indispensables.

**CUADRO 3.1
CONFRONTA GENERAL DE INDICADORES BÁSICOS**

Variable	Campeche	México	Nacional
Creación (decreto)	29/abril/1863	2/marzo/1824	29/septiembre/1821
Superficie (km ²)	51,833	22,351	1'964,375
Población (Habitantes)	822,441	15'175,862	112'336,538
Mujeres	414,720	7'778,876	57'481,307
Hombres	407,721	7'396,986	54'855,231
Población urbana	75%	87%	78%
Población rural	25%	13%	22%
Densidad (hab/km ²)	14	679	57
Esperanza de vida (años)	74.6	74.4	74.0
Mujeres	77.7	77.2	77.0
Hombres	71.7	71.9	71.1
Escolaridad*	8.5%	9.0%	8.6%
Hablantes de lengua indígena	12.3%	2.8%	6.7%
Inmigración	33,895	583,607	3'292,310
Emigración	28,511	332,627	3'292,490
Emigración internacional	84.9%	89.3%	89.4%

Fuente: elaboración propia con información del INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010 y Perspectiva estadística Campeche. Diciembre 2012.

* A nivel nacional y en el estado de México se refiere a secundaria terminada y en el caso de Campeche a tercer grado de secundaria.

Los indicadores de movilidad de la población del Cuadro, dan cuenta de que las dos entidades expulsan un mayor número de personas del que reciben; sin embargo, mientras en Campeche existe un ligero equilibrio entre las dos variables, en el

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

estado de México la diferencia rebaza el 1.5 porcentual. Esta situación también impacta en las tareas representativas del ámbito comunitario. Algunos delegados municipales, al no percibir remuneración por el servicio a la comunidad, suelen abandonar el cargo y emigrar, principalmente a los Estados Unidos, para atender las necesidades familiares, lo cual no sucede en el estado de Campeche con los integrantes de las juntas municipales, ni con los comisarios y agentes municipales que gozan de una percepción económica mensual.

3.1.2 Distribución territorial del poder municipal

En la dispersión del poder político generalmente la arquitectura constitucional de los Estados nación abarca hasta el municipio. Así aparece en la Constitución política mexicana. Y, ¿cuál es el motivo para que la legislatura de cada estado federado, incluya en el sistema jurídico estatal las dimensiones submunicipal y/o comunitaria? La explicación puede relacionarse directamente con la necesidad de crear redes para asegurar la cercanía del gobierno local con la sociedad (Polo, 2012). Pero en la operatividad de la decisión existen diferencias de delegación política. ¿Cómo explicarlas? Dos recursos son posibles en el análisis: a) revisar las reglas para dividir el territorio municipal y nombrar a la autoridad respectiva, y b) revisar las facultades y recursos transferidos a las instancias inferiores al plano municipal.

Con esta lógica, el primer punto es posible debatirlo a partir de la información del **Cuadro 3.2**. Para la división territorial de los municipios del estado de Campeche existen seis formatos que cubren las necesidades organizativas y de gestión de los diversos centros de población ya sean urbanos o rurales, y para el mismo propósito la legislación mexiquense contempla cinco, al carecer de secciones municipales instituidas exprofeso en la entidad campechana. Ahora bien, la facultad de crear, suprimir o modificar las divisiones municipales normalmente es del gobierno local en los diferentes estados de la República. No así las secciones y su junta, atribución que corresponde al Congreso estatal. ¿Qué explicación tiene este cambio en la definición de la organización política de los municipios del estado de Campeche en secciones si el gobierno municipal es el que pulsa objetivamente las realidades

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

locales? Probablemente la intromisión del Congreso, que vulnera la autonomía del municipio, esté en que una sección municipal es candidata natural a acceder a la categoría de municipio, lo que no sucede con facilidad en los demás casos. La sección, repetimos, asocia varias comunidades con ciertos elementos identitarios y por tanto, los requisitos para su creación son equivalentes a los exigidos para un nuevo municipio.⁹⁸

**CUADRO 3.2
ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL PODER PÚBLICO MUNICIPAL**

Estado de Campeche (11 municipios)	Estado de México (125 municipios)
<ul style="list-style-type: none"> • División político-administrativa <ul style="list-style-type: none"> • Cabecera municipal • Secciones municipales • Comisarías municipales • Agencias municipales • Sectores • Cuarteles • Manzanas • Tendrán la denominación, extensión y límites determinados para cada uno. 	<ul style="list-style-type: none"> • División político-administrativa <ul style="list-style-type: none"> • Cabecera municipal • Delegaciones municipales • Subdelegaciones municipales • Colonias • Sectores • Manzanas • Tendrán la denominación, extensión y límites que establezcan los ayuntamientos.
<ul style="list-style-type: none"> • Corresponde al Congreso del estado: <ul style="list-style-type: none"> • Crear, suprimir, modificar la extensión territorial de las secciones y cambiar la denominación de las juntas municipales 	<ul style="list-style-type: none"> • No tiene ninguna intervención el Congreso estatal
<ul style="list-style-type: none"> • Corresponde a los ayuntamientos: <ul style="list-style-type: none"> • Crear, suprimir o modificar las comisarías • Dividir el territorio de los centros de población en sectores y manzanas • Nombrar y remover libremente a los agentes municipales, delegados de sector, inspectores de cuarteles y jefes de manzana 	<ul style="list-style-type: none"> • Corresponde a los ayuntamientos: <ul style="list-style-type: none"> • Dividir el territorio municipal en delegaciones, subdelegaciones, colonias, sectores y manzanas • Expedir la convocatoria para la elección de delegados y subdelegados municipales • Nombrar a los jefes de sector, de sección y de manzana • Remover a las autoridades auxiliares por causa grave con la aprobación de las dos terceras partes del cuerpo colegiado y previa garantía de audiencia.
<ul style="list-style-type: none"> • Corresponde a las juntas municipales: <ul style="list-style-type: none"> • Dividir el territorio de los centros de población en sectores y manzanas • Nombrar y remover libremente a los agentes municipales, delegados de sector, inspectores de cuarteles y jefes de manzana en el ámbito de su jurisdicción 	

Fuente: elaboración propia con base en la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche y la Ley Orgánica Municipal del Estado de México,

⁹⁸ El artículo 9º de la Ley Orgánica de los Municipios, señala: a) acreditar una población superior a cinco mil habitantes; b) demostrar la obtención de mayor eficacia en la prestación de servicios públicos; c) Justificar que no se afectan los recursos municipales con la nueva sección municipal; d) acreditar que no se reducen los recursos previstos para satisfacer los servicios públicos; e) precisar extensión, límites y centros de población de la nueva sección; y 6. proponer las autoridades y los recursos para prestar los servicios públicos en los centros de población que dejen de formar parte de la sección municipal que busca crearse.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

Pero si hablamos de equivalencias, la junta como el ayuntamiento también tiene la facultad delegada de dividir el territorio de los centros de población pertenecientes a la demarcación seccional y con determinadas manifestaciones de urbanización a efecto de crear condiciones de vinculación público-social y concretar las decisiones políticas con mayor facilidad, eficiencia y a los menores costes de transacción. Esta función es una experiencia singular en la distribución territorial del poder decisional del gobierno municipal en el ámbito de las autoridades intramunicipales del país y tal vez a nivel internacional.

Contrario al papel limitado de los delegados municipales del estado de México, la transferencia de esta responsabilidad política apuntala la autonomía directiva de las juntas y les permite mejorar la gestión de los servicios públicos de modo coordinado con comisarios y agentes municipales, así como con delegados, jefes de sector y jefes de manzana, jerárquicamente subordinados a ellas.

3.1.3 Marco general: contraste institucional de los dos modelos

En la argumentación del segundo curso de análisis señalado en el punto anterior sobre el equipamiento institucional de las autoridades inferiores al gobierno local, están a debate precisamente las capacidades de dirección y administración de éstas en la gestión pública municipal a nivel territorial. No puede exigirse a la autoridad de un pueblo o núcleo de población lo que no depende de sus fuerzas institucionales ni tampoco cargarle una serie de facultades cuando no se apoya su operatividad. La cuestión entonces radica tanto en el armado jurídico como en la visión política y compromiso social del gobernante municipal, tres factores que obligan a un proceso de desburocratización de la administración pública municipal que, sin duda, guarda intereses encontrados con el poder de decisión, también la burocracia ejerce poder en la prestación de servicios públicos y en la ejecución de los acuerdos de cabildo y de los programas. Descuidar el papel que juega en la consecución del proyecto político o de la agenda de políticas, además de ser una omisión costosa, resulta contraria a la gobernanza y a la gobernabilidad democrática.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

La decisión de aquellos gobiernos estatales de equipar legal e institucionalmente a las autoridades auxiliares no sólo busca dinamizar las relaciones de apoyo de éstas a la gestión municipal sino mejorar los tramos de control territorial, lo que redundará en beneficio de la comunidad o conjunto de comunidades. En este aspecto, los dos modelos difieren sustancialmente, contraste que evidencia el **Cuadro 3.3** y permite resaltar las siguientes diferencias estructurales:

- a) El origen constitucional de las juntas como cuerpos colegiados dificulta los cambios institucionales bruscos, debido a la rigidez que contempla la propia Constitución política del estado de Campeche para ser modificada: la reforma requiere la aprobación de las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión y de la mayoría de los ayuntamientos de los municipios del estado, causal que no existe en el caso de los delegados, de carácter unipersonal y de procedencia de ley secundaria.
- b) Las juntas funcionan como articuladoras de otras autoridades inferiores que representan los intereses colectivos de cada una de las localidades bajo su jurisdicción y también fungen como enlaces del ayuntamiento con la población de cada lugar, mientras que los delegados su tarea articuladora y de puenteo se circunscribe a una localidad que por su tamaño poblacional puede dividirse en sectores y ahí elegirse subdelegados.
- c) La representación política significa un proceso delegacional de la ciudadanía en un cuerpo de personas o en una persona; por tanto, de la certidumbre de su elección depende su legitimidad y la construcción de círculos virtuosos para la gobernanza y la gobernabilidad democrática. Al ser electas las juntas en comicios trianuales a cargo del órgano estatal electoral, parece generar mayor seguridad en la opinión pública que si interviene el ayuntamiento en el proceso como sucede con los delegados; sin embargo, de no darse este supuesto, los delegados pueden alcanzar un valor democrático más adusto para guiar y promover los intereses comunitarios.
- d) El perfil institucional de las juntas les dota de capacidades políticas y de gestión para resolver los asuntos públicos de su competencia en acuerdos de cabildo y sin el continuo ir y venir hasta la cabecera municipal para negociar y obtener el

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

apoyo del ayuntamiento, trajinar que forma parte del quehacer de los delegados, lo que afecta los rendimientos sociales de su función representativa.

**CUADRO 3.3
CONTRASTACIÓN DE LOS PRINCIPALES TÓPICOS INSTITUCIONALES
DE LOS DOS MODELOS**

Variable	Juntas municipales	Delegados municipales
1.- Origen jurídico	- Constitucional	- Ley secundaria
2.- Organización	- Cuerpo colegiado - Existen otras autoridades subordinadas	- Unipersonal - Cuando la comunidad es grande cuentan con subdelegado (s)
3.- Sistema electivo	- Elección constitucional a cargo del Instituto Electoral Estatal, a la vez que los ayuntamientos - Participan los partidos políticos	- Elección por convocatoria del ayuntamiento para la realización de asambleas vecinales - No participan los partidos políticos
4.- Período del cargo	- 3 años como los ayuntamientos y ser reelectas por un periodo más	- 3 años a partir del 15 de abril del primer año del nuevo ayuntamiento
5.- Toma de decisiones	- Por mayoría de votos en sesiones ordinarias y extraordinarias de cabildo	- En asamblea vecinal o con quienes necesitan algún servicio público
6.- Capacidad resolutive	- <i>In situ</i> . Cuando la solicitud rebasa sus posibilidades presupuestales tramita la solución ante el presidente o la administración pública municipales	- Tramitan el asunto ante el presidente municipal o con el servidor público responsable de su atención en la administración pública municipal.
7.- Presupuesto propio	- Si tienen y procede de transferencias de los gobiernos municipal y estatal.	- No tienen, dependen del gobierno municipal y de sus propios recursos.
8.- Estructura orgánica	- Sí tienen, desde unidades sustantivas indispensables hasta aquellas meramente adjetivas	- No tienen, se auxilian de profesores que despachan en oficinas de la delegación.
9.- Estructura ocupacional	- Normalmente tienen personal de confianza, existen casos con personal sindicalizado	- No tienen, se auxilian de subdelegados cuando la comunidad es grande.
10.- Remuneración por el cargo	- Por mandato de ley tienen una percepción mensual	- Es honorífico y su función depende del capital social comunitario.
11.- Oficinas	- Tienen “palacio municipal seccional” y en general inmueble del Sistema para el Desarrollo de la familia (DIF).	- Algunos tienen “delegación”, así se denomina el inmueble de atención a la comunidad
12.- Otros recursos	- Cuentan con vehículos, en algunos casos con maquinaria, camiones de volteo, vehículo recolector de basura y ambulancia	- Ninguno

Fuente: Elaboración propia con base en la Constitución Política, Ley Orgánica de los Municipios y Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Campeche; así como en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México. En ambos casos es legislación vigente hasta el 2015

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

No obstante las fortalezas y debilidades de uno y otro prototipo que se tratan con profundidad más adelante, conviene destacar que el equipamiento, en ocasiones no es determinante en la acción y reacción política de los representantes políticos, existen factores de actitud humana que interfieren o benefician la buena marcha directiva y administrativa, sobre todo en el ámbito en que se desenvuelven las juntas y los delegados municipales, comportamiento posible de estar o no en el marco de los valores de ética pública que invariablemente debe asumir todo servidor público de elección popular o de elección vecinal en su carácter de guía y gestor de los intereses sociales.

Ciertamente, los preceptos constitucionales ponen atención en la observancia de valores para ser electo representante popular y designado funcionario público. La democracia moderna en nuestro país ratifica dos postulados de antigua data como candados insalvables en la vida político-administrativas: a) la norma exige para los aspirantes a ocupar un cargo de elección popular o de dirección en la administración pública cumplir los requisitos correspondientes, y b) todo servidor público de elección popular y funcionario público designado, antes de tomar posesión del cargo, tiene la obligación de hacer la protesta de ley. La noción subjetiva del legislador busca apegar el desempeño de estos servidores públicos a los principios de eficiencia, transparencia, honestidad e imparcialidad establecidos en el artículo 134 de la Constitución general de la República.

3.2 Balance de las capacidades políticas

En el conocimiento de las realidades en que se estructuran políticamente las juntas municipales como gobierno submunicipal de elección popular, la diagnosis de sus capacidades políticas se contrasta con el modelo opuesto que representan los delegados municipales del estado de México; por consiguiente, el apartado inicia con el análisis de las aristas que tiene la representación política en ambos casos; continúa con las características de los procesos mediante los cuales son electos y cómo participa la ciudadanía, para concluir con su perfil gubernativo y el formato que siguen en la toma de decisiones.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

3.2.1 Aristas de la representación política submunicipal

En el camino de la democracia moderna, la delegación del poder ciudadano en los representantes sigue siendo la fórmula preferida y ellos bajo juramento o protesta de ley asumen la responsabilidad de actuar en favor de los intereses colectivos, de hacer lo que deben hacer en su representación pública, como gobierno de todos, contrato que les imputa el compromiso de cumplir o no cumplir la promesa durante su mandato, resultando de ello: prestigio y respeto sociales o la revocación del mandato y en su caso la sanción en las siguientes elecciones al cambiar el sentido del voto ciudadano para otras opciones políticas, porque -según John Locke- el pueblo nunca enajena definitivamente el poder y puede abolir el gobierno por él instituido (comentado por Cole, 1974). Los representados o los mandantes, en un acto de elección racional, dotan de facultades a sus representantes para que en su nombre tomen decisiones con sentido común y de beneficio colectivo, decisiones que ejecutan los servidores públicos designados para el propósito (Przeworski, 1998); es decir, por un cuerpo de administradores.

A nivel local, la democracia representativa, legado del pensamiento filosófico del siglo XVIII, Siglo de las Luces, en un principio hace de la asamblea popular el único medio de expresión de la voluntad ciudadana (Savigny, 1978), pero en la actualidad se reviste de renovadas instituciones producto de la reforma de los Estados-nación. El gobierno municipal, ya sea como unicidad de poder local o como esquema de separación de poderes –por lo común ejecutivo y normativo fiscalizador- es electo en procesos de carácter periódico, al igual que los legisladores y el presidente de la República, donde los partidos políticos ya no están solos. En México, las reformas recientes para la democrática representativa abren el abanico a las candidaturas ciudadanas, lo cual impacta con mayor peso en los procesos electorales de los ayuntamientos, cuerpos monolíticos que no son representativos debido a las fallas estructurales de la planilla bloqueada y cerrada. Por lo general su diseño impide la elección directa de regidores y síndicos y las variantes existentes en los estados de la República (Polo, 2012) no evitan que sean representantes de partido y no

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

representantes de pueblo, vicio que favorece al partido político ganador en la composición colegiada y en la toma de decisiones, y por ende, afecta las reglas de juego democrático y contribuye al presidencialismo municipal.

En este contexto se desarrolla el proceso corporativo y electivo de las juntas municipales del estado de Campeche, su marco institucional, análogo al de los ayuntamientos, obstruye la verdadera expresión ciudadana que vota por el presidente seccional y no por los demás integrantes de la planilla, en ocasiones sin trabajo comunitario previo: su incorporación es por negociaciones de grupos o por la recomendación de algún actor político local o regional. Sin embargo, pudo constarse durante el trabajo de recolección de información en campo que con su buen desempeño ganan terreno en la voluntad ciudadana con la que interactúan cotidianamente, de modo que su involucramiento con los problemas de los centros de población pertenecientes a la demarcación seccional los hace realizar labores ejecutivas, mandato que a esta escala territorial veta la disposición legal que, por lo general en nuestro país, evita a los síndicos y regidores del ayuntamiento a realizar funciones administrativas o ejecutivas.

Por su parte los delegados municipales del estado de México, representantes de carácter unipersonal, son electos en planilla de propietario y suplente por la asamblea vecinal, convocada por el ayuntamiento entrante durante el periodo que va del segundo domingo de marzo al día 30 del mismo mes, con base en la convocatoria; el no hacerlo, motiva la suspensión del ayuntamiento o de algunos de sus integrantes⁹⁹ por parte de la legislatura a solicitud del ejecutivo estatal. Esta regulación parece obsesiva porque en la realidad el presidente municipal entrante teje redes de confianza y lealtad con los titulares de la administración pública que propone al ayuntamiento para su aprobación y con los liderazgos sociales de los pueblos, tiene consciencia de que de ello depende, en buena medida, tener aliados

⁹⁹ En efecto el artículo 44 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México expone los motivos por los cuales el Congreso estatal puede suspender un ayuntamiento o parte de sus integrantes. La fracción III señala como causal: "Dejar de integrar los consejos de participación ciudadana municipal o de convocar a la elección de las Autoridades Auxiliares previstas en esta Ley".

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

en el desarrollo su proyecto político; es decir, del cumplimiento o no de la agenda de políticas que se ha propuesto con la aprobación del cabildo.

Ahora bien, qué ventajas y desventajas tiene uno y otro modelo desde el punto de vista de la democracia representativa. Si la representación política tiene mayores probabilidades de ser adusta en la medida que logra una mayor pertenencia al conjunto social, entonces los delegados municipales son más representativos que las juntas municipales, al cubrir una sola localidad y no el de varias localidades como lo hacen las segundas. Este supuesto tiende a diluirse en cuanto la elección vecinal de los delegados la influye el presidente municipal en busca de adeptos a su interés político y, en función de ello, impone al candidato, condición evitable en la elección de las juntas que toca conducir al Instituto Estatal Electoral de manera paralela a la de los ayuntamientos.

Pero, cuando la elección de los delegados goza de libertad democrática, son la autoridad más representativa y no así las juntas. En este último caso, en ocasiones, la intensidad de la precampaña y de la campaña electoral no es suficiente para posicionar a los aspirantes en la voluntad ciudadana, sobre todo en los poblados lejanos a la cabecera seccional, donde es normal que juegue en contra la falta de identidad de los postulantes con los ciudadanos, situación que también enfrenta la elección de los ayuntamientos.

Los partidos políticos en la selección interna de candidatos a puestos de elección popular para las elecciones locales de 2012 y del 2015, apostaron a la planilla de unidad con el fin de asegurar la cohesión de la militancia y fortalecer la posibilidad de triunfo. Siguiendo esta política, el 75 por ciento de las secciones municipales tuvo este procedimiento según los datos del **Cuadro 3.4** correspondientes a 2012 y recabados en campo. Pero la analogía del diseño institucional y organizacional de las juntas con respecto a los ayuntamientos, genera los mismos problemas para los dos cuerpos representativos. En materia electiva, la problemática parte del formato de la planilla, los candidatos a presidente seccional y municipal son quienes buscan el voto y se comprometen, acción que legitima e institucionaliza su representación

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

popular. Igualmente la fórmula desbalancea la toma de decisiones en el cabildo al incorporar en la integración del ayuntamiento y de la junta la incorporación completa de la planilla triunfadora lo que nulifica la escasa representación proporcional.

Del otro lado, en la elección de los delegados por asamblea vecinal, el 75 por ciento de los casos tuvo dos candidatos propuestos en la reunión y el 65 por ciento de los electos tenía amistad con el presidente municipal, lo que hace pensar en su posible influencia en el proceso electivo de la representación política, circunstancia en ocasiones aceptada por los vecinos de manera deliberada con la esperanza de obtener mayor apoyo a la solución de sus necesidades, lo que no siempre tiene reciprocidad por parte del gobierno y de la administración municipales.

**CUADRO 3.4
REPRESENTACIÓN POLÍTICA**

Juntas municipales			Delegados municipales		
La postulación de candidatos a puestos de elección popular, por ley, requiere de un proceso de selección interna en los partidos políticos:			La elección es por asamblea vecinal a convocatoria del ayuntamiento y un representante de éste avala los resultados		
Variable	Incidencia		Variable	Incidencia	
• Planilla de unidad	15		• Una propuesta en la asamblea	5	
• Más planillas (entre 2 y 6)	5		• Dos propuestas en la asamblea	15	
	Núm.	Casos			
• Partidos políticos participantes en la contienda electoral	6	2	• Relaciones de amistad con el presidente municipal	13	
	5	5			
	4	10	• Sin relaciones de amistad con el presidente municipal	7	
	3	3			
• Partido ganador	PRI	18	• Conflictos por inconformidad del perdedor	Sí	8
	PAN	2		No	12
• Conflictos poselectorales	Sí	2	• Participaron los partidos políticos	Sí	0
	No	18		No	20
• Firmaron documento de civilidad	Sí	13	• Realización de campaña	Sí	4
	No	7		No	16
• El resultado de votación fue el esperado	Sí	18	• Firmaron documento de civilidad	Sí	20
	No	2		No	0

Fuente: elaboración propia con base en la información recabada en la entrevista a presidentes de juntas seccionales municipales durante el primer semestre de 2014 y a delegados municipales en los meses de junio, julio y agosto de 2015.

Como no todo proceso electoral a nivel local se da en la quietud ciudadana si no despierta pasiones y querellas, y como el poder de la autoridad elegida no debe dilapidarse en el terreno del conflicto y en la intransigencia de los perdedores y sus

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

correligionarios, para no arriesgar la gobernabilidad democrática y la gobernanza, la previsión de la firma del acuerdo de civilidad es un instrumento inevitable si se desean evitar escenarios desgastantes para el Estado y la sociedad.

La estrategia pactista se aplicó en las contiendas electorales locales de 2012 y 2015 en el estado de Campeche, el órgano electoral propuso la suscripción del pacto “de madurez democrática que requiere cualquier pluralidad política”.¹⁰⁰ Quizás faltó informar a todos los candidatos a la presidencia de las juntas municipales de este acuerdo, firmado por las cúpulas partidistas y los candidatos a la gubernatura. Esta anomalía generó respuestas diferenciadas en la entrevista a los presidentes de junta en funciones, siete de los veinte dijeron desconocer el acuerdo, omisión que posiblemente pudo influir en el conflicto interpartidista de la sección municipal de Dzibalchén que propició el bloqueo de la carretera.

A sabiendas de que la elección de los delegados municipales también suele darse en arenas movedizas por la disputa que entablan grupos de la comunidad para hacerse del poder comunitario, los ayuntamientos pusieron atención en la firma de este documento de civilidad política para guiar la discusión y la decisión final de la mayoría. Pese a que dicho compromiso fue firmado para las elecciones de 2012, un 40 por ciento de los casos terminaron en exabruptos y, en dos de ellos, los golpes coronaron el proceso electoral. Esta alteración de ánimos, cuando es irreconciliable, afecta el liderazgo de la autoridad auxiliar y mella el progreso de la colectividad.

3.2.2 Características del proceso electivo y participación ciudadana

Partiendo del pensamiento de Alain Touraine sobre el hecho de que “No hay poder popular que pueda llamarse democrático si no ha sido acordado y renovado por una libre elección” (Touraine, 2001: 42), el proceso electivo periódico y de voto directo y

¹⁰⁰ Pacto de Civilidad dirigido a la sociedad campechana con fecha del 17 de abril de 2015 para que la democracia transite por cauces legales y pacíficos, el cual fue firmado por los candidatos a gobernador por sí y en representación de los candidatos registrados en el Instituto electoral del estado de Campeche para contender en las elecciones para diputados, ayuntamientos y juntas municipales, <http://www.ieec.org.mx>, consulta del 31 de julio de 2015.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

secreto del modelo de las juntas municipales, bien puede considerarse un medio constitucional que busca asegurar la democracia participativa y evitar las revanchas que produce el voto abierto al conocimiento del público presente. El procedimiento, sólo repetido en el estado de Tlaxcala en la elección de presidentes de comunidad, permite la participación de los partidos políticos, apertura que sale de la regla común orquestada por las legislaturas estatales para elegir a las autoridades auxiliares municipales en el país.

De este modo, mientras que la elección de las juntas campechanas y de los presidentes de comunidad tlaxcaltecas se rige por el órgano electoral estatal y las reglas del sistema jurídico electoral, la de los delegados queda a cargo de los ayuntamientos que, generalmente, en la convocatoria optan por la votación abierta, ya sea a mano alzada o formándose en fila y en último caso por boleta y voto secreto, los dos primeros procedimientos son proclives a enrarecer la armonía pública vecinal, porque convidan al revanchismo del triunfador y, por ende, dificultan el acceso de quienes votaron en contra a la atención de sus necesidades sociales.

Si la democracia representativa es el mejor camino para que el pueblo se gobierne por quienes elige deliberadamente, también representa desaires en la racionalidad ciudadana ante la presencia de diferentes factores, entre otros: a) candidatos sin arraigo ni liderazgo social, b) desconfianza en las instituciones electorales, c) mal desempeño gubernamental, d) falta de mejoras sociales en la comunidad y e) lejanía del gobierno de los intereses colectivos. Los datos del **Cuadro 3.5** señalan que el interés de los ciudadanos decrece en la medida en que los puestos electivos se perciben más alejados del ámbito de la convivencia vecinal, aún en escenarios donde la participación ciudadana puede calificarse de buena; así, mientras las juntas municipales en las elecciones de 2012 y 2015 obtuvieron más del 73 por ciento de la votación con respecto a la lista nominal, los ayuntamientos y diputados locales lograron remontar, en promedio, el 63 por ciento en ambos procesos, condición que finalmente mantiene una representación de minoría si se considera

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

que los candidatos ganadores lo hacen con un porcentaje mucho menor en relación con la votación válida emitida.

**CUADRO 3.5
PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ELECCIONES LOCALES**

Año	2012			2015		
Variable	Lista nominal	Votación emitida	%	Lista nominal	Votación emitida	%
Juntas municipales	111,341	83,633	75.11	118,556	86,833	73.24
Ayuntamientos	566,302	371,880	65.77	603,310	366,531	60.75
Diputados locales	563,812	369,333	65.51	603,610	366,461	60.71

Fuente: elaboración propia con base en estadísticas electorales 2012 y 2015 del Instituto Electoral del Estado de Campeche, <http://www.ieec.org.mx/>.

Siguiendo los protocolos democráticos, los partidos políticos tienen la obligación de realizar elecciones internas o primarias para la selección de sus candidatos a los puestos de elección popular de mayoría relativa, entre ellos, a los postulantes a los cargos de presidente, síndico y regidor de las juntas municipales, quienes ya registrados en el Instituto Estatal Electoral, la ley les permite hacer precampaña durante 30 días, bajo su propio peculio y con un tope de gastos equivalente al 20 por ciento del monto aprobado para la campaña correspondiente. En el **Cuadro 3.6** relativo a los procesos locales de 2012 y 2015, se aprecia el tope de gastos para las fases de precampaña y campaña de los aspirantes y candidatos. Un primer dato lo constituye el límite diferenciado para la elección de ayuntamientos, pues el cálculo se basa en el padrón electoral de los municipios y en el número de integrantes del cuerpo colegiado, lo cual no sucede con la elección de las juntas municipales, el umbral de gastos es igual para todas. Esta regla encaminada a facilitar la etapa proselitista de los candidatos también aplica para los candidatos independientes, pero con la condición de recibir apoyo ciudadano únicamente por el diez por ciento del total autorizado.

En lo que toca al proceso electivo de los delegados municipales, establecido en la Ley Orgánica Municipal del estado de México y a cargo de los ayuntamientos, hay quienes realizan una especie de precampaña entre amigos y familiares para ganar adeptos y, con un cierto respaldo ciudadano, participar en la contienda a partir de la publicación de la convocatoria. Otros, aquellos que han servido a la comunidad,

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

tratan de evadir esta responsabilidad que afecta los intereses familiares, porque su desempeño significa “sacrificios y enemistades gratuitas”.

CUADRO 3.6
TOPE DE GASTOS PARA CANDIDATURAS A PUESTOS DE ELECCIÓN POPULAR

PRECANDIDATOS	PROCESO 2012		PROCESO 2015	
	CAMPAÑA \$	20% PRE- CAMPAÑA \$	CAMPAÑA \$	20% PRE CAMPAÑA \$
Gobernador	N/a	N/a	10,869,213	2,173,843
Diputados locales	410,779	82,156	464,180	92,836
Presidente, regidores y síndicos del ayuntamiento de Campeche	2,464,674	492,935	2,785,082	557,016
Presidente, regidores y síndicos del ayuntamiento de Carmen	2,053,895	410,779	2,320,902	464,180
Presidente, regidores y síndicos del ayuntamiento de Champotón	821,558	164,312	928,361	185,672
Presidente, regidores y síndicos de los Ayuntamientos de Calkiní, Candelaria, Hecelchakán, Hopelchén, Tenabo, Palizada, Escárcega y Calakmul	410,779	82,156	464,180	92,836
Presidente, regidores y síndico de las juntas municipales del Estado	273,853	54,771	309,454	61,891

Fuente: elaboración propia con base en los Acuerdos Números CG/ 015/12 y CG/15/14 emitidos por el Consejo General del Instituto Electoral del estado de Campeche, el 14 de marzo de 2014 y el 28 de noviembre de 2014, respectivamente. N/a = No aplica

Para la elección de los veinte delegados en el 2012, sólo cuatro realizaron campaña oficialmente, los demás fueron seleccionados y electos en la misma asamblea general a la que concurrieron. Entre los primeros, se encuentra el candidato a primer delegado y los cinco candidatos a subdelegados¹⁰¹ de la comunidad de Santiago Acutzilapa, municipio de Atlacomulco, una vez registrados buscaron el voto con la propuesta de trabajar honestamente y procurar la mejora de los servicios públicos en constante rezago ante el crecimiento poblacional y desarrollo de las actividades comerciales. Respecto de los segundos, incluso se dan cosas chuscas, el delegado

¹⁰¹ Es normal que los ayuntamientos con el fin de evitar complicaciones a la gobernabilidad municipal y haciendo gala de su autonomía, aprueben el cambio de la categoría de subdelegado por la de delegado con la clasificación de primer delegado para el titular de la delegación, segundo, tercero, cuarto o quinto, para los que representan partes de la comunidad y que por ende están jerárquicamente subordinados al primero. Sin embargo, es, en todo caso, una cuestión subjetiva que a veces resulta contraproducente porque se sienten con el mismo poder y en aras de llevar beneficios a sus vecinos se saltan al titular que exige el respeto a la jerarquía de su autoridad por parte de los integrantes del ayuntamiento y de la administración pública municipal.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

del Barrio El Calvario, municipio de Temascalcingo fue electo directamente en la junta que al efecto había convocado el ayuntamiento. A pesar de sus argumentos para no asumir la responsabilidad, se impuso la mayoría en contra del grupo que apoyaba a quien había hecho precampaña con mucha antelación.

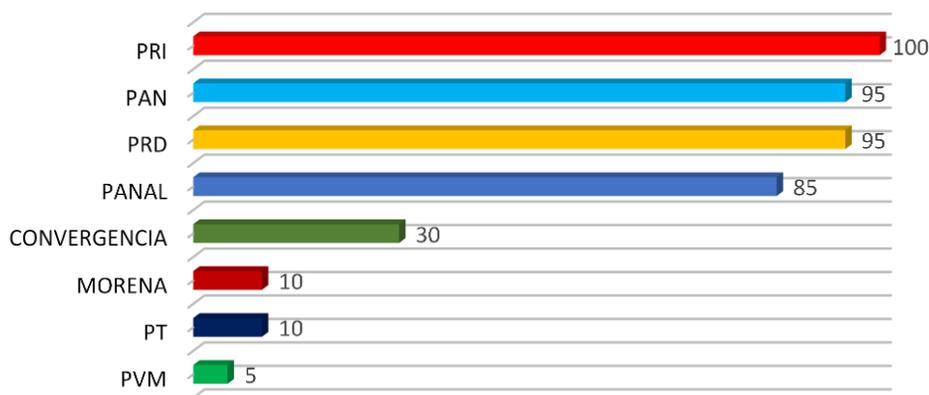
De acuerdo con la información de los presidentes seccionales la cobertura de los partidos políticos nacionales participantes en las elecciones de 2012 fue dominada por los tres partidos nacionales de mayor presencia y el emergente Nueva Alianza que, no obstante los problemas de descrédito que acarrea la reclusión de su “lideresa natural”, no inhibe el respaldo de los profesores: **Gráfico III.1**. En dicho proceso, la coalición PRI-PVEM triunfó en los once municipios y en 17 secciones municipales, y el PAN sólo en 3 secciones. Sin embargo, para las elecciones de 2015, esta coalición no fue bien calificada a pesar del trabajo del gobernador en turno y de la abierta y muy anticipada precampaña del candidato del PRI a la gubernatura. Las condiciones negativas de la economía nacional quizás fue el principal acicate de la inconformidad, de tal manera que la alianza obtuvo el triunfo sólo en cuatro municipios y catorce secciones municipales, siendo el PAN el partido con mayores ganancias al lograr conquistar seis ayuntamientos y cuatro juntas municipales. También en este ambiente de alternancia en los gobiernos locales el Movimiento de Reconstrucción Nacional (Morena) y el Partido Encuentro Social participaron en la repartición del pastel político-electoral; uno, ganó el municipio de Calkiní y la sección municipal de Dzibalchén y, el otro, la sección municipal de Hampolol del municipio de Campeche.

A pesar de la constante circulación del poder local entre los partidos políticos, los procesos electorales en el estado, en general, han sido civilizados. El de 2012, como ya se mencionó anteriormente, tuvo únicamente dos conflictos: en la sección de Sabancuy, municipio de Carmen el candidato del PAN no aceptaba el triunfo de la planilla del PRI, cuyo titular era un personaje de experiencia en las actividades de representación política, había sido diputado local. Y en la de Dzibalchén, municipio de Hopelchén, según lo hemos señalado, los panistas organizados de la cabecera

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

seccional, en su contrariedad, “cerraron la carretera con tráilers y bloquearon la entrada principal”,¹⁰² pidiendo a los órganos electorales estatales la anulación de la elección, aduciendo que el candidato triunfador (PRI-PVEM) no pertenecía a la cabecera de la sección si no a una comisaría, lo que, según ellos, afectaría los intereses de la localidad más importante al no tener un presidente del lugar. Sin embargo –señala el presidente de la junta-, “no pasó a mayores y todo está en paz. Con trabajo ha ganado voluntades”. La democracia rompió el viejo tradicionalismo también observable con bastante regularidad en la vida de los municipios: los de razón, asentados en la cabecera municipal, eran quienes debían gobernar.

GRAFICO III.1
COBERTURA DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN LA
ELECCIÓN DE LAS JUNTAS, 2012 (%)



Fuente: elaboración propia con base en información de las entrevistas aplicadas a los presidentes de las juntas seccionales municipales durante el primer semestre de 2014.

La lucha por el poder político suele revestirse de artilugios y acciones antiéticas en aras de conquistarlo o no perderlo, causales que poco abonan a la fortaleza del gobierno democrático, particularmente el local. En Campeche, la regla del debate público involucra a los candidatos a la presidencia seccional, pero a este nivel de aterrizaje de la democracia representativa suele pasarse por alto. Los supuestos

¹⁰² Palabras del presidente de la junta municipal de Dzibalché, profesor de primaria y con trabajo social en las localidades donde ha estado asignado, lo que abonó a sus propósitos políticos, vertidas en la entrevista que se le hizo el 27 de mayo de 2014.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

son dos: a) resistencia de los contendientes ante las rutas de descalificación que encierra el proceso, y b) insuficiencia del Instituto Estatal Electoral para inculcar y convencer a los candidatos la necesidad de contrastar ideas y proyectos como una parte importante de la democracia. La mercadotecnia como estrategia política, aquí no tiene la relevancia que adquiere en otras esferas del poder político en juego, la promoción del producto político cubre aspectos de mayor contacto ciudadano: visitas domiciliarias, ayudas económicas para imprevistos, regalos, trópicos, trabajo comunitario, entre otras acciones de proselitismo.

Aunque parezca que los delegados municipales no ejercen poder político, en la realidad social su investidura de mando es fórmula de dirección y administración de los asuntos públicos comunitarios, de ahí que su elección propicie pasiones que afloran en la etapa electiva; dos ejemplos son ilustrativos: a) en Jurica, comunidad del municipio de Aculco, estado de México, según palabras del delegado, “entre golpes y amenazas de un grupo de inconformes por mí elección, el presidente [municipal] cedió y repuso el proceso para calmar los ánimos... La decisión fue propicia para que este grupo, repartiera tinacos y artículos para el hogar, lo que no cambió el resultado anterior, volví a ganar”;¹⁰³ y b) en el Barrio El Calvario, municipio de Temascalcingo, dice el delegado en la entrevista del 30 de junio del 2015: “como no ganó la persona que deseaba ser delegada, la cual yo también apoyaba, sus partidarios comenzaron con insultos en la asamblea y terminaron a golpes con quienes me eligieron”.

Estas prácticas aisladas y nocivas para la democracia son “prietitos en el arroz” y probablemente aumenten con la reelección inmediata a partir del 2018, incentivo que abarca a las juntas municipales según las reformas del 24 de junio de 2014 a la Constitución política campechana, y no aplica para los delegados municipales mexiquenses: Hasta la fecha, no hay reforma que los involucre en la posibilidad de

¹⁰³ Entrevista con el delegado municipal del 15 de agosto de 2015. Es una persona joven, con la carrera de derecho truncada, evasiva y dedicada a las labores del campo. Jurica es una localidad pequeña y dispersa, se localiza en la cuenca lechera de los municipios de Aculco y Polotitlán, actividad que ha propiciado una natural dispersión de casas y dificultades para la introducción de servicios públicos.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

continuar en el cargo, aunque en la práctica la reelección se ha venido dando a voluntad de la comunidad.

3.2.3 Perfil gubernativo de las juntas y de los delegados

La institución gobierno representativo, producto de la voluntad mayoritaria de los ciudadanos, es “el tipo ideal de toda organización política” (Stuart, 2001: 95) que busca asegurar su viabilidad y permanencia en el tiempo. Al gobierno de uno sólo o de un cuerpo colegiado, la voluntad general lo reviste de capacidades de poder político para dirigir y controlar al conjunto social que representa. Pero, a nivel local, el gobierno representativo, no es, universalmente hablando, el complejo esquema de pesos y contrapesos que engendra la división de poderes como mecanismo de control del mismo poder en otras escalas territoriales del Estado, sino también puede existir la fórmula de un ente unitario y deliberativo como el ayuntamiento mexicano y el concejo en algunos regímenes municipales de países de la Región que funcionan como un todo de manera parlamentaria; por ejemplo, el gobierno cantonal en Costa Rica, la municipalidad comunal en Chile, el concejo en Guatemala o la corporación municipal en Honduras.¹⁰⁴

El gobierno, surge de la comunidad para beneficio de la comunidad y en su calidad de mandatario es investido de autoridad por el mandante para hacer prevalecer el interés general sobre el particular. Un gobierno democrático, sea cual fuere su forma de representación orgánica, necesita poderes imperativos para su desempeño. En la democracia, este “poder de mando -dice Max Weber- puede tener una modesta apariencia y el jefe puede considerarse como un servidor de los gobernados” (Weber, 2008: 701). Tales condiciones de mandar obedeciendo es posible verlas, hoy en día, en municipios eminentemente étnicos o en comunidades indígenas en

¹⁰⁴ Por otra parte, en países como Brasil, Venezuela y Ecuador, entre algunos más, el gobierno municipal comprende la división de poderes, cuestión muy significativa en el ámbito local porque representa alarmas de vigilancia en el ejercicio del poder; es decir, existen contrapesos para evitar la concentración del poder en el alcalde. La división sólo contempla el poder ejecutivo (*prefeito* en Brasil o alcalde en los municipios de otros Estados-nación) y poder legislativo (cámara de vereadores en Brasil o cuerpo de concejales en los municipios de otros países) y sin embargo, puede ser suficiente para evitar prácticas corruptas.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

la elección de sus autoridades delegadas del gobierno local, y no con el mismo sometimiento en el caso de juntas municipales y delegados municipales.

Estas autoridades inferiores observan dos formas diferentes en su estructura orgánica y funcional: una, colegiada y otra, unipersonal. La primera, responde a situaciones específicas de organización territorial y, por tanto, suelen legislarse de manera esporádica en el entramado de las instituciones municipales, comúnmente cuentan con determinadas capacidades institucionales que le dan vigor a la acción representativa; la segunda, es recurrente en la división política de los sistemas municipales y generalmente carecen de recursos para operar, lo cual tiende a compensar el liderazgo del representante, la calidad de la elección vecinal y el capital social comunitario. Ambas tienen algo concordante: un sentido de gobierno con dos fuentes de poder: a) la delegación de autoridad por parte del gobierno municipal y b) la delegación de autoridad de parte de la comunidad o conjunto de comunidades (Polo, 2012). La información de campo confirma esta analogía.

Los actores políticos entrevistados tanto en el estado de Campeche como en el de México, en su mayoría, perciben que ejercen gobierno en su demarcación, no obstante, el grado de autoridad que despliegan depende de cómo desarrollan éstas sus capacidades directivas y ejecutivas, así como de los sentimientos sociales de los ciudadanos (Stuart, 2001); es decir, cómo se sienten con su gobierno cercano.

Respecto a la concepción jurídica del gobierno de las juntas municipales existe cierta discordancia entre la Constitución y la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de la entidad.¹⁰⁵ La primera les confiere cuatro características relevantes que reflejan su calidad gubernativa: a) son autoridades auxiliares del ayuntamiento, b) administran las secciones municipales, c) son cuerpos colegiados y d) son electas

¹⁰⁵ Efectivamente el artículo 17 de la Ley de Instituciones y Procesos Electorales determina que “En los municipios divididos en secciones municipales, **el gobierno de cada una de éstas estará a cargo de una Junta Municipal** integrada por un Presidente, tres regidores y un Síndico de Mayoría Relativa que se elegirán por planilla y un Regidor asignado por el principio de Representación Proporcional. Las listas de Representación Proporcional se integrarán únicamente con dos candidatos por Partido Político. Para los efectos de este artículo, cada Sección Municipal constituirá una circunscripción plurinominal. La asignación de la regiduría adicional se ajustará a lo previsto en el artículo 590 de esta Ley de Instituciones”.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

por voto popular, condiciones que adopta la ley municipal. La segunda y los bandos de policía y gobierno de los dos principales municipios del estado¹⁰⁶ explicitan su carácter de gobierno: la ley dispone que el gobierno de cada sección municipal estará a cargo de una junta, mientras que el bando del municipio de Campeche deposita el gobierno y administración de las secciones en las honorables juntas y el de Carmen lo hace con los presidentes seccionales.

Si en sentido de aproximaciones la reflexión se hace desde la perspectiva teórica de que la administración es la acción ejecutiva del gobierno o el gobierno en acción, según la concepción de Woodrow Wilson, entonces la falta de armonía jurídica se destraba, sobre todo cuando se les asignan facultades directivas y administrativas. Según el artículo 82 de la Ley Orgánica de los Municipios de la entidad, las juntas municipales tienen, entre otras cuestiones, las siguientes atribuciones que podemos entender como de gobierno:

- I. Aprobar su reglamento interior [es una facultad reglamentaria para regular su organización y funcionamiento];
- II. Proveer para el orden y seguridad en la Sección municipal;
- III. Vigilar el cumplimiento del Bando Municipal y de los reglamentos municipales, ejerciendo las funciones y prestando los servicios públicos que conforme a ellos correspondan;
- VII. Nombrar y remover libremente a los agentes municipales dentro de la Sección Municipal [significa autonomía];
- IX. Dividir los centros de población existentes en la Sección Municipal en sectores y manzanas [significa autonomía];
- X. Solicitar al Ayuntamiento autorización para que a través del Presidente de la Junta Celebren contratos, convenios y otros actos jurídicos siempre que éstos no tengan por objeto servicios públicos u obras públicas.

¹⁰⁶ Efectivamente, en el bando del municipio de Campeche (2012-2015) conserva el espíritu de la Ley de Procedimientos e Instituciones Electorales del estado al disponer que “Las HH. Juntas Municipales **ejercerán el Gobierno** y Administración interior de cada sección”, mientras que en el de Carmen atribuye la función a los presidentes de las juntas municipales, al determinar que “**tendrán la facultad de ejercer el Gobierno** y la Administración de la sección respectiva para la que fueron electos”.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

En resumen, las facultades descritas, su autonomía en la toma de decisiones y sus capacidades institucionales, las dota de un arsenal de atributos para conducir el destino del conjunto de localidades que integran las secciones municipales, con la posibilidad de auxiliarse en la gestión pública seccional de los comisarios y agentes municipales.¹⁰⁷

La otra fuente de poder de estas instituciones políticas, de algún modo contribuye a la explicación de su estatus de gobierno. Los resultados enunciados en el **Gráfico III.2** muestran la noción que priva entre los actores políticos campechanos sobre el particular: unos presidentes seccionales creen que el carácter de gobierno que la población asigna a las juntas es consecuencia del poder que la voluntad ciudadana les delega para mandar y hacerse obedecer; otros, derivan el estatus al respeto que tiene el cargo entre la población que se somete a la dirección de los representantes, agregándose la importancia relativa de los recursos financieros disponibles, con ellos alivian necesidades y problemas individuales y colectivos: servicios públicos, ayudas para consulta médica, medicinas, traslado de enfermos a la ciudad para su atención especializada, entre otras. Dichas prácticas propician una especie de padre bondadoso a quien hay que obedecer, rutina muy normal en la gestión de los ayuntamientos o, mejor dicho, del presidente municipal, gastos invariablemente, sin análisis ni discusión y que sin contratiempos avalan los regidores y síndico (s) de mayoría relativa en las sesiones de cabildo.

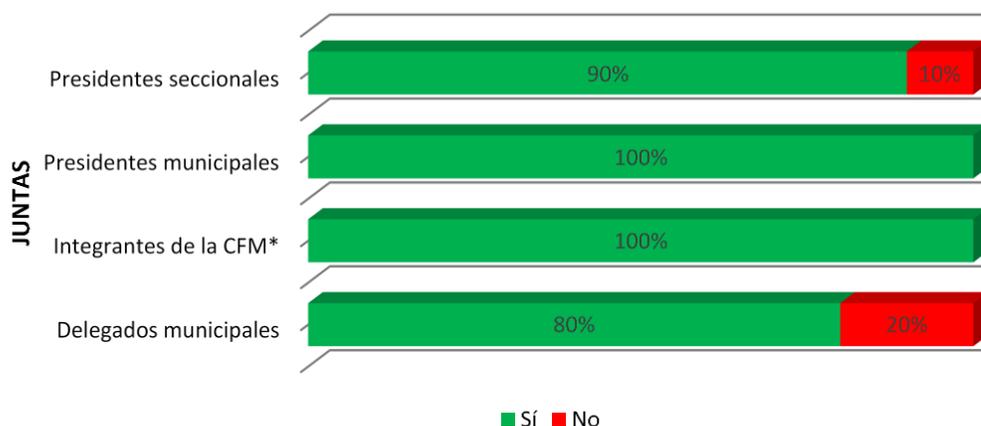
Sólo dos presidentes seccionales opinaron en contrario: como representantes del ayuntamiento –dijeron- no se aprecian como gobierno aunque confirmaron que en opinión de la gente sí existe la creencia, cuestión confirmada en pláticas del entrevistador con vecinos de algunas poblaciones. El paradigma en la racionalidad

¹⁰⁷ En el caso de Campeche, la Ley Orgánica de Administración Interior del Estado de 1919, determina; por un lado: “Los Ayuntamientos tendrán a su cargo la administración directa de los intereses locales” (art. 21), y por otro: “Los Presidentes Municipales tendrán a su cargo el gobierno y administración interior de cada Municipio Libre” (art. 45). La distorsión trasciende al ámbito de las juntas municipales y de los presidentes de sección y perdura hasta 1981 cuando la Ley Orgánica de los Municipios dispone con toda claridad que “Cada Municipio será gobernado y administrado por un ayuntamiento” (art. 2) y que el gobierno municipal lo ejerce con las juntas y comisarios municipales (art. 30).

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

política de los presidentes municipales o sus representantes en la entrevista y de los dos diputados integrantes de la Comisión de Fortalecimiento Municipal de la LXI Legislatura del Congreso del estado adquiere relevancia, porque consideran que la calidad gubernativa es natural a su representatividad popular. La Secretaria de la Comisión admite que la escasez de recursos propios diezma en la realidad tal personalidad gubernativa.

GRÁFICO III.2
PERCEPCIÓN DEL ESTATUS DE GOBIERNO DE LAS JUNTAS Y DELEGADOS



Fuente: elaboración propia con base en información de las entrevistas aplicadas a los presidentes de las juntas seccionales municipales y a los delegados municipales.

* Se entrevistó al Presidente y Secretaria de la Comisión de Fortalecimiento Municipal de la Cámara de Diputados.

Respecto del tema, dieciséis delegados municipales entrevistados, opinaron en sentido positivo y cuatro en contra. Los que lo hicieron a favor fundan su opinión en que su autoridad es obedecida por la mayoría de habitantes de la comunidad y respetan sus decisiones. Por ejemplo, en la conciliación de conflictos vecinales o familiares “menores”, los involucrados aceptan y cumplen el fallo o también cuando hay necesidad de certificar asuntos entre particulares: límites de terrenos y propiedad de ganado. Aducen que “el sello es poder” y en verdad es poder, “vale más que la firma”, dice la delegada de Santiago Yече, municipio de Jocotitlán del estado de México. También cuenta en la conformación del poder del delegado el hecho de que la población y las autoridades del municipio, así como representantes

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

de los gobiernos estatal y federal reconocen su autoridad y recurren a ella para cualquier acción que pretendan realizar en la comunidad.

En la construcción del modelo gubernativo de los delegados municipales, con sus obvias limitaciones, la Ley Orgánica Municipal del estado de México, en su artículo 56, les atribuye la obligatoriedad de “mantener el orden, la tranquilidad, la paz social, la seguridad y la protección de los vecinos” y, el 57, les asigna las siguientes facultades de responsabilidad directiva:

- a.) Vigilar el cumplimiento del bando municipal, de las disposiciones reglamentarias que expida el ayuntamiento y reportar a la dependencia administrativa correspondiente, las violaciones a las mismas;
- d.) Informar anualmente a sus representados y al ayuntamiento, sobre la administración de los recursos que en su caso tenga encomendados, y del estado que guardan los asuntos a su cargo.

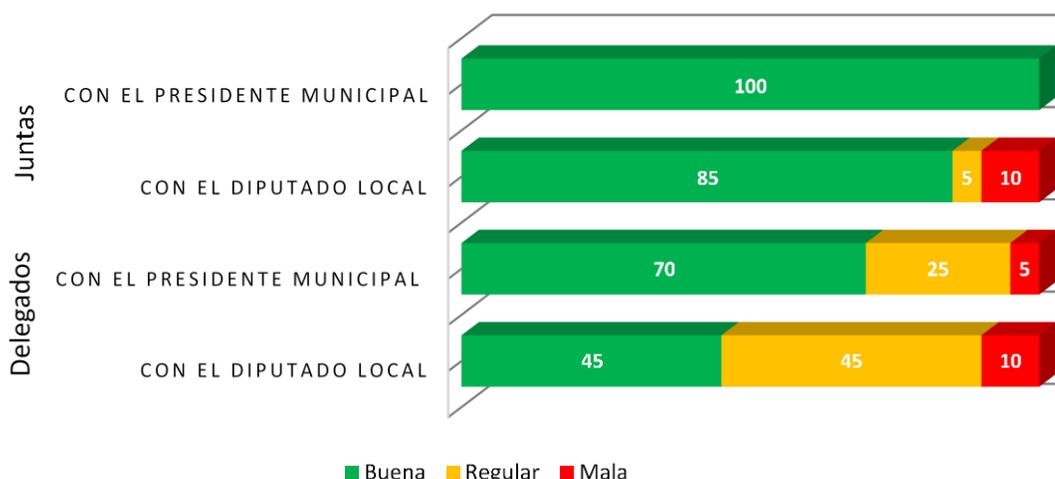
Otros factores en la formación del poder gubernativo de estas instituciones son de coyuntura, *verbi gracia*, el estilo personal de gobernar del presidente municipal y la habilidad del delegado para tejer redes interinstitucionales. Unos presidentes, fortalecen el centro gravitacional de las autoridades auxiliares, advierten en ello el propio reforzamiento de su gobierno; otros, en la soberbia del poder, abandonan la institucionalidad e incluso bloquean el trabajo delegacional de quienes no son sus adeptos y en este vértigo de elección “irracional” perjudican el bienestar general.

El esquema de las relaciones interinstitucionales, **Gráfico III.3**, tiene diferencias en su intensidad derivadas, en buena parte, de las capacidades institucionales de cada modelo de representación política. Los presidentes de las juntas gozan de buena salud relacional con las autoridades municipales, lo que indudablemente incrementa el valor público del cargo: no sólo cuenta la disponibilidad de recursos y el buen desempeño de los demás integrantes de las juntas o del personal administrativo, reconocen que de su buena relación con el presidente municipal, secretario del ayuntamiento y tesorero, principalmente, mucho depende la oportunidad del apoyo extraordinario en la solución de las necesidades de la sección municipal, así como

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

el suministro de los dineros para la gestión cotidiana, relación que disminuye o se complica con el diputado local por el distanciamiento de su misma labor legislativa o porque su influencia en la solución de los problemas vecinales es relativa. En el estado de Campeche no cuentan con presupuesto para involucrarse en los asuntos públicos municipales y comunitarios, pero suelen apoyar en las gestiones.

**GRÁFICO III.3
RELACIONES INTERINSTITUCIONALES (%)**



Fuente: elaboración propia con base en información de las entrevistas aplicadas a los presidentes de las juntas seccionales municipales y a los delegados municipales.

Los delegados municipales están al otro extremo de la balanza política, dependen de sus propias fuerzas para relacionarse con instancias municipales, estatales y federales. Su representación natural está preponderantemente con los intereses de la comunidad y no con los de la autoridad municipal, aunque en ocasiones suele anteponerse el beneficio particular del delegado sobre los comunitarios. Catorce delegados perciben que la “llevan bien” con el presidente municipal y cinco creen que la relación es regular, lo cual no necesariamente se traduce en mayores apoyos para introducir, ampliar o mejorar los servicios públicos.

Los diputados locales mexiquenses tradicionalmente han ejercido presupuesto para atender sus compromisos de campaña y los que van surgiendo en el transcurso del cargo, lo cual también se está haciendo costumbre en la Cámara de Diputados del

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

Congreso de la Unión, rutina que distorsiona la pureza de su función legislativa. Este atractivo discrecional es un imán para los delegados municipales que no escatiman esfuerzos para acceder a la ayuda y si la atención les favorece entran en un círculo de subjetividades políticas con el legislador que ve en ellos futuros aliados en sus aspiraciones públicas. En la medida de los apoyos que suelen aumentar con la insistencia y perseverancia, tienden a formarse compromisos relacionales: nueve delegados califican de buena la relación con su diputado local aunque el apoyo fue poco: unas cuantas toneladas de cemento, nueve de regular y sólo dos de mala.

El contraste de las variables muestra diferencias cruciales en la gobernación de ambos modelos: la capacidad de respuesta de las juntas no tiene parangón con la de los delegados, aun respaldados por el presidente municipal o por las dádivas de su diputado local. El comentario de dos actores públicos sobre el papel político-administrativo de las juntas, es ilustrativo:

- 1ª. El presidente de la Comisión de Fortalecimiento Municipal, las posiciona como “centros integradores de voluntades en cada sección del municipio, de ejidos, comisarías y agencias municipales”, y
- 2ª. El secretario del Ayuntamiento del municipio de Campeche, las considera “un primer filtro” en las demandas de la población para que no lleguen a la presidencia municipal.

De acuerdo con las asimetrías causales, la investigación de campo constata la existencia de dos climas diferentes para apoyar la gobernanza local y mejorar la capacidad de gestión del gobierno municipal. Las juntas municipales conjugan recursos propios con los provenientes de negociaciones externas, mientras que los delegados sólo dependen de su talento negociador y del liderazgo que tengan para influir y activar la participación comunitaria en la solución de necesidades. En el caso de las secciones, la ciudadanía puede esgrimir que para este o aquel trabajo comunitario la autoridad tiene dinero, argumento que no aplica en la función de las delegaciones salvo que vaya dirigido al ayuntamiento.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

Retomando las prácticas relacionales de las juntas con el gobierno municipal, su dinamismo corresponde al grado de civilidad de los actores para trabajar sin preferencias políticas. De poco sirve el amarre legal cuando la representación política se empeña en la descoordinación como forma de desgaste del otro sin pensar en su propio desgaste. Al parecer este escenario es ajeno a la articulación de acciones entre los presidentes municipal y seccional, aun con distinta filiación partidista. El presidente de la junta de Pomuch, municipio de Hecelchakán, por años en poder del PAN, dijo tener “buenas vibras” con el presidente municipal, cuestión ratificada después por el mismo presidente municipal en la entrevista del 28 de mayo de 2014.¹⁰⁸ El presidente de la junta de Centenario, municipio de Escárcega y correligionario partidista del de Pomuch, expresó:

“Yo no soy de Campeche, soy de Michoacán, na’ más que me casé y me trajo mi esposa pa’ Centenario desde tiempo ah. En Centenario hubo varias planillas por el calor de la política y como todos somos conocidos les pedí que nos uniéramos con quien ganara. Gané yo y respetaron mi gane. Cuando gané la elección, luego, luego, me pregunté si contaría con el apoyo del presidente municipal. Gracias a Dios, ante la insistencia me ha respondido bien, no tengo queja contra él...”. Entrevista del 4 de abril de 2014.

Cuando en la arena de la interacción política se atrinchera la voluntad imperativa del actor dominante y no se dan las condiciones para garantizar una efectiva y eficiente coordinación interinstitucional, se alimentan vacíos de poder ante la debilidad de la representación. Las experiencias captadas en cuatro de los cinco municipios mexiquenses visitados en la recolección de información son alertas para la política conciliadora y para superar los desencuentros que suelen repercutir negativamente en la población: a) el delegado de Endeje, municipio de Acambay – dice- no haber tenido apoyo del presidente municipal por la exigencia brusca que la comunidad le hizo sobre mejoras en los servicios públicos de la comunidad; b) los

¹⁰⁸ En la entrevista del 28 de mayo de 2014 al Presidente Seccional, frente al Contralor Municipal que acompañó al entrevistador, sin ningún rubor, manifestó además que “Hasta la fecha no ha existido unidad [con el presidente municipal]. Se ha manejado que la junta es independiente”. El distanciamiento se achaca fundamentalmente a la combatividad social del presidente de la junta municipal.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

delegados primero y segundo de Santiago Acutzilapa, municipio de Atacomulco, por su parte, señalan la falta de apoyos suficientes para ampliar los servicios que la localidad, en constante crecimiento poblacional y mercantil, requiere con urgencia; c) la delegada municipal de Santiago Yече, municipio de Jcotitlán también sufre las consecuencias por haber sido electa en contra de la voluntad del presidente municipal; y d) lo mismo sucede con el delegado del barrio El Puente, municipio de Temascalcingo que, como recompensa a su decisión de participar, cuenta con el compromiso de los vecinos de trabajar comunitariamente aportando mano de obra, materiales de la región y, en su caso, aportaciones económicas para mejorar las condiciones de vida en la población de la comunidad.

3.2.4 Proceso en la toma de decisiones

El gobierno representativo de toda comunidad política, en su cotidiano quehacer directivo toma decisiones a nombre de la mayoría ciudadana que deben acatar las minorías aunque no concuerden con sus intereses. Adam Przewoski considera que “la democracia no se caracteriza ni puede caracterizarse por la igualdad” (Przewoski, 2010: 128) porque hay ganadores y perdedores. Sin embargo, la vida democrática comporta escenarios de deliberación racional en la definición de las decisiones políticas de los gobernantes. Bajo este paraguas democrático, las instituciones directivas buscan la convención como estrategia de buen gobierno: las juntas, como cuerpos colegiados y de acción parlamentaria, lo hacen en pleno con sesiones ordinarias y extraordinarias de cabildo y los delegados municipales, según manifiestan en la entrevista, lo hacen en asambleas de la comunidad con la característica de ser poco concurridas. La intensidad de la participación ciudadana no es únicamente cuestión de legitimidad de la representación política sino producto de la individualidad que fomenta el sistema neoliberal, donde los ciudadanos buscan su beneficio a costa de las obligaciones sociales. Pero el desajuste del interés por lo colectivo también tiene raíces en las rutinas paternalistas del Estado benefactor.

En el primer caso, sin embargo, la integración y funcionalidad de las juntas de forma análoga al ayuntamiento demerita la toma de decisiones democráticas. En las dos

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

instituciones predomina la representación del partido político ganador y se cumple el principio de gobernabilidad en los quehaceres del cuerpo colegiado; sin embargo, coopta la voz de los integrantes de representación proporcional en las sesiones de cabildo y los acuerdos pueden obedecer a intereses del presidente municipal o seccional o de sus correligionarios. Así como está el diseño no contrarresta la imposición que conlleva un liderazgo sin pesos y contrapesos suficientes. El análisis muestra que de los cinco miembros que integran las juntas sólo uno es de RP, lo que representa el 16.6% del total, muy por abajo del 33.3% que tiene la composición de los ayuntamientos de Campeche y Carmen, y del 36.4% en la de los demás cuerpos colegiados.

La composición desequilibrada, es obvio, facilita las decisiones políticas del cabildo porque invariablemente gana la “aplanadora” del partido político en el poder. Y aunque los acuerdos pueden vetarse por el órgano de gobierno superior mandado por la ley si contravienen el marco legal o el interés público, al parecer no existe queja de la oposición ante el Congreso o el ayuntamiento, todo marchar bien sobre el particular. Esto significa que el ayuntamiento o el presidente municipal no tienen motivos para intervenir en las decisiones de la junta o juntas: las relaciones son más interinstitucionales que de subyugación jerárquica. Los veinte presidentes de junta sostienen que el presidente municipal no influye en las decisiones del cabildo seccional, cuyas sesiones son celebradas con todos los miembros del cuerpo colegiado, circunstancia posible de explicarse con base en tres factores inherentes: a) la remuneración del cargo que para el medio es alta, b) el escrutinio social sobre su autoridad más próxima y c) el compromiso social de la función.

Respecto a la constancia de los miembros de las juntas a las sesiones de cabildo, el presidente de la sección municipal de Atasta¹⁰⁹ afirma:

¹⁰⁹ La isla de Atasta está relativamente cercana a la cabecera municipal o a la Ciudad del Carmen. En la entrevista del 1º de abril de 2014 al presidente de la junta, en compañía del secretario de la misma, manifestó haber ganado “más o menos, con el 45% del 70% que representó la votación total. respecto de la lista nominal. Salieron a votar los que nunca lo habían hecho”.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

“Es difícil que falte el síndico o cualquier regidor a las sesiones, estamos a la vista de todos. Hasta ‘horita’ no ha faltado nadie. En eso quedamos los del PRI y, el pluri, ha tenido que entrarle. Todos los acuerdos de cabildo han sido aprobados por todos, sin excepción”.

Otra experiencia, muestra la cohesión que existe entre los miembros de las juntas en las acciones internas y externas. En la sección de Constitución, municipio de Calakmul, la entrevista al presidente seccional fue en la “SALA DE CABILDO” ante la presencia del síndico y regidores, así como del secretario y el tesorero: “aquí, como ve –dijo-, no hay partidos, todos trabajamos juntos para bien del pueblo”. Esta afirmación simplista, en el fondo tiene amplio valor público al reflejar un cuerpo de unidad donde el regidor de oposición se adhiere sin mayores dificultades. Cabe destacar que las sesiones de cabildo para la toma de acuerdos, no evita las resoluciones ejecutivas del presidente de la junta, las cuales ex post presenta al cabildo para su aprobación correspondiente.

El titular de la junta aludida, debiendo salir con urgencia a la Ciudad de Escárcega, atendió de manera práctica a quienes lo esperaban en el corredor del “Palacio Municipal de la Sección”,¹¹⁰ les dio solución inmediata e instruyó al secretario, tesorero y regidores para ejecutar la decisión que a cada caso correspondía. Aquí no aplica el impedimento normativo referente a que los regidores del ayuntamiento no tienen facultades ejecutivas ni mando sobre el personal administrativo, todos trabajan por causas comunes.

En el caso de la toma de decisiones a nivel delegacional, dieciocho de los veinte delegados entrevistados dijeron consultar a la comunidad en asamblea general con

¹¹⁰ Esta denominación aparece escrita en la parte frontal del modesto edificio de una sola planta, ubicado al margen de la carretera Escárcega-Calakmul, cuya sección municipal, junto con su vecina de Centenario del municipio de Escárcega son de las que, por su creación reciente, no tienen plaza pública. La historiadora Alicia Elidé Gómez Montejo escribe: “goza de fresca juventud”. Fue reconocida como tal en el año de 1994, aunque el pueblo se fundó en 1965 por un grupo de campechanos venidos de todas partes del Estado para incursionar en la actividad chiclera y domeñar la selva (Gómez, 2013). Las viejas secciones municipales, como Bécal y Dzilbalchén, municipio de Calkiní o Dzilbalchén, municipio de Hopelchén, entre otras, lucen sus amplias plazas públicas con su “PALACIO MUNICIPAL” y el templo católico cercano, al estilo de la política colonial para el trazo de las ciudades.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

el fin de convalidar las acciones a emprender, tradición democrática que nueve delegados reconocen de poca asistencia ciudadana, lo que en ocasiones les obliga a decidir de *motu proprio* con el riesgo de perder credibilidad: “la gente critica, pero no asiste a las juntas”, dijo el delegado de El Calvario, municipio de Temascalcingo. ¿Qué ventajas tiene el consenso en la toma de decisiones de los representantes? En primer lugar, crear un ambiente de corresponsabilidad público social en la ejecución de las acciones derivadas de programas o proyectos y en segundo lugar, compartir los posibles riesgos que de su ejecución deriven.

De la observación en campo pudo constatarse que las juntas no sesionan con la apertura pública que les mandata la norma, práctica que no es de extrañar en las sesiones de cabildo de los ayuntamientos. En el caso de los delegados, el desgano de la participación ciudadana tiende a disimular el asambleísmo. Ante esta realidad contraria al ideal democrático de nuestros tiempos, resulta altamente loable la estrategia de la delegada municipal de la comunidad otomí de Ganzdá, municipio de Acambay, ausente por varios años del lugar por prestar sus servicios docentes en el estado de Querétaro y ahora jubilada y recientemente radicada en la delegación. Para aceptar el cargo que la asamblea le otorgaba “como premio o castigo” –dice sonriendo-, puso como condición la aprobación de un reglamento interno que, entre otras acciones de participación ciudadana en los asuntos de la comunidad, plantea la obligación de acudir a las asambleas dominicales para no afectar el trabajo normal de la semana. En entrevista del 30 de junio destacó:

“Hoy, existe armonía en la comunidad. Nadie toma el pretexto de que como no acude fulano, entonces no acudo yo. Como en toda familia, hay quienes se inconforman, pero voy a sus casas y les recuerdo que firmaron el acta de la asamblea donde se aprobó el reglamento interno, y que también lo avaló el ayuntamiento... Y santo remedio”.¹¹¹

¹¹¹ Es licenciada en educación y normalmente prestó sus servicios como docente en el estado de Querétaro. Al jubilarse junto con su esposo decidieron volver a su tierra natal. La ausencia no les permitió participar por largo tiempo en los asuntos de la comunidad, y la asamblea la eligió como parte de la contribución social que los vecinos deben hacer al bienestar comunitario. Esta decisión ha permitido promover y fortalecer la

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

3.3 Balance de las capacidades administrativas y de gestión

Un gobierno más cercano a la sociedad no está únicamente en relación con su ubicación geográfica sino con la conjunción de valores tangibles e intangibles para su operación, por lo que en este apartado se analizan los elementos que tienen las juntas municipales y los delegados municipales para llevar a cabo la gestión de los intereses del conjunto social que representan.

3.3.1 Contradicciones en la operatividad

Es recurrente el planteamiento de los defensores de la vida municipal sobre el grave desequilibrio que guardan los recursos transferidos a los municipios con las nuevas facultades que les devolvió la descentralización neoliberal. Esta discordancia estructural, sin duda, influencia negativamente la eficacia y eficiencia operativa de la entidad, estimada, universalmente, como la más próxima a los intereses de la comunidad de base social. La lógica de los equilibrios sistémicos, parece no encajar en la centralidad distributiva del ingreso nacional entre las diferentes unidades territoriales del Estado.

Sin embargo, la experiencia descentralizadora del estado de Campeche es un ejemplo del horizonte que han vislumbrado los actores políticos locales para dinamizar los entes políticos más cercanos a la sociedad, condición que, en menor medida, existe en otras entidades federativas, por ejemplo, Chihuahua, Durango, Puebla y Quintana Roo (Polo, 2012). En Campeche, la política de no proliferar municipios ha permitido fortalecer, aunque de una manera diferenciada, el papel político y administrativo de las juntas seccionales, las cuales cuentan con cierta infraestructura para cumplir con el cúmulo de funciones que la ley municipal les faculta, según es observable en el **Cuadro 3.7**, en tanto los delegados municipales carecen de toda capacidad orgánica y funcional, menos de obligaciones formales e

cohesión social y la acción colectiva en la localidad, lo que también ha posibilitado obtener apoyos sociales y recursos para la construcción del edificio que albergará la escuela preparatoria regional y así evitarle a los alumnos las escasas condiciones en que toman clases en las instalaciones de la delegación.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

informales con la comunidad que los elige como agentes responsables de gestionar los intereses colectivos.

Resultante del trabajo de campo, puede afirmarse que las juntas funcionan como “ayuntamientos pequeños” -categoría construida en la percepción del presidente de la Comisión de Fortalecimiento Municipal-; es decir, no sólo se organizan como los ayuntamientos sino realizan sesiones de cabildo y establecen comisiones de trabajo entre sus miembros. Estos dos mecanismos operativos institucionales se fortalecen con la disponibilidad de recursos financieros, materiales y de personal que dichas instituciones poseen por el imperativo de la ley de la materia municipal.

**CUADRO 3.7
CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS PARA LA OPERACIÓN**

Juntas municipales	Delegaciones municipales
✓ Palacio municipal seccional.	✓ Oficina (14 de 20).
✓ Ingresos propios para la operación y construcción de obra.	✓ Ingresos mínimos por expedición de constancias oficiales.
✓ Estructura orgánica.	✓ No tienen.
✓ Estructura ocupacional.	✓ No tienen.
✓ Equipo, vehículos y maquinaria.	✓ No tienen.

Fuente: elaboración con base en la entrevista a presidentes de junta y a delegados municipales.

De la opinión de los presidentes municipales o sus representantes entrevistados, se infiere que las juntas municipales funcionan como eslabones prácticos en la cadena del poder territorial del gobierno local y su mediación sociedad-Estado evita “dolores de cabeza” al ayuntamiento. Al preguntarles cuál sería la calificación -del uno al diez- que le otorgarían al desempeño de estos órganos colegiados en su apoyo a la gestión municipal, respondieron con prudencia significativa y el puntaje osciló entre el nivel más bajo del 6.4 otorgado a la junta de Tinún y el más alto del 8.7, asignado a la junta de Constitución, **Cuadro 3.8**; es decir, en términos generales, tienen una evaluación positiva.

Sin embargo, la percepción oficial puede cambiar desde el punto de vista de los usuarios de los servicios que presta la administración pública seccional, aunque en entrevistas informales con personas que acudieron a recibir apoyos de la tienda móvil de Diconsa a la instalaciones de la junta de Centenario el 4 de abril de 2014

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

o el “Apoyo a familias vulnerables” en el palacio de la junta de Bécál, el 12 de diciembre de 2014, opinaron favorablemente sobre el trabajo de sus autoridades. Tal vez en ocasiones el compromiso de los integrantes de las juntas o del personal administrativo no sea el esperado por la población y esta falta de correspondencia contribuya al cambio de partido político en la dirección de los intereses de la mayoría de secciones municipales; pero, es advertible la civilidad política entre presidentes seccionales y los servidores públicos del nivel municipal.

CUADRO 3.8
NIVEL DE APOYO (1-10) DE LAS JUNTAS A LA GESTION MUNICIPAL

VARIABLE	MUNICIPIO								
	Calakmul	Calkiní	Campeche	Carmen	Champotón	Escárcega	Hecelchakán	Hopelchén	Tenabo
Orden y seguridad pública	9	9	8	7	8	8	8	8	8
Bando y reglamentación municipal	9	9	9	6	8	8	8	7	6
Prestación de servicios públicos	8	8	7	7	8	9	7	8	7
Formulación del plan y programas	9	8	8	7	10	9	5	7	6
Promoción de la participación ciudadana	8	8	9	6	9	8	9	8	6
Construcción de obras públicas	9	7	9	9	9	9	9	9	6
Promoción de la organización productiva	9	8	9	9	8	8	9	8	6
Facilitación y gestión de proyectos productivos	9	9	9	9	8	8	7	8	6
Promedio general	8.8	8.2	8.5	7.5	8.5	8.4	7.7	7.9	6.4

Fuente: elaboración propia en base a información de la entrevista aplicada a los presidentes municipales del Estado de Campeche, aplicada entre enero y mayo de 2014.

Una muestra de la cordialidad institucional existente entre estos actores que miden sus vínculos en factores de conveniencia política con miras a mejorar la gestión o de acuerdo a intereses electorales en próximas contiendas, es la calificación de ocho que le otorga el presidente municipal de Escárcega, de extracción priísta, al trabajo colaborativo del presidente de la junta de Centenario, en poder del PAN. En este rejuego de percepciones, no es posible pasar por alto tres aspectos torales que afectan el desempeño y marcan las diferencias entre las propias juntas:

- 1) Las juntas municipales de Sabancuy y Seybaplaya, por ejemplo, enfrentan graves problemas financieros y operativos por la amplia nómina de personal sindicalizado y de confianza que tienen. En ambas, los sindicatos exigen los

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

derechos laborales de sus agremiados que rebasan, en mucho, las fuerzas de la propia institución.¹¹²

- 2) La falta de personal en unas juntas hace que el trabajo administrativo sea deficiente o insuficiente y no responda a las expectativas sociales al rebasarse la capacidad instalada.
- 3) Asimismo, la falta de personal administrativo capacitado, prácticamente en todas las juntas, dificulta emprender mayores retos por parte de los presidentes seccionales. En el caso de la sección de Tinún el titular de la junta es técnico en contabilidad y como tal –dice- que el presupuesto racionalizado y el poco personal disponible, son suficientes para cumplir con las responsabilidades representativas, aseveración discordante con la queja de la mayoría de los presidentes seccionales sobre la necesidad de incrementar las transferencias estatales y municipales.

Ahora bien, del otro lado de la moneda ¿cómo calificar la contribución de los delegados a la gestión municipal cuando no tienen recursos institucionales ni apoyos de los ayuntamientos para operar? La causal se complica porque mucho depende del calado de su actividad representativa en escenarios de compromiso social. Algunos eligen “gastar lo que no tienen” en la gestoría de las necesidades comunes y, tal vez, la recompensa sea el prestigio que la decisión de servir implica o quizás la denostación de personas de mala fe o con falta de lucidez para lanzarles afrentas. Es notorio en el medio que, al finalizar el periodo, se le tache al exdelegado de corrupto o ineficiente. Otros, prefieren hacer lo realmente posible. Al preguntarles si su esposa (o) estaba de acuerdo con el cargo que ocupaban, ocho de los veinte

¹¹² En la sección municipal de Sabancuy, municipio de Carmen las manifestaciones sindicales han sido frecuentes por falta de disponibilidad financiera para pagar a tiempo la nómina y otras prestaciones concedidas por administraciones anteriores, según la plática con el presidente de la junta. “Lo grave –dijo- es que existen dos sindicatos, cada uno con sus intereses gremiales y que no están dispuestos a perder la plaza. Ellos -los líderes-, saben que la junta no tiene dinero y presionan porque saben que de alguna forma se les pagará. Es un vicio, con los sindicalizados no se cuenta. ¿Quién sabe a qué personas se les ocurrió dejar nacer y crecer este grave problema”, se lamenta el presidente de la junta, quien señala enfático no tener dinero para pagar los adeudos a los sindicalizados y sí mucho trabajo que atender en la sección, pues “la gente exige sin saber si hay recursos o no, ni los problemas que tiene uno con los sindicalizados que ya no quieren trabajar. Se refugian en su sindicato y ni quien los mande a la fuerza porque entonces los líderes toman oficinas o bloquean calles, sin ton ni son ¡No entienden razones!”.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

dijeron que sí, pero a diferencia de los demás tienen ingresos y no lastiman el patrimonio familiar.

3.3.2 Ingreso y gasto seccional y delegacional

“Un gobierno es defectuoso -señala John Stuart Mill- de una manera negativa sino concentra en manos de las autoridades el poder suficiente para desempeñar las funciones de gobierno” (Stuart, 2001: 131). Siguiendo este argumento, podríamos decir que cuando la agenda del gobierno municipal se repliega ante las exigencias sociales, no es porque lo prohíban las atribuciones formales sino por un problema latente de capacidad financiera que restringe la respuesta del gobierno cercano. La acción ejecutiva del gobierno democrático mucho se viste de la buena voluntad de los gobernantes para gobernar con el pueblo; sin embargo, cualquier política de atención ciudadana cara a cara suele bloquearse por la austeridad financiera. Los miércoles ciudadanos que varios ayuntamientos del país programan con ánimos de interacción directa para la recepción de demandas y sugerencias, verificación de avances y solución de dudas, son rebasados por el cúmulo de compromisos que se desprenden de estos actos de apertura a la ciudadanía.

En el Capítulo anterior, quedaron señaladas las fuentes de ingreso de las finanzas seccionales; pero, es conveniente remarcar algunos aspectos institucionales que pueden influir negativa o positivamente en las capacidades presupuestales de las juntas municipales. En la distribución de las participaciones federales que, por ley, los ayuntamientos deben hacer a las juntas del presupuesto municipal, parece prevalecer el cálculo político o la discrecionalidad del presidente municipal ante la falta de la fórmula, se supone, de racionalidad distributiva que mandata la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado y sus Municipios al Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria. A estas alturas de la vigencia de la norma no es saludable alegar que la decisión se ha postergado indefinidamente en función de la libertad municipal sobre la administración de su hacienda, de ser así, la salida está en derogar la disposición señalada para evitar controversias ante el Tribunal Superior

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

de Justicia o la Suprema Corte de Justicia de la Nación y no en la omisión del mandato preestablecido.

En opinión de la diputada, secretaria de la Comisión de Fortalecimiento Municipal de la LXI Legislatura del Congreso estatal, la fórmula distributiva que previene la Ley de Coordinación Hacendaria no se expedirá mientras el PRI tenga mayoría en el Congreso, ya que en parte también es control político de un gobierno que no ha permitido la alternancia en la gubernatura.¹¹³ Por su lado, el presidente de la misma Comisión, de extracción priísta, anteriormente presidente municipal de Escárcega, lo achacó, a un proceso histórico o costumbre:¹¹⁴ “Hace muchos años –dijo- así se ha manejado”. Las dos respuestas conjugan el sentido político que prevalece en la distribución de los recursos públicos entre las entidades territoriales del estado.

Desde el punto de vista teórico, el escenario de preferencias partidistas mayores beneficios produce a quienes ideológicamente son correligionarios no para aquellos que proceden de un partido político distinto, a menos que la elección de hacerlo sea una estrategia para convencerlos y capturarlos. Los datos del **Cuadro 3.9** relativos a la parte del Fondo Municipal de Participaciones que los ayuntamientos asignaron a las secciones municipales durante los ejercicios fiscales de 2014 y 2015, dan lugar a inferir las siguientes explicaciones:

- a) En la mayoría de los casos parecen fijarse los porcentajes sin valorar a fondo el trabajo que las juntas tienen encomendado en la gestión territorial del gobierno municipal, sólo en dos casos supera el cinco por ciento y en Campeche, el municipio con mayores ingresos del conjunto, el promedio apenas si rebasa el punto treinta por ciento.

¹¹³ La diputada plurinominal por el PAN, entrevistada el 29 de mayo de 2014 en su oficina del edificio viejo del Congreso local, ubicado a espaldas del palacio de gobierno del estado y casi de frente al palacio del municipio de Campeche, también menciona que el presupuesto que actualmente se le asigna a las juntas municipales es suficiente; sin embargo, cree conveniente aumentarlo y darles más autonomía para beneficio de la población.

¹¹⁴ Asimismo, en la entrevista con el Diputado por el XII Distrito local, realizada el mismo día 29 de mayo de 2014 bajo la sombra del quiosco (Kiosko) de la plaza principal del municipio de Campeche, expresó que los recursos asignados a las juntas son insuficientes y están “esperanzados que con la reforma hacendaria haya mejor trato para Campeche”, naturalmente se refería al trato que esperan del gobierno federal.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

- b) Sin los apoyos financieros del gobierno estatal la gestión de las juntas estaría en riesgo de colapsar ante las expectativas de la sociedad local que exige una representación política de resultados.
- c) La fórmula prevista por la Ley de Coordinación Hacendaria, pendiente de elaboración, permitiría una distribución base para todas las juntas municipales con la posibilidad de que el gobierno municipal la aumente si así conviene a sus intereses y preferencias.

Pensamos que esta posibilidad no contraviene la autonomía municipal que, en todo caso, parece sólo un paradigma virtual. De acuerdo con el párrafo segundo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución estatal, corresponde a la Legislatura estatal expedir leyes en materia municipal, por lo que pudiera, sin contratiempos ni medidas ideológicas, emitir la fórmula de distribución respectiva para evitar el juego del cálculo político o de las preferencias y discrecionalidades. Al respecto no aplica el fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de marzo de 2000 sobre varias disposiciones en la controversia que algunos ayuntamientos poblanos entablaron contra la inconstitucionalidad de disposiciones de la Ley para el Federalismo Hacendario del estado de Puebla, la controversia no fue para inconformarse contra la fórmula de distribución de las participaciones federales del municipio a las juntas auxiliares,¹¹⁵ sino contra la imposición de la ley que facultaba al gobierno estatal a retener y entregar directamente a estas instancias submunicipales dichas participaciones en caso de que los ayuntamientos no lo hicieran en tiempo y forma.

En la posible expedición del procedimiento para la asignación de participaciones federales a las juntas, la Legislatura campechana debe tomar en cuenta variables de racionalidad distributiva como características demográficas, distancias entre cabecera seccional y municipal, y de la cabecera seccional a las comisarías y

¹¹⁵ El citado ordenamiento, derogado por la Ley de Coordinación Hacendaria, publicada el 13 de marzo de 2009, en su artículo 43 señalaba: “Para ejercer las funciones a que se refiere el Artículo anterior, las Juntas Auxiliares recibirán de los Ayuntamientos, de los recursos provenientes de las participaciones por lo menos: a) El 5% cuando el municipio cuente con 1 y hasta 5 Juntas Auxiliares b) El 10% cuando el municipio cuente con 6 y hasta 10 Juntas Auxiliares c) El 15% cuando el municipio cuente con 11 o más Juntas Auxiliares. Dichos recursos se distribuirán en proporción directa al número de habitantes de cada Junta Auxiliar, de acuerdo con los datos que para el efecto emita el Consejo Estatal de Población”.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

agencias, así como el número de habitantes y grado de marginación, con lo cual la distribución será diferenciada y equitativa para cumplir satisfactoriamente con el postulado de que ésta debe hacerse “en función de los gastos que se generen en las actividades de apoyo a la administración municipal”.¹¹⁶

CUADRO 3.9
VARIACIÓN PORCENTUAL EN LA ASIGNACIÓN DE INGRESOS A LAS FINANZAS SECCIONALES

Municipio	Sección municipal	Ejercicio fiscal 2014			Ejercicio fiscal 2015		
		Fondo Municipal a/	Asignación a la Junta b/	% b/a	Fondo Municipal c/	Asignación a la Junta d/	% d/c
Calakmul	Constitución	84,700,904	3,554,975	4.19	87,863,516	3,555,390	4.05
	Bécal		3'683,378	3.34		2'657,115	2.23
Calkiní	Dzibalché	110,160,557	4'959,842	4.50	119,127,044	3'471,890	2.91
	Nunkiní		3'417,868	3.10		2'392,506	2.01
	Alfredo V. Bonfil		1,395,376	0.33		1,405,396	0.31
Campeche	Hompolol	422,436,198	1,257,041	0.30	450,431,926	1,267,061	0.28
	Pich		1,341,058	0.32		1,351,078	0.30
	Tixmucuy		1,188,651	0.28		1,198,671	0.27
	Atasta		10,461,474	2.64		10,461,474	2.46
Carmen	Mamantel	396,821,505	5,740,761	1.45	425,851,552	5,740,761	1.35
	Sabancuy		16,072,107	3.80		16,072,107	3.77
	Carrillo Puerto		2,106,890	1.21		2,106,890	1.21
Champotón	Hool	173,770,177	1,396,086	0.80	174,381,779	1,396,086	0.80
	Seybaplaya		7,540,623	4.34		7,540,623	4.32
	Sihochác		1,987,142	1.14		1,987,142	1.14
Escárcega	Centenario	124,140,244	753,876	0.61	132,758,518	672,612	0.51
Hecelchakán	Pomuch	80,074,326	4,192,630	5.23	83,481,718	4,192,630	5.02
	Bolonchén		1,845,837	2.00		1,845,837	2.14
Hopelchén	Dzibalchén	91,893,221	2,247,363	2.45	86'067,525	2,247,363	2.61
Tenabo	Tinún	74,559,546	4,051,526	5.43	71,824,555	3,741,080	5.20

Fuente: elaboración propia con información de la ley de ingresos y presupuesto de egresos de cada uno de los nueve municipios, Auditoría Superior del Estado, <http://www.asecam.gob.mx/>, consulta del 13 de agosto de 2015.

Como la recaudación en la esfera local tiene problemas de origen por la inequidad en la repartición de las potestades tributarias entre los órdenes de gobierno, el municipio cuenta con fuentes de ingreso residuales y de muy escaso caudal, y en consecuencia, poco puede hacer para mejorar sus ingresos propios. Aunque el predial y la contraprestación por el servicio de agua potable suelen ser los de mayor aportación a las finanzas municipales, estos ingresos pierden presencia gradual en la medida que se transita de la ciudad a los centros de población periféricos. Esta degradación lógica aumenta la fragilidad recaudatoria de las juntas municipales que

¹¹⁶ Artículo 66 de la Ley Hacendaria del estado de Campeche.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

tienen mucho de ruralidad, quizás por ello los presidentes seccionales no perciben esta función delegada como un verdadero incentivo a la recaudación interna: sólo el 43% reconoce como tal la función delegada de cobrar impuestos y derechos en la demarcación de su competencia.

En el estado de México las delegaciones obtienen algunos ingresos que podrían calificarse de simbólicos por su poca significancia en la realización de las tareas representativas, provienen básicamente de la expedición de constancias diversas. Como lo habíamos mencionado, esta penuria es obra del régimen municipal de la entidad más poblada del país,¹¹⁷ los legisladores mexiquenses no han valorado la relevancia política de estas instancias en la nueva forma de gobernar del gobierno democrático para realizar las adecuaciones legales a los nuevos tiempos de relación gobierno sociedad y lo mismo han hecho los ayuntamientos al no transferirles los recursos financieros necesarios para su operatividad. De hacerlo, evitarían destinar importantes cantidades del presupuesto público municipal al pago de abultadas nóminas burocráticas en la administración central y obtendrían mayores ventajas para la gestión territorial.

La eficiencia de la gestión territorial a nivel local, demanda mayor racionalización de los escasos ingresos municipales por parte de los dirigentes políticos; es decir, de su distribución racionalizada hacia las unidades territoriales, las que dan la cara por el gobierno municipal y son el pulso de las particularidades, dependerá maximizar resultados e impactos sociales en la gobernación periférica de los ayuntamientos.

Como es de apreciarse, en este rubro no hay posibilidades comparativas entre ambos modelos. Empero, el análisis nominal de las finanzas públicas seccionales observa una depreciación continua en los presupuestos que transfieren los gobiernos municipal y estatal. En el cuadro citado, la reducción de 2014 a 2015 es puntual en

¹¹⁷ Existen otras quince entidades federativas donde las autoridades auxiliares municipales no cuentan con ingresos para su operación y en consecuencia trabajan con sus propios recursos o con capital social: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Colima, Chiapas, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas y Yucatán.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

todos los casos, no obstante los ingresos municipales crecieron, salvo en los últimos tres municipios de la tabla. Y si a esta decisión se agrega el hecho de que los apoyos del gobierno del estado para obra pública y subsidio del 2010 al 2015 se mantienen estacionarios en las cantidades de 30 y 64 millones de pesos anuales, distribuidos entre las veinte juntas por partes iguales, tendencia que desajusta su operatividad al no considerar los índices inflacionarios que, según el Banco de México oscilaron entre los 4.40 puntos porcentuales del 2010 y los 2.13 del 2015. Para ciertos actores políticos, a este nivel, la política de austeridad se compensa con los beneficios procedentes de programas estatales y federales, pues buena parte de las acciones se ejecuta en las localidades de la jurisdicción seccional y comunitaria.

De las entrevistas a los presidentes seccionales y de los comentarios que de manera informal hicieron algunos contralores municipales al entrevistador, resalta el convencimiento, casi general, de que el presupuesto de las juntas es muy insuficiente para encarar con eficacia las necesidades básicas de la población y contribuir con mayores ventajas a la gestión municipal. La queja no embona con las altas remuneraciones que, en buena parte de las juntas reciben, principalmente, los miembros del cuerpo colegiado y en especial el presidente seccional, por ejemplo, en el presupuesto de egresos de los municipios de Carmen y Calakmul para el 2015 se establece una remuneración superior a los treinta mil pesos mensuales; en el primero puede ser explicable por su nivel de ingresos no así en el segundo que es meramente rural, sistema de botín que empobrece la finanzas seccionales. Tal vez en la fijación de las remuneraciones los ayuntamientos se basen en los siguientes supuestos: a) compensar la falta de acceso a la seguridad social de dicho personal; b) apalancar la alta responsabilidad de la forma de gobierno cara a cara y de tiempo completo; c) facilitar las interacciones de las juntas con los centros de población de su demarcación; y d) atraer personal calificado o capacitado e incentivarlo ante la escasez de este recurso en el medio seccional.

Probablemente la decisión embone con el postulado que incorpora la reforma de 2009 a la Constitución nacional, relativa a que todo servidor público tiene derecho

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

a recibir una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión y proporcional a sus responsabilidades;¹¹⁸ sin embargo, dadas la realidades financieras de esta escala de organización política las remuneraciones rebasan los términos de racionalidad presupuestaria, porque, ante la penuria de las finanzas seccionales, se atenta contra los intereses sociales y, por ende, queda en entredicho la regulación impuesta por la Ley del Presupuesto de Egresos estatal, respecto a que las juntas municipales sólo pueden destinar a gasto corriente el 25 por ciento del subsidio estatal y municipal. Las cosas pueden cambiar cuando los decisores se guíen en sus determinaciones por valores de ética pública y de responsabilidad social.

3.3.3 Estructura ocupacional y su problemática

El ideal de descentralizar políticamente al municipio conlleva, además de obtener la cercanía que ha perdido en buena parte de los casos, desburocratizar el centro de operaciones ubicado en la cabecera municipal, dinamizando instancias territoriales con ciertas capacidades de respuesta. La burocracia pública, como le llama B. Guy Peters, en el gobierno municipal ha crecido en los últimos tiempos con la devolución de facultades al municipio. El problema quizás no esté en la correspondencia entre mayores funciones-mayor burocracia si no en la concentración de ésta última, que sólo cubre la gestión periférica con el considerable incremento del gasto corriente y tal vez sin los efectos deseables. La alternativa son las estructuras políticas como las juntas y delegaciones. La acción no debilita la autoridad del ayuntamiento por el contrario tiene la misión de agilizar sus interacciones con la población de cada lugar.

En la intención del legislador campechano existe inquietud por desburocratizar de manera continua la centralidad del gobierno municipal mejorando las capacidades directivas y ejecutivas de las juntas y la operatividad de los comisarios y agentes

¹¹⁸ Las reformas de agosto del 2009 al artículo 127 de la Constitución general de la República, obliga a que los presupuestos de egresos de los tres órdenes de gobierno determinen anual y equitativamente las remuneraciones de los servidores públicos bajo determinadas bases: las remuneraciones se componen de toda percepción en efectivo o en especie, no debe ser superior a la que recibe el superior jerárquico y serán públicas junto con los tabuladores.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

municipales. No obstante, el equipamiento institucional de las juntas parece limitado ante el abanico de actividades que tienen delegadas: se repite el mismo paradigma que enfrenta el gobierno municipal. En algunos casos, la dificultad se agrava por el problema de la carga financiera que genera la abultada estructura ocupacional, sobre todo de personal sindicalizado. Según los presidentes de las secciones de Sabancuy y Atasta municipio de Carmen y de Seybaplaya municipio de Champotón, el problema obedece a compromisos que, en el pasado, hicieron candidatos para llegar al puesto, lo cual deja, según ellos, conflictos difíciles de resolver para los que siguen, sin la ayuda del municipio o del gobernador del estado.

De acuerdo con la información de la entrevista a dichos presidentes, el **Cuadro 3.10** registra un total estimado de 1,338 servidores públicos en el conjunto de las veinte juntas, de cuyo total, el 33 por ciento es sindicalizado y sólo el 7.3 por ciento cuenta con estudios profesionales mientras que el 47 por ciento sólo tiene primaria. Al decir de los entrevistados, el personal administrativo y operativo ha sido escasamente capacitado en la mejora de su aportación a la gestión pública seccional, descuido de profesionalización que probablemente proviene de tres causales:

- a) Por falta de sensibilidad política de los gobiernos local y estatal para incluir a las juntas municipales con toda su estructura ocupacional en los procesos y políticas de mejora continua, aprovechando la infraestructura del Instituto de Capacitación para el Trabajo del estado, con lo cual sería posible desarrollar capital humano estratégicamente regionalizado.
- b) Por la dinámica cotidiana que a este nivel generan las interacciones de la autoridad y del personal directivo y administrativo con la población demandante de servicios, lo cual desfavorece el aprovechamiento de las oportunidades de capacitación o la contratación de cursos por parte de las juntas, en lo que también puede influir las distancias que separan a las cabeceras seccionales de las cabeceras municipales o de la capital del estado, lo que dificulta y encarece la contratación..
- c) Por falta de interés o de conocimiento de los presidentes seccionales y municipales para buscar alternativas y convenios de tipo solidario en el fomento de desarrollo humano en instituciones de educación media superior y superior, ya sean públicas

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

o privadas, y en representaciones federales en el estado como lo es Instituto Politécnico Nacional.

CUADRO 3.10
CONDICIONES DE LA ESTRUCTURA OCUPACIONAL

Municipio	Junta	Plantilla			Grado de estudios					
		Confianza	Sindicalizado	Total	Profesional	Preparatoria	Secundaria	Primaria	Sin estudios	
Calakmul	Constitución	32	--	32	3	5	7	15	2	
Calkiní	Bécal	53	22	75	9	10	15	41	--	
	Dzitbalché	98	48	146	10	8	12	116	--	
	Nunkiní	50	--	50	5	15	20	10	--	
Campeche	Alfredo V. Bonfil	17	--	17	--	--	6	11	--	
	Hampolol	31	--	31	--	2	14	15	--	
	Pich	23	--	23	--	7	10	6	--	
	Tixmucuy	38	--	38	--	10	28	--	--	
Carmen	Atasta	27	100	127	8	20	20	79	--	
	Mamantel	31	17	48	6	20	7	15	--	
	Sabancuy	189	175	364	30	52	75	192	15	
Champotón	F. Carrillo Puerto	27	--	27	4	10	8	5	--	
	Hool	16	--	16	--	5	7	4	--	
	Seybaplaya	62	72	134	4	20	40	60	10	
	Sihochac	29	--	29	4	3	--	22	--	
Escárcega	Centenario	15	7	22	1	1	2	18	--	
Hechelchakán	Pomuch*	76	--	76	4	20	30	22	--	
Hopelchén	Bolonchén	33	--	33	3	4	26	--	--	
	Dzibalchén	29	--	29	4	15	7	3	--	
Tenabo	Tinún	21	--	21	3	--	18	--	--	
TOTAL		20	897	441	1,338	98	227	352	634	27

Fuente: elaboración propia con los datos proporcionados en la entrevista realizada al presidente de cada junta municipal, así como en las cifras del Presupuesto de Egresos 2014 de las juntas de Felipe Carrillo Puerto, Hool, Sihochac y Pomuch, publicadas en el portal de los municipios.

* En esta junta el número total incluye al personal sindicalizado ya que el presidente de la misma no tenía certeza del dato.

Asimismo, para quienes llevan las riendas del gobierno seccional, el exceso o la falta de personal es un problema recurrente. Cuatro secciones concentran casi el 58 por ciento de la plantilla de las veinte juntas, el número tal vez se justifique en las más pobladas como Sabancuy con 30,000 habitantes, Dzitbalché con 12,300 y Seybaplaya con 18,000.¹¹⁹ En quienes sufren los problemas sindicales, el sindicato –Sabancuy tiene dos- es una fuerza contraria al bienestar social. “Y no está mal que defiendan a sus agremiados pero no a costa de quebrar a la junta”, sentencia el presidente de la sección de Seybaplaya, quien durante la entrevista puso énfasis en la solicitud de apoyo que hizo al presidente municipal para destrabar el problema de

¹¹⁹ Datos estimados por los presidentes seccionales. No disponen de información real y el Consejo Estatal de Población no la tiene publicada en su portal. Se solicitó sin respuesta favorable.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

pago de la nómina con una serie de compensaciones contractuales o que, en su caso, interviniera ante el gobernador a fin de obtener su autorización para destinar parte del presupuesto de infraestructura productiva a la solución del problema.

Ante esta situación, anómala para el nivel de actuación de las administraciones públicas locales cercanas al vecindario, existe la idea entre los integrantes de las juntas, de que ascendiendo las secciones a la categoría de municipio, puede resolverse la problemática con más facilidad. En la argumentación los presidentes de las juntas de Sabancuy y Seybaplaya, suponen, porque no tienen la información verídica, cada uno por su lado, que las dos secciones reúnen todos los requisitos constitucionales para dicho propósito e incluso los movimientos sociales que en el caso de Sabancuy, por ahora, encabeza el diputado local del distrito, de filiación panista,¹²⁰ no son espontáneos ni ocurrencia de los políticos sino basados en realidades. La propuesta tiene percepciones diferentes entre los actores políticos. Por ejemplo, el presidente municipal de Carmen, considera que no es tiempo y el diputado presidente de la Comisión de Fortalecimiento Municipal, arguye, además de lo señalado anteriormente, la falta de presupuesto en el gobierno estatal para sostener nuevos municipios.

3.3.4 Parque vehicular y de maquinaria

La evaluación operativa de las juntas también requiere revisar el parque vehicular, maquinaria y equipo con que cuentan, debido a la importancia que representan estos medios en la gestión pública seccional. La relevancia de estos recursos en las

¹²⁰ Por ejemplo, en el caso de Sabancuy, municipio de Carmen, entre otras manifestaciones, “Miguel Aguilar Salas, ganadero de la región, quien habló como representante del grupo que se dio cita en el Congreso del Estado, dijo que Sabancuy tiene muchos retrasos en todo, ‘nosotros dependemos de Carmen, queremos ser un municipio libre, ya es justo, queremos depender de un municipio libre. Escárcega es más chico, como también lo es Candelaria. Y como dice nuestro Gobernador queremos nuestro progreso y así va a ser’. Quienes han peleado porque Sabancuy sea el doceavo municipio campechano, han luchado durante muchos años por lograrlo y están seguros que Fernando Ortega Bernés les va ayudar, razón por la cual un grupo conformado por empresarios, ganaderos, agricultores y pescadores se dieron cita en el Congreso del Estado para plantear a los legisladores su propuesta. Sabancuy cuenta con alrededor de 25 mil habitantes, lo que sobrepasa el número para que se pueda declarar como municipio. ‘Tenemos el doble de habitantes que Palizada, el doble de habitantes que Calakmul, ya lo merecemos’, señaló Aguilar Salas”, Campeche hoy, <http://www.campecheyhoy.mx/notas/index.php?ID=194447>, consulta del 28 de octubre 2014.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

tareas del Estado, ha obligado a la Secretaría de la Función Pública federal a emitir en el 2010 un Acuerdo sobre disposiciones en materia de recursos materiales y servicios generales que deben contemplar las dependencias y entidades de la Administración Pública, al cual se adicionó, a mediados del 2011, la parte relativa a la asignación, servicio y mantenimiento del parque vehicular, con la publicación del Manual de Procedimientos para el Control, Uso, Mantenimiento de Vehículos y Asignación de Combustible. En esta lógica de sustentabilidad, dicha cuestión ha sido normada en las entidades federativas, en Campeche la normatividad, se infiere, procede del Plan de Acción Ambiental del gobierno del estado.

A partir de la información proporcionada por los mismos presidentes seccionales, contenida en el **Cuadro 3.11** y de sus comentarios respectivos, parece que las condiciones mecánicas de los vehículos, la escasa maquinaria y el poco equipo no son las apropiadas para satisfacer con mayores ventajas de oportunidad las necesidades colectivas. El problema es vinculatorio con la estrecha disponibilidad de recursos económicos para regularizar el mantenimiento preventivo o correctivo de estos bienes, aligerando su desgaste prematuro y reduciendo la vida útil de los mismos. Hasta ahora, sólo los ayuntamientos de Campeche y Carmen, municipios con mayores oportunidades de ingreso por su desarrollo urbano y actividades económicas, han dotado de maquinaria a sus juntas municipales.

Tal vez el gobierno del estado no ha valorado a fondo el impacto socioeconómico que produciría en el desarrollo local, el hecho de que todas las juntas municipales contaran, cuando menos, con un trascabo y un camión de volteo, a tono con el paquete recién entregado por el presidente municipal de Carmen que reposiciona el papel de las instancias submunicipales del municipio ante una población más exigente de atención por parte de su autoridad inmediata.¹²¹

¹²¹ Ciertamente, como producto de las gestiones del presidente municipal de Carmen y el respaldo del gobernador del Estado, el director de Petróleos Mexicanos entregó un “módulo de maquinaria” al municipio carmelita. Como parte de este paquete el presidente municipal entregó un camión de volteo de 7m3 y una retroexcavadora durante la gira de trabajo que realizó el 21 de mayo de 2014 en la sección municipal de Atasta

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

CUADRO 3.11
SITUACION DEL PARQUE VEHICULAR, MAQUINARIA Y EQUIPO

Municipio	Junta	Vehículos			Maquinaria			Equipo		
		B	R	M	B	R	M	B	R	M
Calakmul	Constitución	X	X	--	--	--	--	--	--	--
	Bécal	--	X	--	--	--	--	--	--	--
Calkiní	Dzitbalché	--	X	--	--	--	--	--	X	--
	Nunkiní	X	X	--	--	--	--	X	--	--
Campeche	Alfredo V. Bonfil	--	X	--	--	--	X	--	X	--
	Hampolol	--	X	--	--	--	--	--	X	--
	Pich	--	X	--	--	--	X	--	--	X
	Tixmucuy	--	X	--	--	--	--	--	--	--
Carmen*	Atasta	--	--	X	X	--	X	--	--	X
	Mamantel	--	X	--	X	--	--	--	--	X
	Sabacuy	--	--	X	X	--	X	--	X	--
Champotón	Carrillo Puerto	--	--	X	--	--	--	--	--	--
	Hool	--	X	--	--	--	--	--	X	--
	Seybaplaya	--	X	--	--	--	--	--	--	--
	Sihochac	--	X	--	--	--	--	--	X	--
Escárcega	Centenario	--	X	--	--	--	--	--	--	--
Hecelchakán	Pomuch	--	X	--	--	--	--	--	--	--
Hoplechen	Bolonchén	--	X	--	--	--	--	--	--	--
	Dzibalchén	--	X	--	--	--	--	--	--	--
Tenabo	Tinun	--	--	X	--	--	--	--	--	--

Fuente: elaboración propia con base en la información proporcionada por el presidente de las juntas municipales del Estado de Campeche.

* El paquete entregado por el presidente municipal a cada junta consistió en un camión de volteo y una retroexcavadora.

B: buen estado; **R:** regular estado; **M:** mal estado.

Al respecto, podría decirse, con toda validez, que de nada sirve hacerlo si las juntas no cuentan con recursos para la atención oportuna del mantenimiento preventivo y garantizar la vida útil de la maquinaria. Este es el reto esencial en la distribución del ingreso estatal y todo depende del horizonte con que se mire la descentralización por parte del gobierno del estado y de los presidentes municipales. Tal vez un nuevo pacto social entre las fuerzas sociales, políticas y económicas campechanas asegure seguir a la vanguardia en la distribución territorial del poder y fortalecer políticamente a las entidades más inmediatas del Estado con la sociedad.

En opinión de los presidentes municipales, las juntas municipales harían mejor su labor político-administrativa si contaran con maquinaria y equipo; pero, aducen que la posibilidad está fuera del alcance presupuestal del municipio. Quizás no toman

y lo mismo hizo el 23 de mayo en las secciones municipales de Sabancuy y Mamantel, con lo cual facilita la realización de obras públicas.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

en cuenta dos opciones factibles de llevar a cabo para este propósito: a) crear un fondo municipio-Estado-Federación, en una relación tripartita; es decir, un peso el ayuntamiento, uno el gobierno estatal y otro del gobierno federal; o b) definir una partida especial de los recursos financieros que, se supone, recibirá el gobierno estatal con la reforma energética, ya en problemas por la crisis petrolera.

3.4 Transparencia y rendición de cuentas

Como se expuso en el Capítulo anterior, las juntas municipales son parte de las instituciones obligadas a transparentar su desempeño, condición no aplicable en el caso de los delegados municipales del estado de México. En la primera sección se analiza la obligación de las juntas de hacer pública la información que producen en la gestión seccional y las acciones que realizan para cumplir con la normatividad y en la segunda, el papel preventivo que tienen las contralorías internas municipales como parte de un sistema integral de seguimiento, control y evaluación del gasto público seccional de manera continua y permanente.

3.4.1 Las juntas municipales, entes sujetos de transparencia

En la democracia representativa, las obligaciones relacionales del gobierno con la sociedad adquieren nuevos senderos en el espacio de la vida pública. Pasar del gobierno personalizado al gobierno de las instituciones significa que el poder no sea inaccesible al ciudadano sino transparente y rendidor de cuentas, visible para ser evaluado más de cerca por los gobernados que en sus inquietudes está presente su mayor involucramiento en los asuntos colectivos, particularmente hoy en día, cuando el reencuentro Estado-sociedad circula en el marco de esquemas de gobernanza y gobernabilidad democrática. La transparencia y la rendición de cuentas son requisitos insoslayables del gobierno en el rejuego de la democracia política, responde a escenarios donde el ciudadano es tangible y no quimera de procesos electorales (Uvalle, 2007).

Los cambios institucionales de este tipo, trastocan viejos paradigmas de gobierno y generan expectativas en el cuerpo social que espera resultados inmediatos; sin

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

embargo, los cambios no son “de golpe y porrazo”, son graduales y tardan tiempo –tal vez mucho tiempo- en cristalizar. Resistencias en el gobierno y la administración tienen poder y tratan de impedir, como sea, la transformación de las cosas que les han beneficiado, lo que explica la frecuente queja ciudadana sobre la opacidad de algunas instituciones políticas y burocráticas que no publicitan información clave para facilitar el escrutinio público y la toma de decisiones ciudadanas.

En México, la transparencia transita por amplios terrenos de opacidad y en contra del derecho social a la información pública. Al respecto, la encuesta de Parametría de mayo de 2014, exalta dos problemas torales que alientan este ambiente de conveniencias y persistencias en el ejercicio abusivo del poder: a) 33 por ciento de las personas opinó que es difícil acceder a la información y b) 52 por ciento lo atribuyó al desinterés ciudadano.¹²² Las reglas para transparentar la información y rendir cuentas atañen a los tres órdenes de gobierno, pero la obligación se diluye en la medida que desciende en la estructura territorial del Estado. El problema no sólo es la implementación de la política de arriba hacia abajo sino la alta impunidad que priva en el país. Las experiencias positivas son insuficientes y en Campeche los esfuerzos parecen pocos para superar el lugar que obtuvo entre las entidades federativas menos corruptas, según datos (2013) contenidos en el estudio *México: Anatomía de la corrupción* del Instituto Mexicano para la Competitividad, A. C.

La incorporación de las juntas municipales campechanas al cuadro normativo de los sujetos obligados a transparentar su gestión, sólo replicada en el estado de Tlaxcala para presidentes de comunidad y delgados municipales,¹²³ indica que la

¹²² http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4672, consulta del 15 de noviembre de 2015.

¹²³ El artículo 3. Fracción IV de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del estado de Tlaxcala, que trata de los “sujetos obligados a garantizar y proporcionar el acceso a la información pública”, explícitamente señala que “Los ayuntamientos, así como sus unidades administrativas, comisiones municipales, organismos, dependencias y entidades de los gobiernos municipales, así como **las presidencias de comunidad y delegaciones**, y, en su caso, los órganos públicos descentralizados municipales”. En los estados de Oaxaca y Quintana Roo, la ley relativa parece incluir, por una parte a las agencias municipales y agencias de policía que reciben recursos para su operación y por la otra, a las alcaldías municipales con presupuesto público para el cumplimiento de sus fines.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

descentralización del poder municipal en el estado de Campeche, involucra la vigilancia y control de la comunidad sobre sus gobernantes más inmediatos. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública estatal (LTAIPEC) obliga a “los Ayuntamientos y sus órganos administrativos auxiliares” a cumplir con “el principio de transparencia en la gestión pública gubernamental” y a rendir cuentas a sus gobernados. En cumplimiento del primer mandato y bajo la supervisión de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública (COTAIPEC), las veinte juntas, con traspés en la cantidad y calidad de los datos, publican, en el portal del municipio al que pertenecen, la información que la misma ley determina.

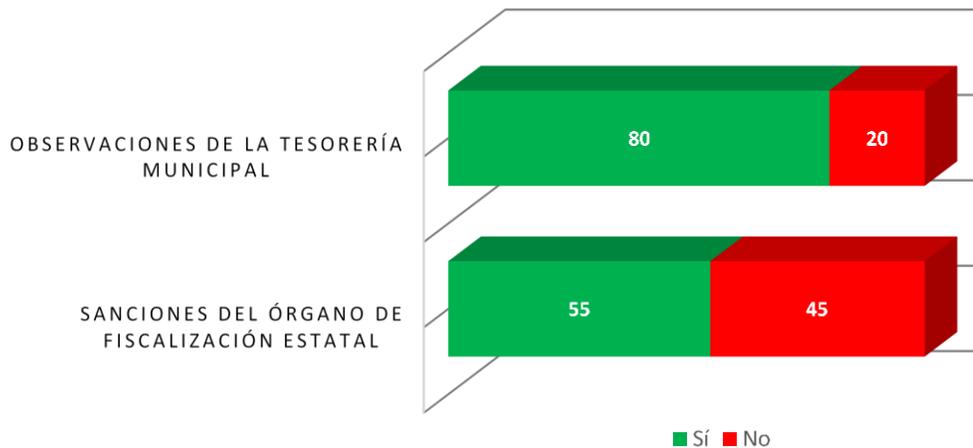
Para los presidentes municipales o sus representantes en la entrevista, las juntas municipales transparentan bien sus actividades, presupuestos y gastos, sólo la de Pomuch, municipio de Hecelchakán, lo hace en términos regulares. Pero la realidad contradice la elocuencia de los actores políticos porque la información publicada en el portal de los municipios tiene carencias respecto de la normatividad estatal, aunque no puede negarse que como estudio merece destacarse. En la recolección de datos para este trabajo se observó que la información disponible era parcial o no correspondía a la exigida por la ley de transparencia, lo que obligó a recurrir a fuentes virtuales alternas como a la Auditoría superior del estado. Según el **Gráfico III.4**, la COTAIPEC en el año de 2014, hizo requerimientos en dos ocasiones a las juntas municipales de Pomuch, Felipe Carrillo Puerto y Bolonchén para subsanar las deficiencias de la información procesada y publicitada en el portal de su ayuntamiento respectivo.

La transparencia como principio del buen gobierno democrático no concluye en la actividad de facilitarle al ciudadano su derecho a acceder a la información que producen los entes públicos, requiere de la rendición de cuentas a mayor detalle. Este proceso político-administrativo a nivel submunicipal tiene mayor posibilidad de dinamizarse por la cotidianidad de la interacción pública-social; es decir, lo que se hace o no se hace está a la vista de los vecinos. Como primer paso, los presidentes seccionales, a través del tesorero, entregan informes mensuales a la tesorería

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

municipal del gasto para su revisión y en sesión solemne de cabildo público rinden el informe político anual del estado que guarda la administración pública seccional, lo que en opinión de dos presidentes municipales no es suficiente en la rendición de cuentas para una representación de piso.

GRAFICO III.4
OPINIÓN DE PRESIDENTES SECCIONALES Y MUNICIPALES
SOBRE TRANSPARENCIA DE LAS JUNTAS



Fuente: elaboración propia con base en la información recabada en campo.

La Contraloría interna del municipio de Campeche, lleva registro filmado de los “informes de gobierno seccional”. En este ideal de la democracia representativa, los delegados municipales, también son mandatados por la ley municipal, para rendir informe público anual de la gestión delegacional, lo cual suele hacerse no con el ceremonial protocolario que siguen los presidentes municipales y los seccionales campechanos sino en la asamblea vecinal convocada para el efecto. El gráfico que antecede contiene las dos variables del comportamiento de la transparencia y la rendición de cuentas.

Catorce presidentes seccionales aceptan que el tesorero ha tenido observaciones de la tesorería municipal a los informes seccionales del ejercicio presupuestal, las cuales han solventado adecuadamente a decir de los presidentes municipales. Cinco de estos afirman que la Auditoría Superior del estado ha sancionado a los

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

responsables de la tarea de entregar buenas cuentas; sin embargo, ninguna sanción ha tenido consecuencias mayores.

3.4.2 El papel de los órganos de control interno

Al interior de las administraciones públicas el control del gasto no deja de ser una preocupación constante del Estado ante la presión de la democracia participativa, que impulsa la institucionalización de mecanismos de contraloría como recursos políticos de la sociedad. Debido a este imperativo se han venido creando órganos contralores al interior de los entes administrativos nacionales, regionales y locales, y se han dictado reglas para asegurar la injerencia de la contraloría social en la vigilancia y control de las acciones gubernamentales, al grado de que en algunos países se ha postulado dicho mecanismo de participación ciudadana en la ley fundamental, por ejemplo, en Ecuador y Chile.

Este nuevo esquema de comportamiento público exige una ciudadanía más activa, perceptible y profesionalizada en los procesos administrativos y de planeación-programación-presupuestación, de modo que con su conocimiento general blinde el gasto y los representantes cumplan con eficiencia las metas y objetivos de los programas operativos anuales. La vigilancia y el control ciudadano, sin duda, son antídotos a los malos manejos y permiten encauzar por caminos de honestidad la gestión pública. La contraloría interna, por norma, es una entidad revisora de carácter preventivo y en esta labor de auxilio permite corregir a tiempo posibles desviaciones en el cumplimiento de los compromisos de la agenda y en los desequilibrios que suelen darse en los avances físicos y financieros, así como en la ejecución del gasto, de tal manera que su fin subyacente es evitar actos de corrupción y ejercicios de poder discrecional.

Los órganos de control municipales en el estado de Campeche, no sólo observan de cerca las cuestiones derivadas de la administración municipal sino las de las juntas seccionales. Algunos analistas de la vida municipal, consideran que son los mejores aliados de los presidentes municipales al detectar errores o desviaciones a

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

tiempo en la gestión del patrimonio del municipio que no solamente comprende los presupuestos sino los bienes muebles e inmuebles; otros, señalan con insistencia que entorpecen la función del síndico procurador, encargado de vigilar y defender los intereses municipales. Efectivamente, los síndicos son los directos responsables de esta función fiscalizadora y de vigilancia, que no cumplen con efectividad por ser parte del equipo político del presidente municipal lo que les evita fungir como contrapesos de quien lidera el órgano colegiado y ejecuta los acuerdos de cabildo. Debido a esta controversia de organización política, es recurrente encontrar contralorías internas subordinadas al síndico procurador, lo que no necesariamente es augurio de mejores resultados.

Por supuesto, en los once municipios del estado de Campeche esta jerarquización no existe, las contralorías forman parte de la administración pública centralizada y por tanto dependen directamente del presidente o presidenta municipal. A pesar de esta separación, parece darse buena comunicación entre contralores y síndicos, y así con la Secretaría de la Contraloría estatal. Esta interconexión permanente tiende a inhibir prácticas corruptas y propende a generar ambientes de honestidad en el gasto público tanto de la administración municipal como seccional; sin embargo, la estrecha relación del contralor con el presidente municipal puede tener dos lecturas:

- a) Al contar con la confianza-amistad puede realizar un efectivo seguimiento, control y evaluación de la gestión del gasto en los términos de eficiencia, honestidad y transparencia, y garantizar así la aprobación de la cuenta pública o bien,
- b) Puede entramparse en círculos viciosos y simular las labores de contraloría que mandatan las leyes locales,¹²⁴ atendiendo los intereses del presidente municipal en connivencia con los suyos propios.

¹²⁴ Aunque de la fracción XIX bis del artículo 54 de la Constitución política del estado que trata de las facultades del Congreso, sólo incluya lo relativo al derecho de acceso a la información pública y a la garantía de la transparencia en los actos y decisiones de los ayuntamientos y sus órganos administrativos auxiliares –juntas municipales, comisarios y agentes municipales- la contraloría municipal está respaldada en un amplio sistema jurídico con una serie de ordenamientos que inciden en las contralorías municipales: Le Orgánica de los Municipios, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, Reglamentaria del Capítulo XVII de la Constitución Política, Ley de Presupuesto de Egresos del gobierno estatal y Ley de Control Presupuestal y Gasto Público.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

Los supuestos son válidos considerando el amplio campo de opacidad que se les atribuye a los gobiernos locales. No obstante, el riesgo disminuye con el proceso de seguimiento y evaluación que en el estado de Campeche hace la Secretaría de la Contraloría y los mecanismos de coordinación establecidos, lo que ha motivado entregar buenas cuentas al final de los ejercicios fiscales. En el trabajo de campo se observó que los contralores municipales se guían por códigos de ética pública y entre ellos existe un ambiente colaborativo, es normal que se retroalimenten en la solución o atención de asuntos de la materia.

En plática con los contralores municipales -red de apoyo al entrevistador- sobre la gestión del gasto por parte de los presidentes seccionales y sus reportes, la impresión general fue favorable. La opinión de que la mayoría de estos servidores públicos de elección popular tiene un nivel de estudios propicio para entender la obligación de la autoridad de rendir cuentas, ha facilitado la implantación del sistema de seguimiento, control y evaluación.

CUADRO 3.12
NIVEL DE ESTUDIOS DE LOS REPRESENTANTES

Juntas municipales		Delegados municipales	
Licenciado en educación	7	3	Licenciado en educación
Licenciado en turismo	1	1	Licenciado en inglés
Técnicos	2	2	Licenciado en derecho
Carrera comercial	1	0	-----
Preparatoria	2	4	Preparatoria
Secundaria	5	6	Secundaria
Primaria	2	3	Primaria

Fuente: elaboración propia, con información de entrevistas

Dentro de la información contenida en el **Cuadro** que antecede, resalta que tanto en las secciones municipales campechanas como en las delegaciones municipales mexiquenses la representación política, en buena medida, tiende a depositarse en personas con preparación y mejor para la comunidad si son profesionistas y con liderazgo, la lectura de los datos recabados en campo muestra una ciudadana más pragmática ante la necesidad de que sus representantes negocien mejor los apoyos

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

del ayuntamiento para la colectividad, pragmatismo que, por otra parte, puede inhibir el desarrollo de los liderazgos sociales sin instrucción suficiente.

En la reunión de contralores municipales con la contralora estatal, celebrada en el municipio de Calkiní a principios de enero de 2014, donde el entrevistador estuvo presente, entre otros temas, se trataron los nuevos tópicos que conlleva la reforma hacendaria, la necesidad de capacitación del personal de las juntas municipales como parte de la agenda de los contralores, a efecto de que atiendan con eficacia los nuevos procedimientos derivados de la reforma fiscal y los requisitos en la comprobación del gasto. Dentro del panorama de las contralorías municipales, la del municipio de Campeche parece ser la más equipada y la única que cuenta con personal exclusivo para atender permanentemente a las juntas, comisarios y agentes municipales en materia contable y de rendición de cuentas.

Reflexión final

Desde la óptica de las ventajas comparativas, es apreciable la relevancia del papel gubernativo y administrativo de las juntas municipales del estado de Campeche en relación con el de los delegados municipales del estado de México e incluso con otras experiencias existentes en el país como bien se puede apreciar en el **Cuadro 3.13** relacionado con las principales características que, de cierto modo, determinan sus capacidades directivas y administrativas; no obstante la distinción que tienen las juntas campechanas por su armado legal e institucional respecto de las otras instituciones similares, presentan los mismos desajustes orgánicos y funcionales de los ayuntamientos:

- a) Por una parte, su integración plural mantiene la preponderancia del partido ganador por el formato electivo en planilla cerrada y bloqueada y, por ende, no existen suficientes contrapesos en la toma de las decisiones políticas y en la vigilancia del gasto.
- b) Por otra parte, los ayuntamientos optan por acordar una baja asignación de recursos financieros, repitiendo el proceso distributivo que sigue el gobierno federal y que intermedia el gobierno estatal para los municipios.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

**CUADRO 3.13
LAS JUNTAS MUNICIPALES CAMPECHANAS FRENTE A SEIS MODELOS COLEGIADOS EN MÉXICO**

Estado	Características					
	integración	Elección	Jurisdicción	Recaudación	Ingresos	Estructura operativa
Campeche	-1 presidente -3 regidores MR -1 regidor RP	Constitucional	Sección municipal	Sí y gastan lo recaudado	- Propios - Municipales - Estatales	Sí , y algunas con personal sindicalizado
Colima	-1 presidente -1 secretario -1 tesorero	Convocatoria del ayuntamiento	Localidades con más de 2 mil habitantes	No tienen la función ni presupuesto	No lo especifica la ley	No lo especifica la ley
Chihuahua	-1 presidente -2 regidores MR -1 regidor RP	Convocatoria del ayuntamiento	Sección municipal	Sí , previo acuerdo con el Tesorero	Sí , conforme a la ley	Sí , conforme a la ley
Durango	-1 presidente -2 concejales	Convocatoria del ayuntamiento	No la determina la ley municipal	No tienen la función, sí presupuesto	Sí tienen transferencias municipales	Sí . Sólo los auxiliares que se requieran
Puebla	-1 presidente -4 miembros	Convocatoria del ayuntamiento	Localidades grandes	No tienen la función, sí presupuesto	Sí conforme a la ley	Sí , conforme a la ley
Quintana Roo	-1 alcalde -1 tesorero -3 concejales	Convocatoria del ayuntamiento	Alcaldía municipal	Sí y gastan lo recaudado	- Propios - Municipales	Sí , personal que apruebe ayuntamiento
Zacatecas	-1 Alcalde -6 concejales	Convocatoria del ayuntamiento	Congregación municipal	No tienen la función, sí presupuesto	Sí tienen transferencias municipales	No lo especifica la ley

Fuente: elaboración propia con base en las constituciones y leyes orgánicas municipales vigentes de los estados, Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Campeche y Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Puebla.

Abriendo el compás del análisis a experiencias empíricas, es posible resaltar que las instancias conocidas en el Derecho municipal mexicano como autoridades auxiliares municipales, ya sean colegiadas o unipersonales contribuyen, en la medida de sus posibilidades institucionales, a mejorar el bienestar poblacional de su demarcación política; sin embargo, la diferencia está marcada por el grado de equipamiento legal e institucional de su diseño. Así, las juntas seccionales de Campeche, con un andamiaje diametralmente opuesto al de los delegados y de mayor alcance descentralizado que los otros prototipos deliberativos, pueden considerarse un modelo prescriptivo de avanzada en la distribución territorial del poder público municipal, ya sea para mejorar los cuerpos colegiados existentes en el país y otros países o para rediseñar estructuras unipersonales, particularmente cuando distintas visiones de científicos sociales apuntan la prioridad de cambiar el

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

curso de acción en la búsqueda del desarrollo equilibrado y justo que demanda México, en cuya propuesta, sin duda, es determinante el reposicionamiento del gobierno local como articulador y actor en la operatividad de la nueva estrategia. Si bien es cierto que la preferencia política del gobierno del estado de Campeche ha inclinado la balanza hacia el seccionamiento de los territorios municipales en lugar de erigir nuevos municipios, también es cierto que la elección ha conllevado acciones de mejora continua en los procesos y servicios que realiza y otorga la autoridad colegiada en cada sección municipal. Efectivamente la junta, cumpliendo las tareas de su doble representación: la del ayuntamiento y la de los ciudadanos, cuenta con reglas que le dan poder de decisión con cierta autonomía y cumplen su papel de gobierno colaborativo a nivel submunicipal con mayores ventajas en la concreción de políticas públicas municipales, estatales y federales.

De acuerdo con la interpretación del régimen municipal mexicano, el ayuntamiento puede delegar, por acuerdo de cabildo, la función recaudadora a las instancias submunicipales y comunitarias e inclusive a particulares bajo los procedimientos y normas respectivos; sin embargo, sólo en los estados de Campeche, Chihuahua y Quintana Roo la ley contempla esta posibilidad de manera explícita. Resaltarlo tiene relevancia desde la óptica de las capacidades institucionales, siendo las juntas campechanas y las alcaldías municipales quintanarroenses las que con ello incrementan sus ingresos propios. Así pues, exceptuando las juntas municipales del estado de Colima, los demás órganos colegiados tienen presupuesto para cumplir su labor representativa.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

IV.- RETOS Y PERSPECTIVAS DE UN MODELO DE GOBIERNO SUBMUNICIPAL EN EL CONTEXTO DEL NUEVO LOCALISMO

La globalización no tiene que ver sólo con lo que hay 'ahí afuera', remoto y alejado del individuo. Es también un fenómeno de 'aquí dentro', que influye en los aspectos más íntimos y personales de nuestras vidas.

Giddens, 1999

A partir de la diagnosis planteada, toca revisar en este último Capítulo los posibles alcances del gobierno submunicipal que representan las juntas municipales en el marco de las relaciones entre la globalización y la localización. El nuevo localismo propugna por reposicionar al municipio como eje central de la alternativa para promover el desarrollo. En primera instancia, se discierne sobre las ventanas de oportunidad que abre la articulación global local (glocal) para el municipio y sus componentes territoriales y se puntualiza en la propuesta de su reposicionamiento en los procesos de desarrollo de abajo hacia arriba. La disertación continúa con el examen de la relación del gobierno local con el modelo de gobierno submunicipal en términos reticulares; es decir, se exploran las condiciones del gobierno por redes y el papel articulador de las juntas a nivel territorial. Y como colofón se analiza el equipamiento institucional del gobierno municipal en las rutas del desarrollo a partir de la planeación democrática y deliberativa y su inevitable vinculación con la ordenación del territorio, cuya política se enmarca en la estrategia de sostenibilidad que se extiende por el globo y que incluye los cursos de acción que juegan las asociaciones público-privadas en la cobertura de infraestructura y servicios públicos locales, como parte de las oportunidades glocales.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

4.1 Ventanas de oportunidad

Antes de entrar en materia, a modo de preámbulo complementario a lo expuesto en la introducción sobre el término modelo, vale la pena resaltar que la palabra tiene una connotación emblemática al encapsular y proyectar la imagen de un ente con propiedades singulares, dignas de tomarse como referencia comparativa. Este ente cubierto de virtudes o defectos sobresale del común para convertirse en un ejemplo a seguir o evitar y tiene dos lecturas en su conceptualización, las cuales pueden relacionarse con las dos variantes que argumenta Michelangelo Bovero. Él, plantea “que en el habla común el término oscila ambiguamente entre dos significados” o dos vertientes conceptuales: una prescriptiva y otra descriptiva. Desde su punto de vista, un modelo prescriptivo es aquello que debe imitarse o es digno de imitar por sus características únicas o sobresalientes, es aquello que contextualiza el prototipo original que llega a constituirse en una norma referencial, mientras que el modelo descriptivo es fundamentalmente una réplica o copia de algo existente, dado con anterioridad, una imitación cuyo valor está en relación con la aproximación al original (Bobbio y Bovero, 1984: 95).

En su esencia el modelo prescriptivo es una determinante o regla a seguir como diseño representativo, por tanto, prescribe el camino o la ruta para su imitación o evasión. En tal sentido, las juntas municipales del estado de Campeche encajan en la versión por la originalidad que han adquirido mediante continuos arreglos legales e institucionales de carácter incremental hasta lograr los realces sustanciales de su conformación orgánica y operativa actuales, que las acredita como un prototipo de descentralización política singular; es decir, son únicas en el contexto de las instituciones locales submunicipales de México y quizás a nivel internacional. En cambio, las delegaciones municipales mexiquenses se identifican con la descriptiva, se han replicado en el andamiaje institucional municipal de diferentes entidades federativas del país y sus pocas capacidades institucionales las descalifica como un modelo a seguir, más bien son un modelo a evitar, al menos que se revistan de capacidades políticas y administrativas relevantes.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

Así pues, el modelo prescriptivo es claramente normativo, sus cualidades norman criterios y permiten tomar decisiones con base en un ejemplo existente. Su perfil es referente causal en la planificación de su posible adopción y mandata la voluntad del imitador para cumplir –fielmente- con las características del prototipo. Al amparo de este argumento podría decirse que las juntas municipales campechanas son un modelo normativo de gobierno submunicipal, con probabilidades de replicarse en otros sistemas institucionales si en la visión de los actores políticos está la decisión de profundizar la descentralización del Estado y fortalecer el poder territorial del régimen municipal. La etiqueta de gobierno obedece a las capacidades de dirección y gestión que posee, valores teórico-empíricos que abonan y nutren el razonamiento y la elección de los decisores.

El modelo de gobierno submunicipal en Campeche, es una institución política con historia. No es una moda ni obedece a caprichos organizacionales temporales, su arquitectura ha trascendido en el tiempo con perspectiva en los planteamientos del nuevo localismo. En este contexto, el presente apartado inicia con el análisis de las relaciones entre la globalidad y el nuevo localismo, continúa con la repolitización del municipio con sus estructuras territoriales y concluye con la participación ciudadana y la acción colectiva como pilares de la democracia y de la alternativa del desarrollo a partir de las bases estructurales del Estado.

4.1.1 Relación global-nuevo localismo

En las relaciones de lo global con lo local se presentan nuevas oportunidades para el desarrollo, lo que conlleva redefinir el papel de los gobiernos y sociedades del ámbito municipal (Navarro, 1998), para aprovechar con mayores ventajas legales, institucionales y organizacionales los beneficios de esta dialéctica que puede ser positiva en el mejoramiento de las condiciones de la vida asociada. Este escenario abre horizontes transfronterizos al gobierno municipal ya sea en el marco de la cooperación descentralizada dirigida por la Unión Europea de forma exclusiva a gobiernos locales o mediante mecanismos alternos de cooperación bilateral. En México, con la alternancia en la presidencia de la República, dada en el amanecer

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

del presente siglo, la dinámica exterior de los gobiernos estatales y municipales rompe el histórico monopolio del gobierno federal en las relaciones internacionales para ofertar nichos locales de oportunidad a los inversores privados o buscar convenios cooperativos. Tras la efervescencia de los primeros años, basada en la Ley sobre la Celebración de Tratados de 1992 que faculta a las administraciones federal, estatal y municipal a celebrar acuerdos internacionales¹²⁵ con sus pares u organizaciones de la sociedad civil, la Secretaría de Relaciones Exteriores opta por instrumentar como canal de interlocución oficial y de control político el Programa Mexicano de Hermanamientos y Cooperación Internacional Descentralizada.

Mientras el gobierno federal mexicano determina las reglas de juego ante los nuevos contextos internacionales en que los gobiernos estatales y municipales¹²⁶ actuarán en adelante, el Consejo Nacional de Competencias del Ecuador (2011) atribuye a los gobiernos autónomos descentralizados: regionales, municipales y parroquiales la facultad de celebrar convenios internacionales para apoyar el desarrollo de sus demarcaciones. Lo relevante de esta decisión, al parecer única a nivel mundial, es la prerrogativa de las juntas parroquiales rurales o gobierno submunicipal para participar contractualmente en el ámbito transnacional. En la apertura subyace la convicción de que las relaciones internacionales de los gobiernos municipales no disputan las atribuciones de las relaciones exteriores a los poderes centrales (Citado de María Esther Ponce por Arámbula y Santos, 2008). Son acciones vinculantes de voluntad directa entre lo local y lo global que, obvio es, no contravienen el interés ni la seguridad nacional, nuevo paradigma que algunos autores llaman paradiplomacia

¹²⁵ El artículo 7º de la Ley sobre la Celebración de Tratados, publicada en el diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1992, relativa, “Las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal deberán mantener informada a la Secretaría de Relaciones Exteriores acerca de cualquier acuerdo interinstitucional que pretendan celebrar con otros órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales. La Secretaría deberá formular el dictamen correspondiente acerca de la procedencia de suscribirlo y, en su caso, lo inscribirá en el Registro respectivo”.

¹²⁶ El objeto de La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 2011, concentra en el “Poder Ejecutivo Federal todos los instrumentos necesarios para la programación, promoción, concertación, fomento, coordinación, ejecución, cuantificación, evaluación y fiscalización de acciones y Programas de Cooperación Internacional para el desarrollo”, y los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios sólo pueden realizar acciones de cooperación internacional previo convenio con el gobierno federal (Artículos 1 y 10).

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

(Díaz, 2008) particularmente cuando se refieren a las relaciones derivadas de la cooperación oficial descentralizada.

La globalización como proceso multidimensional ha obligado la reforma del Estado nación y permitido el surgimiento de nuevas perspectivas teóricas sobre cómo aprovechar las oportunidades o repeler las desavenencias que la misma encierra. En la discusión sobre el aprovechamiento de esta realidad, existen razones para asegurar que en tanto “la ciencia social atiende a procesos de carácter global, se descubre la especificidad y potencialidad del ámbito local en los procesos de reestructuración política, económica y social que tienen lugar en las sociedades contemporáneas” (Navarro, 1998: 32), perspectiva que coloca al municipio en el curso del debate neolocalista, corriente que para algunos analistas trae consigo repercusiones predatorias sobre la sociedad local (Filgeira *et al*, 1977).

Efectivamente, en la descentralización del Estado está de vuelta lo local. La historia del centralismo muestra su ineficiencia para amortiguar y superar los desequilibrios del desarrollo. Hoy, con sus excepciones, parece que la desigualdad y la pobreza disminuyen a nivel mundial. El informe de Naciones Unidas (ONU) al 2015, indica que la pobreza extrema descendió de 1,900 millones de personas en 1990 a 836 millones en 2010, datos plausibles pero disociados de las realidades de nuestra Región: entre 2012 y 2014, América Latina experimenta un incremento en el número de pobres al pasar de 164 a 167 millones (CEPAL, 2015) y en México, en el mismo periodo, la cantidad aumentó de 53 a 55 millones de personas, lo que representa el 46.2 por ciento de la población total para el último año (CONEVAL, 2015).

Se dice que los gobiernos deben actuar local y pensar global, en términos del cálculo de conveniencias en las decisiones políticas y superar la prédica de la vieja teoría de la dependencia que aduce el subdesarrollo de los “pueblos del tercer mundo” a una maldición de la historia. En este accionar local, también incluye la disponibilidad de las tecnologías de la información y comunicación hasta los rincones más remotos, de modo que cualquier institución, organización o persona pueda interactuar endógena y exógenamente. Esta posibilidad permitirá: a) ofertar

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

productos locales a escala nacional y mundial (Ianni, 2006: 74); b) articular, en tiempo real, la interdependencia cotidiana del planeta a partir de lo local (Borja y Castells, 2000), y c) generar costes de transacción decrecientes en la obtención de información a escala global y local (Bauman, 2006).

El nuevo localismo, en su enfoque de gobernanza multinivel, constituye un punto de partida integral en las rutas alternativas para el desarrollo, su misión radica en aprovechar la globalidad cuyas interacciones planetarias deben acoplarse a la idea de localización (Long, 2007). Al proponer reposicionar al gobierno municipal como ente articulador e integrador de esfuerzos e iniciativas locales busca crear campos de sinergia social, económica, política y cultural desde las mismas particularidades, de aquello vecinal, íntimo, propio e identitario y que para Gilberto Giménez “está subsumido bajo lo municipal”, en una lógica de niveles superpuestos de lo local a lo supranacional (citado por Rosales, 2000). Esta edificación causalmente inicia en la comunidad y no en el municipio, por tanto, institucionaliza el primer escalafón del poder político municipal; es decir, distribuye y comparte las cargas de dirección y administración de los asuntos públicos en planos territoriales que van de menos a más, entendiendo que a mayor cercanía del Estado-sociedad más dinámicas son las responsabilidades de la interacción.

Para el nuevo localismo “la importancia creciente del ámbito local en el escenario político” (Pérez y Navarro, 2000) es una condición de reestructuración interna y de cambios institucionales graduales, sistemáticos y articulados de modo que tiendan a una verdadera repolitización de los gobiernos municipales (Borja y Castells, 2000) para que lideren su propio desarrollo sin la hegemonía de las instancias superiores pero sin dejar de coordinarse estrechamente con ellas. La distribución del poder decisional en las escalas territoriales de cualquier Estado, aconseja y precisa de acciones interconectadas para asegurar el objetivo y sus beneficios.

No se trata sólo de profundizar la descentralización para fortalecer políticamente al municipio con sus componentes territoriales y de empoderar a la sociedad civil en la cosa pública sino de aplicar el estado de derecho, de fomentar la cultura de la

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

legalidad para combatir y erradicar prácticas de botín que debilitan la gestión local, así como las prácticas de discrecionalidad, simulación y corrupción; para apuntalar la transparencia y rendición de cuentas, recuperar la confianza en las instituciones públicas, garantizar gobiernos honestos y conscientes del escrutinio ciudadano.

4.1.2 Repolitización del gobierno municipal

La propuesta del nuevo localismo no discrimina las escalas territoriales de inferior rango a la municipal, por el contrario considera que la comunidad local puede ser el principal elemento en las nuevas relaciones de poder y pilar en la búsqueda del desarrollo. De este modo, la oferta de pronunciamientos porque la descentralización llegue a entidades submunicipales y comunitarias es amplia y diversa (Melo, 2002; Finot, 2005a y 2007b; Astudillo y Casarín, 2010; Valdez, 2012) e indica que la reforma del Estado sigue siendo preocupación en la agenda de los científicos sociales. Para Clemente J. Navarro Yáñez, existe consenso generalizado sobre “la potencialidad del municipio como contexto adecuado para el desarrollo económico, político y social” (Navarro, 1998: 41 y 42).

Este ambiente de voces favorables a la repolitización del gobierno local, presupone cambios de paradigmas en la visión de los decisores para promover desde abajo el desarrollo; es decir desde la comunidad local, involucrando a los actores locales sin discriminación de ninguna naturaleza. La Declaración de Baeza, sobre el “Municipio y la Globalización: Riesgos y Oportunidades”¹²⁷ propone la participación de lo local en la construcción de lo global, la repolitización del municipio como promotor y que la estructura territorial local parta de una visión global con los siguientes tópicos:

- a) La reconstrucción de la capacidad estatal es esencial para que los gobiernos locales aborden con mayor contundencia los problemas de fortalecimiento institucional, de desarrollo económico local y de políticas sociales y de distribución de la riqueza.

¹²⁷ V Congreso Iberoamericano de Municipalistas promovido por la Unión Iberoamericana de Municipalistas y celebrado en Baeza, España del 18 al 23 de septiembre de 2000, donde se considera “Que la globalización del sistema económico y financiero y del intercambio cultural ha determinado que el municipio adquiriera una alta relevancia política convirtiéndolo en el espacio privilegiado de decisión de lo público”, <http://www.odam-ca.org/recursos/insumos/docs/declaracion-baeza.pdf>, consulta del 26 de julio de 2015.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

- b) Las decisiones internacionales impactan en el ejercicio del gobierno local lo que hace imprescindible continuar su fortalecimiento para asegurar la competitividad, la innovación y la prosperidad.
- c) “La globalización ha debilitado el estado-nación como gante del interés general y fortalecido como contrapartida los espacios locales”.
- d) “Se impone una visión clara del lugar del gobierno local en un mundo globalizado”.
- e) “La reinención del territorio es parte de la respuesta de las sociedades locales a los retos de la globalización”.

Ciertamente en Europa, los cambios institucionales de los últimos tiempos han reforzado “la estructura territorial con el fortalecimiento del municipio” y robustecido “el liderazgo político y administrativo del sistema local” (Wollmann, 2011: 96 y 97) y en América las reformas han apostado al protagonismo del gobierno municipal. Los nuevos roles del municipio en el concierto nacional e internacional, indican que el gobierno local está llamado a transformar el horizonte de sus clásicas funciones de agencia prestadora de servicios públicos (CESEM, 2002) e incursionar en el mundo de la cooperación y del financiamiento internacionales para promover acciones de fomento al desarrollo integral del municipio. Esta nueva posición política del Estado en la globalización, abre la disyuntiva decisional de experimentar políticas de mayor valor descentralizado y democrático sin caer en esquemas esnobistas que buscan el cambio para seguir igual o de continuar socavando el futuro generacional sólo remodelando la fachada del edificio estatal. No puede pasarse por alto que el mundo global exige gobiernos proactivos para encarar los retos y desafíos a partir de lo local; por ende, el fortalecimiento del papel protagónico del gobierno municipal es una condición básica en la consecución de este proceso dialéctico.

En México como en otros países, el *continuum* de las reformas para reposicionar al municipio y a su gobierno tuvo lugar en las últimas tres décadas. La Constitución política federal se modificó cinco ocasiones de 1983 al 2014, para no sólo incorporar al ayuntamiento a la toma y ejecución de las decisiones políticas sino para aligerar la carga al Estado incapaz de atender las especificidades locales. Estos avances significativos no pueden generalizarse en la realidad municipal del país, la gran

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

diversidad obliga a diferenciar su impacto y a guiar la distribución de los fondos nacionales de la Ley de Coordinación Fiscal por tipológica de municipios.

Es evidente, el fortalecimiento de las finanzas municipales es tema discutible por prácticas -aisladas pero recurrentes- de corrupción y discrecionalidad en el ejercicio del poder político. ¿Qué hacer para superarlas? La alternativa probablemente se encuentre en cambiar la vieja arquitectura institucional del ayuntamiento a fin de dotarlo de pesos y contrapesos reales, rediseño que puede tomar dos cursos de acción: a) la elección separada de regidores y síndico (s) de la planilla del presidente municipal¹²⁸ y b) la separación de poderes como sucede en Brasil o Venezuela; es decir, la planilla de presidente municipal y su suplente encabezaría el poder ejecutivo y la de regidores y síndico el legislativo o normativo, correspondiendo al último servidor público la tarea de control y vigilancia con capacidad sancionadora.

La propuesta de mejorar el andamiaje político del gobierno local, particularmente el monolítico como el ayuntamiento mexicano, también exige hacerlo con los entes territoriales subordinados. La propuesta no es opción aleatoria en estos tiempos de mayor complejidad para gobernar grandes ciudades que necesitan revestirse de virtudes competitivas de nivel mundial, o para gestionar las necesidades básicas de poblaciones dispersas en el campo; es necesidad estructural en la demanda de la sociedad para allegarse de mayores posibilidades de progreso social y económico.

En el **Cuadro 4.1** se anotan tres ejemplos de reformas que apuntalan instancias de poder submunicipal e impactan de alguna forma la vida municipal. Los congresistas colombianos, reconocieron en 1991 la constitucional de las juntas administradoras locales, con el objeto de mejorar la prestación de los servicios públicos y asegurar

¹²⁸ Al respecto, dos casos pueden citarse como parte de la búsqueda de equilibrios en el ejercicio del poder municipal: a) en el estado de Chihuahua, el diseño electivo de los ayuntamientos comprende dos planillas, la integrada por el presidente municipal y los regidores de mayoría relativa y la del síndico procurador con su suplente, ver el artículo 106, numerales 5 y 6 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, publicada en el Periódico Oficial del Estado del 2 de septiembre de 2009; y b) en el estado de Nayarit, la elección de los regidores de mayoría relativa es por demarcación electoral municipal y, por consiguiente el presidente municipal y síndico son electos con sus suplentes por planilla aparte, artículo 107, fracciones I y II de la Constitución Política del Estado, publicada en febrero y marzo de 1918 y con reformas al 23/02/2015.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

la participación ciudadana¹²⁹ en las ciudades y centros de población periféricos o en comunas y corregimientos, cuyos cargos siguen siendo *ad honorem*, al no prosperar la iniciativa de ley de 2010 para remunerarlos.

Asimismo, siguiendo la tradición democrática costarricense, la Asamblea Nacional rediseñó la malla institucional de los concejos de distrito que son electos por voto popular, en un proceso que va de 2001 al 2014, hasta dotarlos de capacidades directivas y administrativas, órganos colegiados presididos por un síndico¹³⁰ y que fungen como interlocutores entre la población distrital y el gobierno municipal y, desde luego, gestionan las necesidades sociales distritales. Su gestión, en algunos casos, se da en territorios demasiado extensos, lo que les permite afianzar su poder gubernativo. Por otra parte, Ecuador reforma su sistema constitucional en la década de los noventa del siglo pasado, para fortalecer la gestión de las juntas parroquiales rurales del país -ya con una vida formal reconocida desde 1824 por el entonces Congreso General de Colombia (Torres, 2004)-, como instancias de gobierno, en estricto sentido, submunicipal, involucrándose en el proceso de capacitación la Universidad Andina a partir del 2005 con un programa nacional para fortalecerlas jurídica e institucionalmente, a través “de cuadros capacitados y de herramientas que les posibilite conducir los procesos de descentralización y desarrollo territorial de manera participativa”.¹³¹

Estos ejercicios de descentralización y democratización en el ámbito submunicipal, buscan puntos de encuentro público-social más cercanos y dinámicos, de modo que faciliten la interlocución y propicien las convenciones en el mismo terreno de los hechos, dándole sentido de coherencia a la toma de decisiones y a la ejecución de

¹²⁹ El artículo 318 de la Constitución Política de Colombia señala: “Con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales. “En cada una de las comunas o corregimientos habrá una junta administradora local de elección popular, integrada por el número de miembros que determine la ley”.

¹³⁰ Según el artículo 168 de la Constitución Política de Costa Rica de 1999, “Para los efectos de la Administración Pública, el territorio nacional se divide en provincias; éstas en cantones y los cantones en distritos”.

¹³¹ Universidad Andina Simón Bolívar, <http://www.uasb.edu.ec/contenido?programa-para-el-fortalecimiento-de-las-juntas-parroquiales-rurales>, consulta del 25 de agosto de 2015.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

políticas públicas, desde la perspectiva vertical o multinivel como de la horizontal o intersectorial (Farinós, 2008), y así, entre otras causas legítimas de la sociedad, la autoridad submunicipal coadyuva a fomentar y dinamizar la democracia participativa desde la comunidad, cumpliendo su papel de nodo articulador.

**CUADRO 4.1
INSTITUCIONES SUBMUNICIPALES EN TRES PAÍSES DE LA REGIÓN**

País	División municipal	Acciones de fortalecimiento
Colombia	Comunas, corregimientos y distritos	-Constitucionalmente las juntas administradoras locales se crean en 1968, reglamentan en 1986 y se legitiman en la Constitución de 1991 como puentes Estado-sociedad.
Costa Rica	Distritos	-En el marco de la democracia distintiva de este país, a partir de 2002 los concejos de distrito, presididos por un síndico son nombrados por elección popular y ejercen funciones directivas y administrativas.
Ecuador	Parroquias rurales y urbanas	-La Constitución de 1998 dota con el estatus de gobierno autónomo descentralizado a las juntas parroquiales rurales, asimismo, dispone su composición, funcionalidad y elección popular.

Fuente: elaboración propia con base en la Constitución Política de Colombia de 1991 y “*Las Juntas Administradoras Locales en Colombia. Observaciones Generales sobre el Régimen Jurídico en Colombia*”, Rachid Nader Orfale, en *Advocatus*, Edición Especial No. 14: 75-81, 2010, Universidad Libre Seccional Barranquilla, Colombia; en *El gobierno local en Costa Rica. Organización política y funciones*, Serie Administración Municipal No. 1, Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, 2003; y en el *Programa para el Fortalecimiento de las Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador*, Universidad Andina Simón Bolívar, 2012.

Dichas acciones políticas necesitan, sin embargo, incentivos presupuestales para generar sinergias más positivas y obtener los frutos que la misma ciudadanía espera de su participación. La garantía de transformar desde abajo la forma de gobernar de los gobiernos, en los distintos escalones de la pirámide estatal y particularmente en el local, tiene como fin incorporar a la sociedad desde la arena de sus relaciones vecinales, implicancia que requiere mayor protagonismo de las instancias políticas submunicipales y comunitarias.

4.1.3 Participación ciudadana y acción colectiva

Pero la incorporación de la sociedad desde la comunidad no es un requisito de papel o simulación participativa, es opinión pública que el gobierno democrático moderno no puede despreciar ni desfavorecer. Consultar y escuchar a los ciudadanos en el tratamiento de la cosa pública fortalece la visión del gobernante y nutre los procesos

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

de integración y ejecución de la agenda de políticas. Los mecanismos institucionales de mayor facilidad operativa a la participación ciudadana ideados por las legislaturas en el ámbito municipal y lejos de los requisitos del referéndum, plebiscito, consulta e iniciativa popular o del cabildo abierto, son diversos, frecuentes y obligatorios para la autoridad local: comisiones, comités, consejos, grupos de trabajo. Y si a estos medios, deliberadamente dinamizados con incentivos de confianza, se agregan las TIC y la presencia de organizaciones de la sociedad civil y asociaciones productivas o económicas locales, entonces los canales de comunicación gobierno-sociedad, por lo menos, tendrían las siguientes resultantes democráticas: a) alto valor público en la gestión de políticas; b) mejores oportunidades para el consenso resolutorio de los asuntos colectivos; c) efectivos contrapesos ciudadanos al poder político; d) mayor interés ciudadano en la ejecución de proyectos de inversión o productivos; y e) una gobernanza local socialmente productiva.

Estos propósitos, desde luego, implican mucho trabajo político de los dirigentes para crear los ambientes propicios a la participación ciudadana, que transita por senderos de incredulidad en las instituciones políticas. Además, la labor de convencimiento enfrenta el comportamiento individualista de las personas que parecen estar, más o menos, bajo el fetiche del “*homo economicus*” impregnado de fuerte egoísmo, que prioriza las ganancias particulares en relación con su obligación asociativa. En este mundo de cálculos y conveniencias, de costos y beneficios, por lo general, los individuos tienen dificultad para pensar en los demás y cooperar con su autoridad, asumen, por tanto, el ideal de “primero yo, después yo y al último yo” en perjuicio de los bienes comunes (Hardin, 1968), actitud que exalta el sistema capitalista y al exaltarla como régimen de vida, debilita el sentido incluyente de la participación y contribuye a la existencia del gorrón o del pasajero clandestino (*free-rider*).

Romper y transformar esta cultura evasiva de la responsabilidad social y cívica que acentúa la fragilidad inclusiva de los ciudadanos en la toma de decisiones está, en gran medida, asociada al ejercicio cotidiano de las interacciones de poder municipal cara a cara con el poder ciudadano, en relaciones legítimas y confiables que pueden cristalizar en tres cursos de acción racional para el mejoramiento del bien común,

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

aunque con arreglo a fines previstos y en función del cálculo de los medios e incentivos para lograrlos (Weber, 2008): a) participación política, b) participación social y c) participación comunitaria.

Invariablemente las reglas de juego de la democracia representativa propenden a vigorizar la participación ciudadana en la elección de los representantes políticos, incentivándola no sólo con instituciones imparciales y profesionalizadas sino con instrumentos de sanción popular como la revocación del mandato, la reelección inmediata, la transparencia y la rendición de cuentas. Al respecto, en México se han dado en las últimas décadas los siguientes arreglos al marco normativo nacional con incidencia municipal:

- a) Las reformas de 1983 al artículo 115 constitucional fortalecen la acción colectiva al incluir la revocación del mandato tanto del ayuntamiento como de sus miembros.
- b) Las reformas de 2007 al artículo 6º constitucional abren la información pública de los tres órdenes de gobierno a los ciudadanos bajo el principio de máxima publicidad y con la secrecía de la información sobre la vida privada y los datos personales.
- c) Las reformas de 2014 al artículo 115 constitucional permiten a la ciudadanía premiar o castigar, a través del sufragio, a sus gobernantes en turno dando su voto para que continúen en el cargo o eligiendo otra fórmula de partido distinto.

Aunque “la democracia no se caracteriza ni puede caracterizarse por la igualdad” (Przeworski, 2010: 128) porque afecta inevitablemente a las minorías sobre todo cuando no están debidamente representadas, la participación social trae equilibrios en el proceso de toma de las decisiones públicas. La voz de las asociaciones de la sociedad civil y de otras organizaciones no estatales regula los criterios del gobierno y permite socializar mejor las políticas y los programas. El cabildo público tanto en el ayuntamiento mexicano como en las juntas municipales del estado de Campeche, es campo propicio a la participación de las dirigencias que representan intereses de sus organizaciones, tienen mayor peso para participar que los individuos. Pero, la politización ciudadana parece seguir en el letargo cívico, condición que empuja a los teóricos de la democracia a puntualizar la importancia de la educación en el cambio de comportamientos y en la rehabilitación de valores para generar nuevas

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

actitudes en ciudadanos más informados e interesados (Sartori, 2006) en la cosa pública. Efectivamente la educación es un poderoso incentivo para pasar del ideal del discurso político y del espíritu de la ley a la repolitización ciudadana (Hurtado y Álvarez, 2006; Ruiz, 2013); es decir, empoderarla como constructor de consensos en el horizonte de su propio destino.

La insuficiencia presupuestal en los gobiernos locales obliga a ensayos de acierto y error en la participación cooperativa de la ciudadanía, que no es fácil de obtener en tiempos de crisis económica y en lugares donde la población ya cuenta con servicios públicos satisfactorios en cantidad y calidad. Esta vertiente tiene una doble vía. Si el gobierno es reactivo responde sólo a la acción colectiva y las maniobras para la convención se reducen y así se reduce el valor público de la gestión; pero, si es proactivo, entonces se anticipa a la movilización social y está en condiciones de propiciar y trabajar movilizándolo a la gente. Por ello, el enfoque de la participación comunitaria prejuzga capital social en sus tres expresiones concurrentes: aportación de mano de obra, aportación de materiales de la región y aportación económica, en este último caso bajo términos de proporcionalidad en el costo de la acción, donde los vínculos de corresponsabilidad y reciprocidad público-social también pro activan la transparencia y la rendición de cuentas como prácticas socializadas.

Desde esta perspectiva, la acción colectiva según J. S. Coleman tiende a movilizar y distribuir recursos patrimoniales de carácter público entre grupos y sectores de la sociedad (citado por Melucci, 2010), que no necesariamente cubren el total de las demandas pero favorecen climas de gobernabilidad y dan pie a futuros ejercicios de interés colaborativo. La movilización a este nivel de concreción suele involucrar a las autoridades delegadas del gobierno local ya sea liderando o mediando la lucha social, lo que destaca el papel estratégico que juegan al acelerar o desacelerar los conflictos. El secretario del ayuntamiento del municipio de Campeche, señaló en la entrevista: “las juntas municipales son filtros importantes de las demandas sociales para que no todas lleguen al ayuntamiento”.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

La movilidad social en el ámbito municipal es una expresión de frente a frente y el gobierno submunicipal está inmerso en los propósitos de la acción colectiva que para Mancur Olson se desencadena por sí sola cuando un grupo de individuos ve una ventaja para acudir a la movilización pública y, desde luego, están conscientes de ello (citado por Neveu, 2000) aunque no exactamente de los resultados que deparará la conciliación y el acuerdo. No obstante existe la noción garante de la presión organizada para obtener ganancias que de otra forma se reducirían.

4.2 El gobierno submunicipal, nodo articulador

En la acción de gobernar del gobierno municipal las decisiones directivas deben apuntar a la eficiencia y eficacia; es decir, a generar resultados e impactos sociales perdurables. No todo gobierno democrático local, sometido al marco de la ley, tiene capacidad de dirección y administración territorial cuando se empeña en gobernar centralmente y dificulta la inclusión ciudadana en el proceso decisional. En la parte primera de este subcapítulo, con el enfoque de la nueva gobernanza, se observan los factores que intervienen en la construcción de redes para decidir y ejecutar las decisiones políticas, pasando después a revisar el poder de convocatoria que tiene el gobierno submunicipal como intermediario y finalmente discutir el conflicto de las relaciones entre gobierno local y autoridad inferior.

4.2.1 Redes cooperativas para decidir y ejecutar

Un gobierno estable, desde el nacional hasta el submunicipal y/o comunitario, ya no está en el ejercicio autoritario y omnipresente del poder sino en la trama de redes para gobernar con la sociedad, en cuyos fines democráticos las tecnologías de la información y comunicación son puntos de apoyo maximalistas al reducir, casi a cero, distancias y tiempos. El sistema tecnológico se ha convertido en un insumo fundamental para el gobierno que en sus tareas de dirección busca abrir espacios de interacción más dinámicos con la sociedad y otras instancias gubernamentales para darle salida a los asuntos públicos. Bajo este tenor, el concepto redes puede entenderse como una estructura de interconexiones con dos cursos de acción: público-público y público-social; es decir, de coordinación intergubernamental y de

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

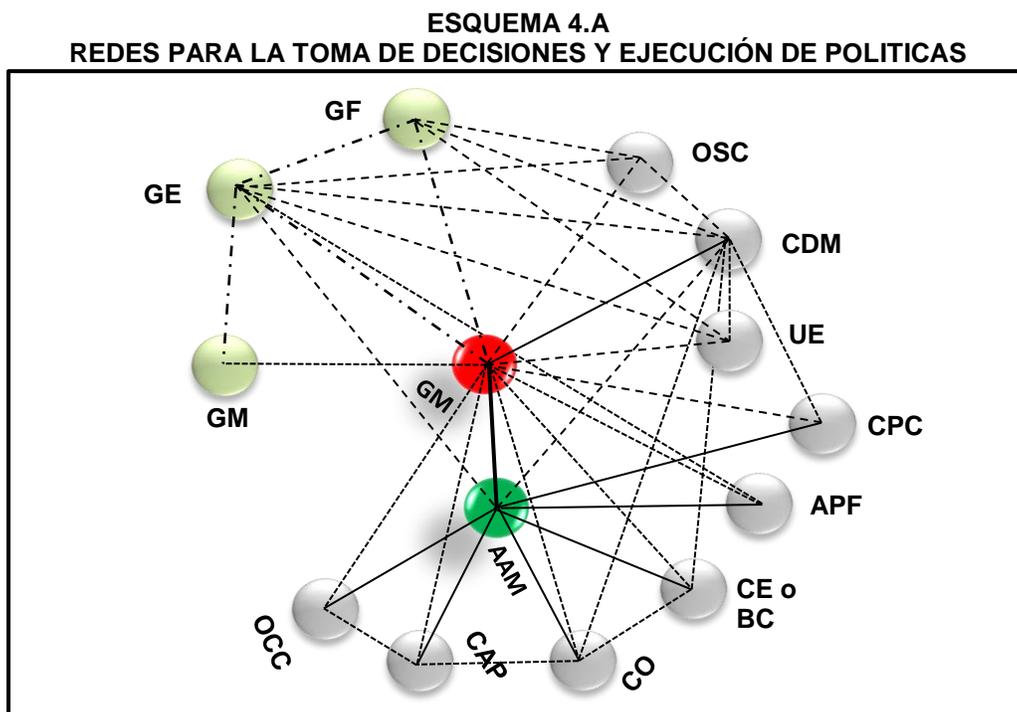
concertación Estado-sociedad, permitiendo con ello sumar y multiplicar esfuerzos y medios para lograr fines comunes en el quehacer de la vida pública. Hoy, el poder se ejerce en contextos que dinamiza la sociedad civil, cada vez más proactiva y profesionalizada, lo que necesariamente conlleva un nuevo estilo de gobernar del gobierno (Mayntz, 2001) y el anclaje de tres causales: a) un gobierno capaz de dirigir a la comunidad; b) un gobierno reticular para facilitar la gobernación territorial; y c) una ciudadanía organizada, activa, persuasiva y corresponsable.

En efecto, en la nueva forma de gobernar del gobierno democrático, la perspectiva de las redes (*networkds*) se vuelve más rentable y estratégica para aprovechar las acciones cooperativas de los distintos actores relevantes del ámbito municipal, así como de aquellos externos que confluyen o pueden confluír en la vida del municipio. Al interior y exterior, las redes constituyen poderosos medios de impulso al potencial proactivo de los liderazgos sociales con cargo y sin cargo así como de otros agentes de la comunidad portadores del interés colectivo. En algunos municipios mexicanos, el ayuntamiento ha regionalizado el territorio municipal con ánimos de mejorar los mecanismos de comunicación con la mediación de representantes designados; en otros, han procurado crear oficinas regionales con el mismo propósito; sin embargo, estas acciones centrales están a contrapelo del tejido institucional que los Estados nación o las entidades subnacionales han establecido en el sistema jurídico de la materia municipal a nivel submunicipal y comunitario.

A nuestro entender, aprovechar y fortalecer las instituciones territoriales previstas en el entramado legal es el mejor mensaje para las poblaciones periféricas o para los conjuntos sociales de las ciudades que en el tratamiento de sus necesidades se sienten alejados de la autoridad municipal; políticamente, las instancias de poder submunicipal o cualquier modelo de gobierno submunicipal funcionan como centros de confluencia política o nodos articuladores de otros nodos, consolidando así, la cadena de voluntades e intereses comunitarios, obteniéndose por consecuencia tres beneficios inherentes en los procesos de gobernar y administrar: a) agilidad de comunicación y negociación en el espacio público, b) fortaleza de la gestión pública territorial y c) reducción de costes de transacción.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

El **Esquema 4.A** muestra, de manera general, las conexiones cotidianas entre las instituciones políticas, sociales y económicas que desarrollan su actividad en el ámbito municipal, así como su frecuencia y grado de dependencia en su interacción. Las prácticas relacionales con mayor incidencia son las que se dan con la autoridad auxiliar o con el gobierno submunicipal. Esta condición deriva de su misma posición intermediaria. El mapa de redes representa el engranaje participativo de los actores relevantes, representantes de distintas organizaciones de la sociedad que de una forma u otra interactúan con la autoridad comunitaria y que en el caso del estado de Campeche, lo hacen preferentemente con las juntas municipales por la capacidad resolutoria que tienen. El encadenamiento de estos nodos en circuitos de confianza y legitimidad resulta un incentivo para vencer resistencias ciudadanas a participar en la atención y solución de sus problemas y así robustecer la gobernanza local y a la vez la gobernanza multinivel.



Fuente: elaboración propia. GM = Gobierno Municipal, GE = Gobierno Estatal, GF = Gobierno Federal, AAM = Autoridades Auxiliares Municipales, OSC = Organizaciones de la Sociedad Civil, CDM = Consejo o Comisión de Desarrollo Municipal, CPC = Comité de Participación Ciudadana, UE = Unión de Ejidos, CAP = Comité de Agua Potable, CO = Comité de Obra, CE = Comisariado Ejidal o BC = Comisariado de Bienes Comunales, APF = Asociaciones de Padres de Familia, OCC = Otros Comités Comunitarios.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

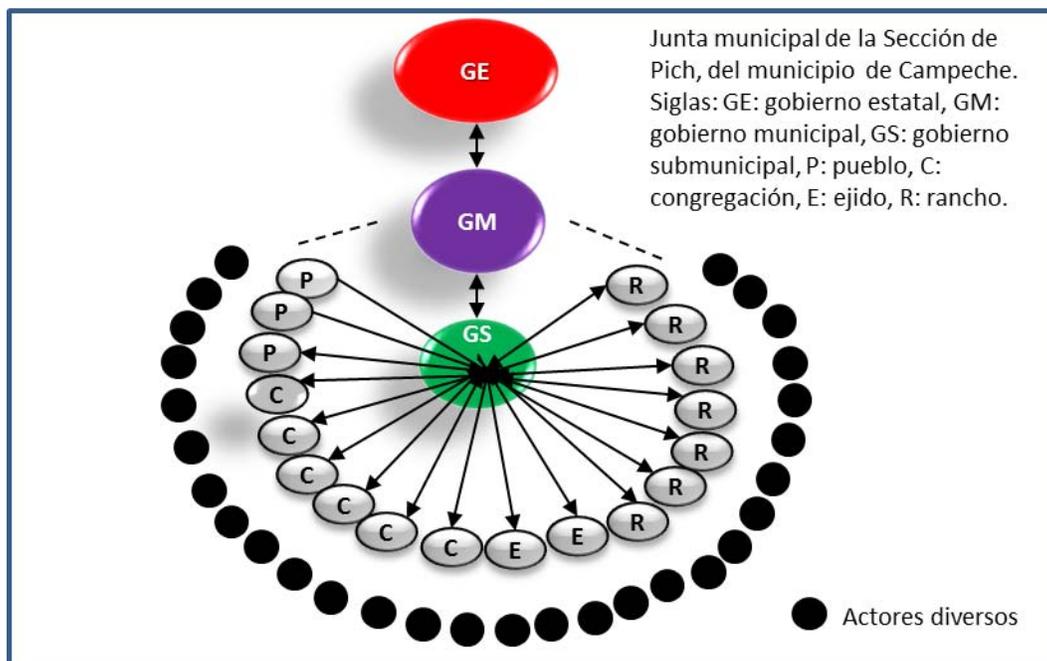
Cuando la sensibilidad política de los gobernantes locales apertura la participación ciudadana las redes adquieren mayor relevancia en la toma de decisiones y en la consecución de las políticas. De este modo, el grado de intensidad relacional de los distintos actores que participan en las redes, se explica en la combinación de diferentes factores: a) confianza en la autoridad; b) apertura al diálogo y al escrutinio público; c) facultad decisional sobre el asunto; y d) cercanía de la instancia política que, según vimos, no solamente depende de reglas y capacidades de dirección y administración sino de la capacidad de dirigir a buen puerto los anhelos sociales.

En el Esquema referido, las líneas interpunteadas representan la gobernanza multinivel, las relaciones que el gobierno municipal puede tejer en el marco de la coordinación intergubernamental y en el sistema de interdependencia que la misma organización política del Estado define. Las líneas en guiones espaciados, por su parte, significan la intermitencia de las interacciones público-sociales cara a cara, de tú a tú; es decir, sin jerarquía ninguna y en términos de concertación, en contraste con las de guion cerrado que ejemplifican una relación más intensa o de mayor frecuencia. Y, finalmente, las líneas continuas explican una dependencia relacional en la estructura institucional municipal y submunicipal.

El **Esquema 4.B**, por su parte, pretende ubicar al lector con un ejemplo focalizado al objeto de estudio. Para el caso, se trae a escena la armazón de las redes que comprende la junta municipal de Pich, municipio de Campeche. La información, en parte, procede de la ley de centros de población y en parte, de la entrevista aplicada a la presidenta de la junta, el 13 de enero de 2014, única mujer en el contexto de la presidencia de las veinte juntas seccionales y que por su actividad proactiva logró ensamblar a su proyecto político los liderazgos más relevantes de la demarcación. El gobierno submunicipal que representa la junta de Pich condensa el grueso de las incidencias en las interacciones de éste tiene con comisarios y agentes municipales en su calidad de representantes políticos de los pueblos, congregaciones, ejidos y ranchos, así como con otros actores: comisariado ejidal, sociedades de padres de familia, comités ciudadanos de contraloría social, comités ciudadanos de cruzada contra el hambre y de obra.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

CRÁFICO 4.B
LAS JUNTAS MUNICIPALES COMO NODOS DE REDES PARA LA GOBERNACIÓN



Fuente: elaboración propia con información de la Ley de Registro de Centros de Población del Estado de Campeche.

Así pues, un gobierno local por redes, fortalece la gobernabilidad democrática porque genera climas cooperativos en la solución de necesidades que de otra forma no soportaría el presupuesto público municipal o seccional, sobre todo, en casos de resiliencia, en que la respuesta ante los continuos desastres naturales, exige mayor acondicionamiento y preparación del ayuntamiento y de las autoridades inferiores, estas últimas, las primeras en dar la cara ante el suceso. Pero, hay que tener en cuenta la causalidad de esta interactividad porque mucho depende de la confianza y legitimidad de los actores públicos, así como de su liderazgo.

En ocasiones servir a la comunidad a través de la representación se vuelve servirse del cargo cuando en el ejercicio de la autoridad se anteponen las preferencias del bienestar colectivo a los cálculos políticos personales o familiares. Este no es el sentido político de la gobernanza que centra su atención en suplir la insuficiencia e ineficiencia directiva y operativa del gobierno con la inclusión participativa y deliberativa de diversos actores (Aguilar, 2014).

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

La gobernanza de ninguna manera es un proceso pavimentado; por el contrario, es proclive al conflicto debido a la lucha de intereses que encierra y concilia. En el nuevo estilo de gobernar, la visión política de los gobernantes es pieza clave en la gobernanza reticular para negociar e integrar voluntades, así como para garantizar acuerdos en sintonía con valores éticos y morales, y así converger en convenciones ceñidas al estado de derecho, donde el respeto y tolerancia a las discrepancias sea la tónica de la discusión constructiva, se cumplan con fidelidad los acuerdos, haya apertura a la contraloría social y la retroalimentación constante contribuya a la transparencia y rendición de cuentas.

4.2.2 Intermediarios y poder de convocatoria

No debiera causar polémica alguna asegurar que a mayor cercanía de la autoridad democrática municipal, mayores son las ventajas que adquiere la gobernanza. Sin embargo, el supuesto acarrear serias dudas en los escenarios complejos que tipifican los conglomerados urbanos y atomización de la población en pequeñas y dispersas localidades en el campo. Un recurso político para puentear esta brecha entre gobierno y diversos núcleos de población puede ser el modelo de instituciones territoriales que el Estado ha establecido en el plano submunicipal con un sentido de articulación colaborativa y corresponsable; es decir, con redes de políticas (policy networks) capaces de operacionalizar la democracia representativa y participativa en la mejora de la calidad de vida individual y colectiva.

La mayor vinculación relacional de actores públicos y sociales presupone mejores beneficios para los intereses comunes, porque la dinámica de las interacciones permite el intercambio de información, experiencias y conocimientos valiosos para guiar la toma de decisiones a menores costes de transacción. Cuando la articulación es eficiente, potencializa el aterrizaje de la actividad gubernamental y abona a la legitimidad política de los gobernantes. Contextualmente, este escenario resalta el valor público y articulador del gobierno submunicipal en cuanto logra el propósito de su actividad mediadora. Las juntas municipales tienen, por norma, la función de vigorizar la concurrencia de los diversos actores comunitarios vía la coordinación y

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

la concertación, procesos que posibilitan mayores ventajas para la generación de convenciones público-sociales.

Pero la participación ciudadana en el quehacer público, ya sea directa o por la intervención de los liderazgos sociales, depende de las convicciones democráticas de los gobernantes locales y sublocales, y de los siguientes factores:

- a) Empatía con liderazgos sociales que son quienes mueven a la ciudadanía;
- b) Capacidad de conciliar intereses de poder político con liderazgos adversos o de partidos políticos de oposición;
- c) Voluntad política para abrir espacios públicos a la democracia participativa y al escrutinio social;
- d) Reconocer y promover la comunicación con organizaciones de la sociedad civil;
- e) Capacidad de tratar los asuntos públicos sin discrecionalidad ni prejuicios políticos, religiosos o sociales;
- f) Manejar los presupuestos de manera transparente y rendir cuentas a la sociedad;
- g) Incentivar la formación y mejora de la organización social, económica, cultural y para la defensa del medio ambiente; y
- h) Capacidad de respuesta en el cumplimiento de los acuerdos.

En este ámbito de racionalidad política, el gobierno submunicipal presupone tres líneas de acción que contribuyen fuertemente a la gobernabilidad democrática: a) utiliza los recursos financieros del erario público con sentido de prioridades sociales y no políticas, b) fomenta la cooperación de los beneficiarios en el costo de la obra o servicio cuando el presupuesto no lo puede cubrir, y c) actúa de intermediario de las necesidades y problemas seccionales y comunitarios ante instancias públicas superiores o de la sociedad civil para obtener soluciones. Estos tres pasos son vitales en el ejercicio del poder municipal y en la agenda de un gobierno proactivo; pero, mayor incidencia tienen en la testa de las autoridades menores al gobierno local, las cuales en su escala territorial se involucran y funcionan como agentes de agentes; es decir, intermedian ante el principal por intermediarios que gestionan apoyos para solventar necesidades colectivas, ya sea de servicios públicos u otras acciones de beneficio colectivo.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

Quienes ejercieron o ejercen el poder municipal constatan que estas instancias inferiores, nos referimos a todas, son piezas claves en el ajedrez político local. Su labor vinculante, definida en legislación relativa, las posiciona en la racionalidad ciudadana como mecanismos de oportunidad ante la distancia geográfica que los separa del gobierno municipal. Así, el modelo de intermediación de las juntas se conjuga con la capacidad de convocatoria de sus dirigentes, no sólo con comisarios y agentes municipales de su demarcación sino con representantes de asociaciones civiles, productivas, comerciales y culturales. La inclusión ciudadana es pilar en la acción directiva de la sociedad. Hoy, la dirección ya no es exclusiva del gobierno porque participan con preferencias otros actores en las nuevas interacciones gobierno-sociedad (Aguilar, 2007).

Por tanto, la capacidad de gobernar del gobierno municipal en la actual realidad socioeconómica, cada vez más compleja, no está en engrosar las estructuras burocráticas centrales que sangran el erario público y entorpecen la eficiencia, ni tampoco en medios operativos para movilizar personal de la administración central hacia los distintos puntos periféricos a la ciudad o al interior de la misma ciudad; está, en la capacidad colaborativa de los vínculos que establezca con los centros coordinadores que personifican las autoridades auxiliares en la geografía local. Sin embargo, es frecuente observar que los gobernantes toman decisiones con altos costos de oportunidad en el ideal de su proyecto político, minimizando la labor de estas autoridades. A pesar de esta práctica perversa, los gobiernos locales, en actos de elección racional, apoyan con soluciones posibles a las demandas de gestoría de los liderazgos políticos, a fin de dinamizar su intermediación en la solución de los problemas públicos seccionales y comunitarios.

Aunque algunos analistas señalan que cuando menor es el ámbito de realización de la democracia más fácil es la participación ciudadana (Navarro, 1997). Tal vez pudiera darse en los municipios pequeños; sin embargo, la aseveración no es del todo acertada, la convivencia vecinal cotidiana suele generar mayores conflictos

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

que, en ocasiones, desalientan la concurrencia, ahí es donde la intermediación de las autoridades vecinales trabaja, sobre todo en municipios densamente poblados o con alta dispersión poblacional. Cabe aclarar sin embargo, que las actividades relacionales de las estructuras políticas de mayor contacto social: submunicipales y comunitarias, constituyen un camino en la gobernanza, no siempre redituable para gobernar con la sociedad.

4.2.3 Relaciones de poder: gobierno municipal-autoridad submunicipal

Otro asunto toral en el análisis de las oportunidades que abre el nuevo localismo para reposicionar al gobierno local en la visión de lo global, es la lucha por las “preferencias racionales” en el proceso de interdependencia gobierno municipal y autoridades de escala menor, entre las que se encuentran las juntas municipales del estado de Campeche y los delegados municipales del estado de México. Ambas autoridades, en su ámbito de competencia, eligen la alternativa que les reditúa las mayores utilidades posibles en términos de su representatividad y bajo el influjo de sus creencias, preferencias y compromisos.

Por una parte, el gobierno municipal actúa racionalmente siguiendo el faro de una visión general con varios puntos de su interés en la agenda de políticas que no necesariamente coinciden con los intereses representados por la autoridad auxiliar y, por la otra, la autoridad auxiliar encarna y procura por los intereses particulares de la comunidad o del conjunto de comunidades de su jurisdicción, las cuales pueden contraponerse a las prioridades y estrategias de la agenda municipal; pero, como unos y otros son materia de la misión representativa, las dos partes aducen razonamientos a través de canales de discusión previstos en las reglas de juego o que pueden establecer para el caso.

Conforme a la normatividad, el tipo de relaciones que establecen son cooperativas y con alta propensión a obtener beneficios mutuos. Se supone que desde un principio conocen la información aunque no sea completa ni perfecta y que también saben la utilidad que pueden obtener de tal cooperación; por tanto, cada jugador, con veto, estructura sus preferencias con base en el acuerdo político. El presidente

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

municipal recurre al cabildo para obtener la validez y aprobación del plan de desarrollo del municipio que incluye la gama de compromisos de la campaña electoral, mientras las demandas de la autoridad auxiliar se centran en las prioridades que decide la comunidad o conjunto de comunidades en el seno de la asamblea vecinal.

Bajo estas contradicciones en el ejercicio del poder más cercano a la gente se guía la relación durante el periodo de gobierno. El ayuntamiento, cooptado por la mayoría de integrantes del partido ganador, aprueba las prioridades de la agenda de gobierno, procedente de un proceso de planeación, lo que sugiere la suma de planteamientos relevantes de cada centro de población y augura la viabilidad de la implementación de políticas que, tal vez, no se consoliden por las restricciones presupuestales del erario municipal. Este escenario de fragilidad financiera, no restringe la presión y persistencia de la autoridad menor que cumple el mandato del colectivo que representa, para obtener resultados favorables, conducta socializada que en ocasiones complica el juego y entonces la posición de cada actor entrapa las relaciones en la arena del conflicto que puede llegar a la ruptura, situación poco favorable al presidente municipal si desea continuar su carrera política, darle continuidad a su grupo y/o partido político en el poder, así como para la autoridad auxiliar que procura no arriesgar el progreso social de sus representados. Las dos partes, reconsideran las conveniencias que les representa la ruptura o la alianza y tienden a dejar de lado las rispideces y optan regularmente por buscar alternativas más razonables que les reditué mejores dividendos.

Para salvar estas recurrentes complicaciones y mejorar la coexistencia relacional de ambas instancias, en el caso de las juntas municipales electas en comicios bajo la tutela del órgano electoral estatal, la negociación es el punto de equilibrio en la colaboración; pero, en otros casos el titular del ayuntamiento o del concejo pone atención en quiénes serán sus representantes en las distintas localidades del municipio, por más pequeñas que sean, con el propósito de evitar riesgos en la gobernabilidad democrática y facilitar la gobernación territorial, disminuyendo así,

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

en lo posible, la incertidumbre en la dirección y administración, debido a ello, dirige sus esfuerzos y negociaciones políticas bajo los siguientes criterios de preferencia:

- a) Que los representantes territoriales del ayuntamiento sean adeptos a su grupo político y mejor si son adeptos personales;
- b) Que la elección esté bajo el control del ayuntamiento y mejor si se ponen candados propicios a su interés en la convocatoria;
- c) Que si la comunidad elige a alguien contrario a los fines que se persiguen, mejor si queda un adepto ocupando un cargo que pueda mediar o contrarrestar posibles diferendos, y
- d) Que si el representante electo es de otro grupo o partido político, mejor si se le incluye y se trabaja sin considerar colores partidistas.

Lo anterior es observable en la elección de delegados municipales del estado de México o en la mayoría de las experiencias en el ámbito municipal mexicano, pero no sucede lo mismo con la elección de las juntas municipales porque los comicios son paralelos al proceso electivo de los ayuntamientos. En el proceso de elección de los delgados, los partidos políticos reglamentariamente no deben participar, el impedimento procura mantener la cohesión social en la pista de aterrizaje de las políticas públicas; sin embargo, éstos se saltan la norma y tras bambalinas hacen su labor proselitista y ganan posiciones que en su oportunidad serán resortes para nuevos compromisos electorales. A pesar de la recurrencia partidista, el gobierno municipal conduce y controla el proceso de acuerdo a sus preferencias de gestión y de perspectiva personal en la actividad política, donde actuarán como nodos de articulación comprometidos con el grupo en el poder.

En el segundo caso, sólo apreciable en la elección de las juntas municipales del estado de Campeche y de los presidentes de comunidad del estado de Tlaxcala, la homologación constitucional de la elección de estas autoridades submunicipales con la de los ayuntamientos conduce al presidente municipal a idear estrategias inclusivas, para ganar la confianza de quienes han sido elegidos por la comunidad o el conjunto de comunidades. En este juego de conveniencias y beneficios, la

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

mayoría de autoridades auxiliares no reciben incentivos económicos, el cargo por lo general se tipifica de honorífico. Compiten por el prestigio que de acuerdo con su desempeño les asigna el colectivo y quizás por posibles pagos democráticos al construir un clima de oportunidades para aspirar a posiciones políticas dentro del ayuntamiento o, en su caso, a puestos en la administración pública municipal. Esto les representa una verdadera utilidad siempre y cuando su labor cooperativa sea satisfactoria para la comunidad o para el titular del ayuntamiento. Por supuesto, en esta relación de compensaciones hay autoridades que doblegan los intereses de la comunidad en previsiones de su beneficio personal, circunstancia que no siempre le aprovecha por el estigma social que contiene.

En fin, la lucha de intereses entre estas dos autoridades se circunscribe al terreno de escenarios de elección racional con tendencia a buscar el equilibrio; es decir, las dos instancias o “jugadores pueden negociar antes de empezar el juego sobre cómo desarrollarlo” (Jiménez, 2005) sin que la negociación concluya en la firma de un acuerdo que les obligue.

La voluntad cooperativa de ambas partes les beneficia en el terreno de la nueva forma de gobernar de los gobiernos, principalmente al gobierno municipal y, por igual, puede favorecerle ante las oportunidades que brinda la globalidad, por ejemplo, la cooperación descentralizada, las alianzas estratégicas público-privadas, la oferta de los recursos del territorio al turismo internacional y para intercambiar experiencias exitosas de gestión.

4.3 Equipamiento institucional para el desarrollo municipal

No puede ser sino en el contexto del nuevo localismo donde el gobierno municipal ha sido equipado con normas jurídicas e institucionales para reasumir el papel que le corresponde en la búsqueda de su propio desarrollo. Para ello, se discierne en este apartado sobre la planeación como proceso de gobernanza y de políticas, y como fuente de organización y previsión en la agenda de gobierno que, en la actualidad, tiene que considerar, como punto de partida, la ordenación y gestión del territorio en términos de las políticas de sostenibilidad y competitividad, cuya acción

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

parte de abajo hacia arriba, lo cual también repercute invariablemente y de modo transversal en la instrumentación de la modalidad de las alianzas público privadas, que indudablemente involucran a las autoridades submunicipales y/o comunitarias.

4.3.1 La planeación del desarrollo municipal y agenda de gobierno

En los tiempos actuales de competencia y proyección del Estado-nación en el concierto del nuevo orden mundial, la estrategia es un recurso sustantivo de la planificación para competir y ganar. Por tanto, es un verdadero plan de acción (Aguilar, 2006) de lo público para orientar los esfuerzos y recursos de la sociedad hacia el logro de objetivos trazados con base en realidades concretas. Planear no es un proceso simbólico ni arbitrario del gobernante, es un ejercicio de democracia participativa y deliberativa para encauzar la transición de un estado de cosas a un estadio de mejores condiciones de vida social; pero, tampoco es la panacea de las soluciones, es sólo un curso de acción inevitable en el quehacer gubernamental (Mattos, 2004), capaz de asegurar, por adelantado y en términos de gobernanza, la ejecución racionalizada del proyecto político en el horizonte de la responsabilidad pública. Es, en todo caso, un proceso prospectivo de dirección política para el cambio social y económico, cuyo perfil es más operativo y práctico en cuanto desciende en la escala de la organización territorial del Estado.

Debido a ello, a nivel local este recurso de previsión política se fundamenta en la participación de un mayor número de actores y de ciudadanos anónimos (Navarro, 2002) en la conformación de las decisiones políticas que integran la agenda de gobierno o el plan concertado de desarrollo, en cuyo escenario deliberativo el gobierno submunicipal agiliza la convocatoria mediante las redes que representan las autoridades comunitarias, que en la lógica de su mismo involucramiento social, se constituyen en motores de la participación ciudadana; sin embargo, la acción reguladora institucionalizada desde el gobierno central dificulta las respuestas a las particularidades y, por tanto, las soluciones quedan sometidas a externalidades o criterios exógenos. En México, las reglas de operación del Fondo de Aportaciones

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

para la Infraestructura Social Municipal limitan la autonomía del gobierno local para darle respuesta a las prioridades comunitarias.

A pesar de esta recurrencia centralista que inhibe las iniciativas locales y retrasa la superación de las necesidades sociales, la planeación democrática del desarrollo a nivel municipal garantiza la buena marcha de las preferencias racionales de los gobernados y consecuentemente la agenda de políticas de los gobernantes. El plan, documento rector, es vertebral en el ejercicio de gobernar con brújula, no sólo prevé los compromisos electorales, las obligaciones gubernamentales rutinarias y un abanico de intereses colectivos no siempre asuntos de política pública, debido, entre otros factores, a la falta de capacidad de respuesta y a las amenazas del entorno. La “capacidad de atención del gobierno -dicen Charles D. Elder y Roger W. Cobb- es necesariamente limitada; siempre hay más asuntos por atender que tiempo [y recursos] para considerarlos” (Aguilar, 2003: 77), sea cual fuere el nivel u orden de gobierno, cuestión sin embargo, más ostensible en el ámbito local por la relación inmediata de la autoridad con la población que insiste en la búsqueda de soluciones a sus necesidades colectivas.

Eh ahí un problema institucional que puede remediarse si el gobierno nacional tiene voluntad política para redimensionar las facultades y responsabilidades de las unidades subnacionales y municipales bajo la perspectiva financiera. Esta decisión permitiría fortalecer al municipio de acuerdo a su tipología política, al restituirle potestades tributarias de mayor volumen de ingresos a los urbanos y al incrementar para los rurales el porcentaje de su participación en la distribución de la recaudación nacional. La posibilidad requiere cambios en la arquitectura del Estado propenso a la centralización de los recursos; sin embargo, la construcción de una plataforma para competir globalmente, obliga al propio Estado a replantear, en términos de costes de transacción y de oportunidades, la distribución del ingreso nacional a fin de que el municipio actúe como ariete del desarrollo a nivel interno y activo agente en las relaciones de lo local con lo global.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

Hasta ahora, la planificación como método de racionalidad político-administrativa parece tener mayor interés en el discurso político que en la praxis cotidiana de los gobernantes, lo cual obedece a distintos factores (Saavedra *et al*, 2003), entre ellos, a) escaso convencimiento sobre sus bondades en la realización del proyecto político; b) falta de disciplina para cumplir con los requisitos del proceso, en particular las etapas de evaluación y rendición de cuentas; c) endeble participación activa y deliberativa de la ciudadanía; y d) laxa reglamentación sancionatoria para la autoridad omisa o remisa en realizar y observar el proceso integral o en vincular la rectoría del plan con los programas operativos anuales. No obstante estas y otras causales, la planeación sigue en ascenso en la actividad pública, sobre todo en la local, dando pie a que las autoridades políticas submunicipales y comunitarias como juntas municipales y delegados municipales, estén obligadas a elaborar y gestionar su programa de trabajo.

La lógica de la planeación indica que no puede estar dissociada de la voluntad ciudadana y de una comunicación eficiente entre gobierno y sociedad para dirimir, sin contratiempos ni artilugios, las posibles controversias que la ejecución del proceso implique, y tampoco dissociarse del esquema de desarrollo integral que es su fin último. Esta técnica o herramienta de política no es ajena al progreso del ser humano desde más allá de las primeras civilizaciones; empero, el neoliberalismo la instituye como un sistema rector de la actividad gubernamental en el horizonte de corto, mediano y largo plazos. En México, se establece con tal sentido a partir de las reformas de 1983 a la Constitución Política federal, las cuales imponen al Estado la obligación de conducir el desarrollo mediante un sistema nacional de planeación democrática y deliberativa¹³² y mandatan a los gobiernos estatales a realizar los arreglos institucionales y normativos para realizar su propia planeación y, al mismo tiempo, transferirle a los gobiernos municipales dicha función.

¹³² Con las reformas al artículo 26 de la Constitución General de la República, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 10 de febrero de 2014, la planeación del desarrollo no sólo es democrática sino deliberativa; es decir, se le reconoce a la participación ciudadana la capacidad contestataria y propositiva, de modo que el gobierno “recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo”.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

Deliberadamente las reformas aterrizan la planeación en la esfera municipal y es cuando se vuelve práctica y dista de la complejidad que asume en las escalas superiores donde, por su misma lejanía, los gobiernos construyen la agenda con base en la información de actores representativos y en percepciones políticas de aquellos problemas que se consideran dignos de atención pública. La efectividad del proceso es un reto para el gobierno municipal porque está obligado a transitar de la improvisación a la organización prospectiva y, a la vez, es un desafío para la ciudadanía que ejerce su derecho a participar en la búsqueda de alternativas para su propio bienestar. A este nivel de interlocución gobierno-sociedad, la planeación tal vez no dependa tanto del engranaje legal ni de expertos planificadores sino del estilo de gobernar del gobernante en turno, no todos están dispuestos a gobernar con los ciudadanos y sus inquietudes, porque la decisión de hacerlo demanda, cuando menos, cuatro cualidades concurrentes en la construcción de una agenda de amplio consenso político: a) liderazgo, b) legitimidad, c) probidad y d) apertura.

La planeación en los municipios mexicanos se bifurca en dos canales de atención armonizados a las directrices políticas y normativas federales; por una parte, la ley de planeación de cada estado de la República, siguiendo el mandato nacional, estatuye el plan de desarrollo económico y social trianual y, por otra parte, las leyes de asentamientos humanos de los dos niveles referidos propician el plan de desarrollo urbano. La disociación de ambos procesos, indica que la centralidad de la rectoría existente requiere armonizar este conflicto legal y consolidar la acción planificadora como un proceso integral y multisectorial del desarrollo local.

Asimismo, el reto para los gobiernos municipales mexicanos es acondicionar este desajuste normativo en la realidad concreta y en adelante el camino puede ser a través de la ordenación del territorio que faculta la Ley General de Asentamientos Humanos.¹³³ Lo anterior, teniendo presente que “el territorio además de recurso,

¹³³ En países europeos como Alemania (1965), Bélgica (1962), Dinamarca (1992), España y sus autonomías, Francia (1995) y Holanda (1965), entre otros (Noguera *et al*, 2009: 22), la ley postula como línea de política del Estado la ordenación del territorio como política de Estado. Asimismo, en América Latina algunas legislaturas aprobaron la ley con igual propósito aunque en principio esta actividad se relacionó con el desarrollo urbano como ahora sucede en México: Argentina en la Provincia de Buenos aires (1977), Cuba

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

condición y resultado, representa un activo estratégico” (Farinós, 2011: 20) para la planeación de las actividades humanas bajo principios de sustentabilidad, de modo que la dimensión territorial se constituya en la categoría principal dentro del proceso de planificación de las acciones públicas, sociales y privadas.

4.3.2 Ordenamiento y gestión territorial

Aunque la planificación del desarrollo territorial y el ordenamiento territorial son dos categorías de vieja data en Europa,¹³⁴ en la actualidad su enfoque de análisis en las ciencias sociales y su aplicación en las tareas de gobierno son, cada vez, más elocuentes a nivel mundial. La visión del territorio como eje de articulación de políticas, propende a superar el esquema reduccionista del desarrollo basado en el crecimiento económico y abrir el abanico a otras áreas de la vida humana. Hoy no extraña leer, hablar o escribir sobre desarrollo social, desarrollo rural, desarrollo urbano, desarrollo cultural y más recientemente de desarrollo sustentable y desarrollo territorial, y tampoco parece extrañar que la planificación esté pasando de su concepción sectorial a la multisectorial, dando lugar a la participación organizada de los sectores administrativos y sociales en la atención de cada necesidad o problema, a modo de módulos de acción coordinada y concertada en una metodología de “todos para uno y uno para todos”.

El ordenamiento territorial hace del territorio un sujeto activo en la formulación de la agenda gubernamental y un objeto de las políticas públicas encaminadas a la utilización óptima del espacio para mejorar la calidad de vida de los colectivos sociales y del medio ambiente; por tanto, ordenar el territorio va más allá de conocer la naturaleza, vocación y uso del suelo, de identificar los recursos tangibles e intangibles (patrimonio natural) y de analizar las relaciones del ser humano con el medio ambiente, elementos básicos de la planificación territorial. El proceso, siendo

(1978), Colombia (1997) (Massiris, 2002), en línea, <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-125.htm>, consulta del 21 de enero de 2016.

¹³⁴ En Alemania, por ejemplo, se llevó a cabo la primera planificación territorial en 1920, y entre 1925 y 1930 se continúan los proyectos de planificación territorial de carácter subregional, <http://docplayer.es/7096088-Planificacion-del-desarrollo-territorial-en-europa-francia-alemania-e-italia.html>, consulta del 21 de enero de 2016.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

eminentemente político, busca cambiar patrones en el pensar y quehacer del *homo economicus* y de la sociedad en su conjunto, cumpliendo los objetivos de su enfoque científico multidisciplinar y glocal que busca proveer al desarrollo equilibrado y justo en términos sustentables, y hacer del territorio el rector de las actividades sociales, económicas, políticas, ambientales y culturales de la población.

El enfoque de estudio interdisciplinario a que convoca el proceso de planificación del ordenamiento territorial, responde a diferentes factores. Al respecto podemos acudir a los que resalta Gerardo Torres: a) “la persistencia de la idea romántica del territorio como el origen, lo singular, lo específico y la identidad” (Torres *et al*, 2011); b) “el desarrollo de las teorías de la economía espacial y de la localización”, y c) “la seguridad alimentaria y sus aristas éticas” (Boucher *et al*, 2012). Las graves patologías que en la actualidad presentan los ecosistemas urbanos y rurales con indudable repercusión nacional y global, así como los desequilibrios regionales y locales del desarrollo que agudizan la desigualdad y la marginación de los grupos más vulnerables de la población, y que contribuyen fuertemente a la migración interna y transnacional, obligan al gobierno y a la sociedad a revalorar y organizar el territorio como alternativa válida para apremiar los cambios.

Pero como la operatividad del proceso afecta prácticas e intereses arraigados en las actividades económicas, sociales y culturales individuales y grupales, la labor política del gobierno resulta clave en la conciliación y la conducción democrática de los diferendos para llegar al acuerdo con el mayor consenso posible. En el intento, las acciones dirigidas desde los niveles nacional y regional tienden a no ser efectivas por el desconocimiento de las realidades específicas y es cuando la labor práctica del gobierno municipal resalta como la estructura política adecuada por la proximidad que representa; sin embargo, también es cierto, la eficiencia en la operatividad de las acciones programadas mucho depende del involucramiento de las instancias de poder territorial submunicipales y comunitarias que, por su grado de compenetración con la población y los diversos liderazgos de su ámbito jurisdiccional, pueden coadyuvar con éxito al propósito de la política de ordenación territorial a partir de la comunidad.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

Con esta visión emergente en la construcción de un futuro mejor, se han venido acondicionando los sistemas jurídicos e institucionales de los países centrales y periféricos, en los sistemas federales lo están haciendo incluso las entidades subestatales. En el nuevo andamiaje es perceptible la importancia del municipio en los retos que la alternativa contiene. En México, como parte de las reformas constitucionales de 1983, mencionadas anteriormente, se incorporan a la vida municipal facultades relacionadas con el ordenamiento del territorio, cambio que se adelanta a la expedición de la Carta Europea de Ordenamiento Territorial.¹³⁵ A partir de entonces, el ayuntamiento mexicano participa a través de dos líneas de acción: a) como entidad concurrente en el ordenamiento territorial y b) como responsable directo de la planeación urbana y del uso del suelo, cuyas vertientes se consolidan con las modificaciones de 1999 al propio ordenamiento nacional en las siguientes facultades y deberes de carácter transversal:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales.
- c) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo de su competencia y otorgar licencias y permisos para construcciones.
- d) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.
- e) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y ejecución de programas de ordenamiento territorial.

Estas funciones repolitizan al gobierno municipal en un segmento de la vida social, económica y ambiental de total importancia en la reorientación del desarrollo; no obstante, su protagonismo está mediatizado por las reglas de juego que establece la legislación federal de la materia e, inclusive, las facultades sobre uso del suelo y expedición de permisos son causales de disputa entre ayuntamientos y gobiernos

¹³⁵ Documento rector del ordenamiento territorial en los países miembros del Consejo de Europa, fue adoptado por la Conferencia Europea de Ministros responsables de la Ordenación del Territorio (CEMAT), en la reunión de Torremolinos, España del 20 de mayo de 1983. Sus antecedentes se remontan a 1970, año en que inician las reuniones periódicas para intercambiar opiniones, debatir los objetivos de corto y mediano plazos y tomar las resoluciones sobre el ordenamiento del territorio (Hildenbrand, 2002).

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

estatales que expiden y promulgan normas que afectan la autonomía municipal y que, en todo caso, la asunción de la función por parte del gobierno estatal debe ser a voluntad convenida con el ayuntamiento. Como muestra de estas circunstancias de poder, los ayuntamientos de Tequisquiapan, El Marqués y Colón del estado de Querétaro, acordaron, en el 2012, impugnar diversas disposiciones del Código Urbano estatal ante el máximo tribunal de justicia del país, por estimar que afectan la autonomía municipal¹³⁶ y cuya resolución está pendiente de emitirse por parte de la suprema Corte de Justicia de la Nación.

A pesar de estas polémicas, en la línea del tiempo y de la ecología, el gobierno local y sus componentes territoriales están llamados a participar en la planificación de la ordenación del territorio conforme lo propone la Carta Europea de Ordenación del Territorio; es decir, esta acción política y técnica es democrática, porque asegura la participación de la población y sus representantes políticos; global, porque asegura la coordinación e integración de distintas políticas sectoriales con un enfoque global; funcional, porque tiene en cuenta la conciencia regional basada en valores, cultura e intereses comunes; y prospectiva, porque tiene presente el análisis de tendencias y el desarrollo de fenómenos sociales, económicos, políticos, culturales y medio ambientales a largo plazo.

En este nuevo paradigma de responsabilidades para la sustentabilidad, la función planificadora del desarrollo socioeconómico municipal, regional y nacional parte, necesariamente, del territorio como ser vivo y en constante proceso de cambio. Ya los expertos han destacado su injerencia en la perspectiva de las distintas actividades de la vida social y su revaloración la ubican en el contexto de la globalización (Boisier, 2006a y 2011b; Cuervo, 2006; Rodríguez, 2010). Los argumentos parten de las relaciones que encarna el binomio ser humano-territorio, el territorio forma parte activa en el subconsciente más íntimo de las personas y es

¹³⁶ Las controversias constitucionales presentadas por los ayuntamientos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) contra el gobierno del estado de Querétaro, son las siguientes: 65/2012 para la del municipio de Tequisquiapan y las 66/2012 y 67/2012 para los municipios de El Marqués y Colón, <https://www.scjn.gob.mx/PLENO/Lista%20Oficial/7%20de%20junio%20de%202016.pdf>, consulta del 15 de mayo de 2016.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

potencial ingrediente de sus lazos identitarios, así como que “la calidad del territorio determina el desarrollo de las estructuras sociales pertinentes en cada escala” (Boisier, 1998: 6) territorial, por lo que de su ordenación científica dependerá su conservación, mejoramiento o deterioro con repercusiones en el bienestar general.

4.3.3 Alianzas público-privadas en las oportunidades de relación glocal

Hay temas en la agenda de gobierno que ameritan la asociación público-privada para cristalizarse en beneficio de la sociedad, según la doctrina del mercado que sigue buscando minimizar al Estado. Los casos de las autopistas y del transporte público o de la producción de energías limpias y la exploración y producción de hidrocarburos, son ejemplos indicativos de la fórmula contractual que viene acelerando el paso ante la imposibilidad estatal de hacerlo con recursos propios. La opción no significa necesariamente una concesión tradicional porque sólo puede comprender la financiación de la infraestructura y no su operación. La tendencia, sin embargo, es otorgar el paquete completo y conceder a los privados la explotación de negocios redituables en distintas materias de lo público.

Esta modalidad contractual, impulsada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en la Región, mantiene una creciente aceptación por parte de los gobiernos alineados a las políticas mercantilistas de los organismos multilaterales y su oferta, ha propiciado en las últimas dos décadas arreglos al sistema legal e institucional de diversos países del globo,¹³⁷ con el objetivo de crear nichos de mercado y asegurar certeza jurídica para facilitar el acceso a los inversionistas privados en el desarrollo de nuevos proyectos de infraestructura de interés público y en la gestión de servicios estatalmente no factibles de suministrarse a la velocidad exigible de las demandas sociales y con la calidad requerida por los retos de un desarrollo equilibrado y justo, así como por la competitividad a que convoca la globalización.

¹³⁷ En México, la Ley de Asociaciones Público Privadas y las reformas que derogan diversas disposiciones de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, así como de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, de la Ley de Expropiación, de la Ley Agraria, de la Ley General de Bienes Nacionales y del Código Federal de Procedimientos Civiles, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 16 de enero de 2012.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

Estas alianzas o asociaciones pueden ser variadas y de distinto nivel u orden de gobierno: nacional, regional y local. Su cobertura en la contratación depende de las necesidades sociales del proyecto que se busca realizar asociativamente y en términos de riesgos compartidos, según reza el código del *Programa para el Impulso de Asociaciones Público-Privadas en Estados Mexicanos (PIAPPEM)*.¹³⁸ El BID promueve e incentiva este esquema en las entidades subnacionales y también en los municipios. Con tal propósito, en México creó en el año de 2010, el *Programa de Fortalecimiento de Municipios para el Desarrollo de Proyectos de Asociación Público-Privada (MuniAPP)* en el marco del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), para brindar asistencia técnica, capacitación y experiencias exitosas.

Los dos programas son auspiciados por el Tecnológico de Monterrey y lo opera la Universidad virtual a través del Centro para el Desarrollo de Infraestructura y Servicios en Asociación Público-Privada. En el año 2013, la convocatoria¹³⁹ a los gobiernos municipales del país, buscó que los interesados presentaran ideas de proyecto para elaborar el estudio correspondiente con un apoyo no reembolsable del 90% del costo por parte del programa, siempre que no rebasara los trescientos noventa mil pesos. Como antecedente a estos incentivos de interés trasnacional, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) estableció, en 2008, el Fondo Nacional de Infraestructura para apoyar con recursos frescos a empresas concesionarias de servicios y contratos de asociación público-privada.

Indudablemente, en la reestructuración económica de los países, las alianzas público-privadas son una opción, que le dan un giro a la fórmula tradicional de la concesión de los servicios públicos que siendo rentable no perdía la responsabilidad

¹³⁸ El Programa tiene el objetivo de brindar “apoyo técnico y financiero a las entidades federativas de México para crear las condiciones jurídicas, institucionales y técnicas necesarias para el desarrollo de proyectos de Asociación Público-Privada de carácter estatal a través de mecanismos alternativos a la inversión pública tradicional con el fin de que ofrezcan infraestructura y servicios: www.piappem.org, consulta del 13 de octubre de 2015.

¹³⁹ La convocatoria fue lanzada el 22 de noviembre de 2012 a los “RR. AYUNTAMIENTOS DE LOS MUNICIPIOS DE MEXICO” y tuvo un *adendum* (22/01/2013) para prorrogar la fecha de entrega de las propuestas. Al parecer no hubo para 2014 y 2015, <http://www.cca.org.mx/ps/funcionarios/muniapp/convocatoria.html>, consulta del 15 de octubre de 2015. Al parecer fue la última en el portal correspondiente no se encontraron indicios sobre algunas más recientes.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

social del servicio. En el ámbito mexicano, la opción de las concesiones se remonta a la década de los setenta del siglo pasado como un mecanismo contractual de derecho administrativo, utilizado preferentemente por el gobierno federal para transferir al concesionario el “poder público le transfiere derechos o facultades administrativas, mediante determinadas cláusulas compromisorias derivadas del interés público que significan el control de la administración pública” (Serra, 1977: 236).

A nivel local, la oportunidad para los municipios comenzó a proponerse sin mayores resultados y de manera incierta a partir de las reformas de 1983 al artículo 115 constitucional. Enrique Cabrero Mendoza, señala que hasta el 2006, “Sólo alrededor del 1% de los gobiernos municipales del país ha desarrollado experiencias de concesión o coinversión con empresas privadas en la prestación de servicios, es decir, una de cada 20 ciudades del país” (Cabrero, 2006: 144), lo que evidencia cierta fragilidad política de los gobernantes locales para intentar dar este paso nada grato para los beneficiarios del servicio o servicios a contratar asociativamente.

Quizás la resistencia a recurrir a este modelo de inversión asociada proceda de las susceptibilidades sociales que polemizan sobre la privatización subyacente del servicio como probablemente sucedió en Venezuela y Bolivia¹⁴⁰ o sobre la posible corrupción de funcionarios para favorecer las ganancias particulares, lo que afecta la gobernabilidad democrática. Es indudable que influyen también las experiencias nocivas que han registrado diversos países como Colombia, España y Perú, entre

¹⁴⁰ Tres sucesos pueden ejemplificar esta situación: A) en el ideal neoliberal el gobierno nacional venezolano licitó el servicio de agua potable en 1993 por convocatoria internacional e ignoró en el proceso a los gobiernos municipales que se negaron a la negociación, llevando al fracaso la propuesta y finalmente seguir con el mismo esquema de concesión del servicio a través del Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS) con una reestructuración de fondo para convertirlo en *holding* de empresas regionales con financiamiento público (Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Universidad Autónoma Metropolitana y Red de Investigación Urbana, 1999). B) “La Guerra del Agua en Cochabamba, Bolivia fue uno de los conflictos ambientales más importantes de América Latina en los últimos años” (Crespo, Fernández y Herbas, 2005: 185). Se considera un símbolo de lucha social que, según los autores, se reproduce en el país y en otras regiones ante otros conflictos similares como en la ciudad de El Alto, Bolivia. Este importante suceso de resistencia indudablemente obedeció a la toma de decisiones unilaterales, aunque la expulsión de la concesionaria internacional trajo consigo una “demanda por veinticinco millones de dólares ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (Ciadi), tribunal internacional dependiente del Banco Mundial” (Ibid).

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

otros. En México el fracaso de las transferencias de los bancos y de las autopistas y carreteras a la iniciativa privada trajo consigo costosas cargas financieras para la sociedad.¹⁴¹

Aunque para la economía de mercado dichas asociaciones público-privadas tienen mayores ventajas competitivas para cristalizar proyectos de inversión, con cuatro fines posibles: a) el social, b) el productivo o económico, c) el de eficiencia de la gestión pública y d) el del negocio para los inversionistas (Díaz, 2014), no dejan de ser un tema candente en la toma de decisiones, pues la opción observa dos posiciones asimétricas entre los políticos del gobierno y entre los especialistas: a) hay quienes las consideran la mejor alternativa para enfrentar los efectos de las crisis económicas recurrentes, y b) otros en cambio, piensan que esto perjudica el erario público y encarece la contraprestación de los servicios para los usuarios, causando recriminaciones, molestias y cambio en las preferencias electorales. A pesar de las posiciones encontradas, este tipo de asociaciones es una posibilidad en la agenda de políticas de los distintos niveles de gobierno, siempre y cuando el proyecto esté plenamente justificado, genere beneficios sociales y demuestre su ventaja financiera frente a otras formas de financiamiento¹⁴² y con ello fluya hacia el grupo o los grupos sociales involucrados la información correcta, se tomen en cuenta sus puntos de vista y haya transparencia en el proceso de la licitación y la asignación del contrato.

En estos términos, no puede obviarse el involucramiento del gobierno municipal y de sus representaciones territoriales de poder para afianzar la factibilidad de los proyectos nacionales, regionales o locales; es decir, la labor precisa de escenarios de gobernanza multinivel para tejer lazos de coordinación interinstitucional y de concertación eficientes. Asimismo, a nivel municipal, quizás el modelo aplique sólo

¹⁴¹ En efecto, el rescate bancario y el de autopistas y carreteras son muestra de la nulidad de las concesiones cuando se realizan sin planeación o bajo términos de pago de favores. Más recientemente se han publicitado en las redes sociales actos de corrupción que exhiben la falta de valores éticos de funcionarios en la trama de componendas ilegales con los privados.

¹⁴² Párrafo segundo del artículo 2 de la Ley de Asociaciones público-privadas, publicada en el diario Oficial de la Federación el 16 de enero de 2012.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

a los municipios urbanos y en menor medida a los rurales. Si bien es cierto que la Ley de Asociaciones público privadas de México oferta la investigación aplicada y la innovación tecnológica, es cierto también que hoy se habla de asociaciones público-privadas para el desarrollo.

Es natural que los inversionistas nacionales y extranjeros busquen asegurar sus inversiones o alianzas con el gobierno para emprender proyectos de inversión total o parcial. Valoran los atributos y las debilidades legales e institucionales que rigen la vida nacional, regional y municipal, así como la forma de gobernar de los gobiernos, las prácticas de la gestión pública y el comportamiento social. En este sentido, los gobiernos municipales le apuestan a tres grandes propuestas:

- a) La mejora regulatoria para dar certidumbre y confianza, lo que implica no sólo llevar a cabo acciones de revisión y acondicionamiento de la reglamentación municipal en términos de competitividad sino la capacidad de proponer iniciativas al Congreso local o nacional a efecto de destrabar posibles candados normativos.
- b) La profesionalización y permanencia de los servidores públicos y de las prácticas institucionales para garantizar una gestión pública eficaz, eficiente, transparente, honesta, continua y no endeudada, lo que conlleva la aplicación de códigos de ética pública.
- c) La incorporación de la participación ciudadana deliberativa y propositiva en la toma de decisiones y en el tratamiento y solución de los asuntos públicos, con particular atención a la contraloría social.

Bajo estas condiciones a que llama la globalidad, los municipios urbanos sobre todo, se encuentran ante la disyuntiva de seguir en la placidez de la tradición política ante los retos y desafíos del entorno nacional e internacional o enrolarse en el curso de acción para internacionalizarse y competir globalmente. Actualmente, la categoría “municipio global” significa alcanzar estándares mundiales no por el uso de las tecnologías en el mundo de las interacciones de los gobiernos locales que son fundamentales sino por los atributos de gestión y comportamiento que, en este caso, enmarcan las calificadoras transnacionales como información de primera mano para guiar las decisiones de financiamiento a los gobiernos; es decir, desde el punto de

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

vista crediticio pueden validarse los méritos de gobierno y administración del gobierno municipal para acceder a dicha categoría.

La experiencia de este desafío, en México, solamente la ha tenido el municipio de Querétaro, capital del estado federado del mismo nombre. Ganó el emblema con la ratificación que, en el 2012, hizo la calificadora internacional Standard & Poor's, al otorgarle las calificaciones mxAA+ a nivel nacional y BBB a nivel global, considerando para ello, los siguientes tópicos: a) la continuidad de la política de buen gobierno en el tiempo y sin perjuicio para las finanzas públicas; b) las buenas prácticas en la gestión reflejadas en el desempeño presupuestal y en un manejo prudente del endeudamiento, y c) el grado de inversión, características que sólo había reunido el municipio de Bogotá, Colombia en el espectro municipal de América Latina.¹⁴³

Reflexión final

El modelo de gobierno submunicipal que representan las juntas municipales del estado de Campeche comprende, en su prospectiva, desafíos en la relación de lo con lo global, debido a las capacidades institucionales que le acreditan, sólo plausibles en el caso de las juntas parroquiales rurales del Ecuador que como cuerpo colegiado autónomo descentralizado cuenta con presupuesto anual y una serie de funciones de gobierno y administración, destacando, en el contexto de lo global, su capacidad institucional para negociar y firmar convenios internacionales para el cumplimiento de sus fines. Las juntas municipales campechanas, en su calidad de autoridad representativa de los ayuntamientos en el plano intermedio de la organización política municipal, por su equivalencia orgánica y funcional con el ayuntamiento y su papel de nodos articuladores entre las escalas de la comunidad y del municipio, se inscriben en el contexto del nuevo localismo que propone la

¹⁴³ Nota de Stándar & Poor's "México tiene primer municipio global", en revistaar.com, julio 2012, pp. 50-54, [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/465716151_gro_municipio_global%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/465716151_gro_municipio_global%20(2).pdf), consulta del 2 de junio de 2014.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

repolitización del gobierno local y de la ciudadanía en la definición de las decisiones encaminadas a promover el desarrollo de abajo hacia arriba.

Por tanto, con las capacidades directivas, de gobierno y administración que tiene dicho modelo territorial y que son necesarias de fortalecer siguiendo la trayectoria descentralizadora del gobierno campechano, es posible que asuman o compartan con el gobierno municipal, los retos y desafíos a que convoca la glocalización en los siguientes términos:

- a) En el contexto de las relaciones de lo local con lo global, el gobierno municipal está llamado a repolitizarse para cumplir su misión internacional; es decir, en la actualidad los vínculos estatales con el exterior ya no son exclusivos del gobierno central, también involucran a entidades regionales y municipales. Este nuevo paradigma abre ventanas de oportunidad para hermanamientos que no sólo sean culturales sino de cooperación entre pares o para atraer inversión en términos de competitividad.
- b) En este escenario, las juntas municipales, un modelo de gobierno colaborativo por sus capacidades institucionales y jurídicas particulares, son piezas clave en la gestión del gobierno municipal. Desde su posición intermediaria contribuyen a la gobernabilidad democrática y a la gobernanza locales, cuestión que pudiera mejorarse si el gobierno del estado de Campeche, siguiendo la historia de su vocación descentralizadora, repiensa la organización política estatal bajo dos criterios estructurales, estimulando así las ventajas competitivas en el plano internacional: a) elevar las secciones municipales a la categoría de municipio en un proceso racional de remunicipalización, y b) o bien, fortalecer políticamente la organización y funcionamiento de las juntas a través de la transferencia de mayores ingresos en las arcas seccionales.
- c) Las juntas municipales en el concierto de la cooperación internacional de los gobiernos locales, se constituyen en centros estratégicos de articulación de los intereses comunitarios que encabezan los comisarios y agentes municipales u otros actores de las distintas comunidades de su jurisdicción y de facilitación en la implementación de políticas públicas y de programas municipales, estatales o nacionales. Asimismo, son dispositivos tácticos en la construcción de redes no

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

sólo para la planeación del desarrollo socioeconómico del municipio sino para la ordenación y gestión integral del territorio a que convocan los pronunciamientos globales de los Estados y los movimientos de la sociedad civil tanto locales como internacionales.

- d) Si la globalización empuja el reposicionamiento de lo local en la arena de las decisiones políticas y la corriente neolocalista persiste en reposicionar la unidad básica de la división territorial y de organización político-administrativa de los Estados-nación en la alternativa del desarrollo, entonces la propuesta incluye a las instancias submunicipales y comunitarias de poder que son las que hacen posible un gobierno frente a frente en las tareas de la cosa pública.

En fin, el entramado de instituciones territoriales al interior de los municipios, hoy en día, tiene valor estratégico al promover y conservar la unidad del sistema municipal y propiciar ambientes de cooperación y corresponsabilidad público-social, escenario que generan al ayuntamiento seguridad logística para emprender proyectos sustentables y de beneficio social a través de alianzas estratégicas con sus pares en la esfera internacional o con instituciones privadas nacionales o extranjeras.

CONCLUSIONES

A los Estados les va a corresponder cada vez más un papel de “gestor de las interdependencias” entre desafíos, actores y estrategias situados a lo largo del eje local-global.

Prats, 2005

Teniendo en cuenta que la perfección es un estado ideal de virtudes deseado y quizás nunca logrado por la misma imperfección humana, el acondicionamiento de las instituciones se convierte en un proceso estratégico, continuo, permanente y estructural para lograr mejores resultados en la regulación de las interacciones sociales y en el bienestar general, de modo que profundizar la reforma del Estado, no sólo es una causal sino un curso de acción política; es decir, no sólo implica ir a la raíz de los problemas estructurales que impiden el desarrollo equilibrado y justo, particularmente en los países subdesarrollados o emergentes como México, sino una estrategia con visión de largo alcance para enfrentar con mayor acierto los retos y desafíos de la globalización, sobre todo ahora en que está a debate el reposicionamiento del Estado ante las fallas del mercado, más evidentes a partir de la crisis financiera de Wall Street de 2008, provocada por la burbuja inmobiliaria precisamente en el centro del poder económico y político mundial.

Pero como se preguntara Boaventura de Sousa Santos, “¿qué tipo de Estado está de vuelta?” (Sousa, 2010: 67) o qué especie de Estado se imaginan los actores políticos para responder con eficiencia a los retos del nuevo orden planetario sin perder la identidad nacional que algunos analistas presuponen en riesgo inminente debido a los acuerdos multilaterales, el poder de las instituciones multinacionales y

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

las corrientes migratorias internacionales. En la lógica del nuevo institucionalismo, el cambio institucional propone no repetir la historia si no superar paradigmas para garantizar condiciones de calidad de vida colectiva, lo cual, entre otras cosas, obliga a cambiar la visión vertical del desarrollo por la visión de abajo hacia arriba, cuestión que apunta a la posibilidad de refundar el Estado desde sus cimientos territoriales, misión que conjuga, al menos, dos cursos de acción fundamentales: a) repensar el Estado como un todo sistémico hacia adentro y hacia afuera, y b) repensar la relación local-global en términos de ventajas competitivas para aprovechar, con acierto, las oportunidades de cooperación e inversión que brinda el entorno nacional e internacional a los gobiernos locales.¹⁴⁴

En el rejuego político de la integración e interdependencia de los Estados-nación, el medio más efectivo para medir fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas del Estado y así de sus unidades territoriales pudiera ser el razonamiento basado en la teoría de sistemas (Campero y Vidal, 1977; Von, 1980), hoy con más solidez teniendo de soporte las tecnologías de la información y comunicación. En efecto, este recurso de análisis puede permitir a los gobiernos centrales tomar decisiones estratégicas e integrales encaminadas a fortalecer el alto gobierno robusteciendo, a la vez, al municipio con sus estructuras territoriales. Despojarlo de facultades devueltas a partir de las década de los ochenta del siglo pasado, con el argumento de su ineficiencia e insuficiencia ética en la atención de asuntos torales emergentes es, lo hemos señalado ya, una valoración equivocada porque se basa en los efectos y no en las causas del problema.

El mundo actual poco a poco se convierte en un todo modulado por el sistema global, sistema que incluye y excluye en su proceso de dominación mundial y que, sin embargo, abre expectativas a sus integrantes para competir internacionalmente y obtener ganancias. Cerrar los ojos de la razón política a las exigencias de los retos basados en la competencia, es persistir en esquemas y prácticas de coexistencia

¹⁴⁴ Al respecto el sociólogo alemán Ulrich Beck resalta la necesidad de pasar de las relaciones internacionales de conflicto a las relaciones transnacionales de solidaridad y cooperación (Cruz y Zenildo, 2008)

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

obsoletos, nocivos y contrapuestos a la lógica de una nueva era de interrelaciones basadas en el cálculo de las conveniencias nacionales; por tanto, la estrategia de los decisores debe centrarse en el cómo lograr obtener mayores beneficios de la interdependencia y cómo aminorar y, con el tiempo, superar los desequilibrios del desarrollo que en la barbarie neoliberal tienden a acrecentarse como parte de las fallas de la institución mercado.

Ante estas realidades regionales y locales del paisaje de cada país, los gobiernos están obligados a revalorar la ruta de su inserción en el concierto de las naciones para conocer los frutos de esta actuación internacional y sus repercusiones en el interés nacional. La decisión política de hacerlo impone, como punto de partida, la realización de un diagnóstico introspectivo democrático, multisectorial y profundo, capaz de exhibir los pros y contras del acondicionamiento interno y con base en ello buscar alternativas de mejora estructural para ser más competitivos y proactivos.

Así, cuando se habla e insiste en “pensar global y actuar local”, hay dos cuestiones éticas subyacentes a considerar por los actores públicos, sociales y privados; por una parte, la decisión puede ser reactiva ante las presiones y ofertas de la arena mundial y, por ende, participar sin el acondicionamiento interno suficiente, y por otra parte, puede ser proactiva; es decir, la elección de interactuar globalmente responde a preparativos de racionalidad política previos. En este sentido, es de entender que un gobierno reactivo tiende más a facilitarle el camino al mercado porque son insuficientes los esfuerzos para desplegar todo el potencial del Estado en aras de competir más adusto y obtener mejores dividendos; en cambio, un gobierno proactivo mide con cautela los arreglos legales, institucionales y organizacionales como condición insalvable en la dialéctica de los dos espacios geopolíticos sin perder la importancia vertebral del diseño e implementación de políticas para su fortalecimiento interior.

La propuesta de actuar local, también apunta a las estructuras territoriales del Estado y en especial al papel protagónico de la entidad municipal que, hoy en día, se vuelve más ostensible ante las asimetrías del desarrollo. Los procesos de

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

descentralización y democratización impulsados por los organismos multilaterales y ejecutados por los gobiernos centrales con diferentes grados de intensidad, de algún modo han cambiado el ejercicio hegemónico del poder político centralizado, desagregando la toma de decisiones y los recursos financieros en los escalones de la pirámide estatal; sin embargo, en el curso de las preferencias del gobierno nacional por conservar el control político, siguen activadas y continúan activándose fórmulas centralistas que inhiben las iniciativas locales y la participación efectiva del gobierno municipal en las tareas de su propio desarrollo. Tales circunstancias hacen de la subsidiaridad un mecanismo de control político e injerencia de instancias superiores en la atención de particularidades y especificidades locales que, por la naturaleza de su origen, corresponde atender a los ayuntamientos o concejos y más directamente gestionar a las agencias territoriales submunicipales y comunitarias.

Repolitizar al gobierno local, implica profundizar la descentralización, como medio de distribución (Olmedo, 2000) del poder y empoderar a la sociedad civil en los asuntos públicos municipales y comunitarios. Significa pasar de un proceso parcial centrado en la devolución de facultades a un proceso integral para afianzar la solvencia de la participación de la autoridad municipal en el progreso de los pueblos que comprende la demarcación municipal, así como en los compromisos posibles de adquirir en el contexto de la vinculación glocal. Es decir, la descentralización y la democratización, dos políticas vinculantes, tienen el desafío de reposicionar al gobierno municipal en el horizonte de la gobernanza y gobernabilidad democráticas, donde la construcción de consensos y acuerdos tiene que ser parte de las nuevas formas de gobernar de las instancias locales en la cuna de la democracia.

No se trata de tejer redes y de atender las necesidades sociales en escenarios de fragilidad política, se requiere un municipio refundado como el subsistema que es del macrosistema estatal. Las ventanas de oportunidad que abre la globalidad a los gobiernos locales, no incluye sólo ciudades o municipios urbanos con sus naturales nichos de oportunidad para el mercado, sino también a los municipios rurales que por sus recursos territoriales, materiales e inmateriales, son propensos a ofertar

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

paisajes turísticos, culturales, de innovación, de aprendizaje y de inversión al exterior. Bajo este nuevo contexto, en México, la administración pública municipal y no el gobierno, está facultada para celebrar acuerdos internacionales con gobiernos extranjeros, por supuesto del mismo nivel y con organizaciones internacionales, siempre y cuando el gobierno federal otorgue el visto bueno, incentivo importante para seguir anclando el rediseño del entramado legal e institucional del municipio en la dialéctica glocal.

En la amplitud de este acontecer paradigmático, el gobierno municipal no puede pensarse como un monolito cupular sino como un complejo de escalas territoriales que permiten acercar realmente al Estado con la sociedad de manera eficiente en la gestión de las necesidades de cada lugar. Para lograrlo, la oferta tampoco está en el simple establecimiento de agencias receptoras de trámites administrativos en microrregiones o zonas intramunicipales, como suele acontecer en la visión usual de los actores públicos; está, sin duda, en la descentralización del poder decisorial o en actos de descentralización política hacia las instancias inferiores. Desde esta perspectiva, el planteamiento de ningún modo le apuesta a la creación de nuevas estructuras territoriales cuando existen instituciones alternativas en el engranaje de la maquinaria municipal, únicamente necesitadas de arreglos legales para asumir explícitamente tareas directivas y de gobierno. Habrá casos en que la determinación obligue a formar nuevas instituciones para conseguir el objetivo planteado.

Como jamás un poder centralizado en cualquier nivel u orden de gobierno alcanza a desplegar todos los atributos de su entramado político y social, y menos aún en cuanto se trata del poder municipal, la descentralización ha fomentado antes de poder territorial de carácter submunicipal. La premisa subyace en el emprendimiento de esta investigación, cuyos resultados convalidan los objetivos y supuestos que la guiaron. Ciertamente el estatus de gobierno de las juntas municipales del estado de Campeche, es producto de un histórico proceso descentralizador continuo, gradual, incremental y de valor político, que contrasta diametralmente con el emprendido por la mayoría de las legislaturas estatales del país y da lugar a un modelo de gobierno

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

submunicipal con capacidades directivas y administrativas, y con un formato orgánico y funcional similar al del ayuntamiento. Este perfil, único en el ámbito nacional y que puede competir con otras experiencias internacionales como el prototipo de las juntas parroquiales rurales ecuatorianas, con la facultad expresa de incursionar en el ámbito internacional, lo posiciona como un modelo prescriptivo en el rediseño de la organización territorial de los municipios de otros estados de la República mexicana o de otros países del orbe.

Pero, la explicación no sería pertinente del todo si no se profundiza en este curso de acción que trasciende la distribución del poder municipal hasta la comunidad de base social o cuando menos lo intenta en la proclividad del actor público a no repartir ni compartir el poder. Si partimos del hecho empírico de que existen, ya sea por tradición legislativa o por nueva creación, esquemas colegiados de articulación e intermediación comunidad-municipio, el análisis muestra determinados factores de elección racional en el empeño de acercar el Estado a la sociedad:

- a) Repelencia de los decisores políticos a incrementar el número de entidades municipales aún en municipios de amplio territorio y población dispersa.
- b) Representación política intermedia menos costosa para el erario público en contraste con la creación de nuevos municipios que exige repartir el recurso disponible entre un mayor número de destinatarios.
- c) Mediación en la gestión de los asuntos públicos con mayor facilidad, sobre todo en ciudades densamente pobladas y no propias para dividirse en municipios.
- d) Retraso o apaciguamiento de la acción colectiva que promueve, por los medios legales, el ascenso de su comunidad o conjunto de comunidades a la categoría de municipio.

Estos factores resaltan la importancia del por qué el equipamiento de la institución submunicipal es relevante en la representación territorial, porque funciona como medio estratégico en los fines políticos y administrativos del gobierno municipal. De su ubicación geográfica y nivel de capacidades directivas y ejecutivas depende su garantía en la mediación de las problemáticas de cada lugar en términos de cooperación y corresponsabilidad y a menores costos de operación e, igualmente,

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

en la despresurización de la agenda de políticas del ayuntamiento que no abarca todos los asuntos concertados en el plan de desarrollo, ya sea por no ser asuntos de interés general, porque el costo-beneficio es alto en la introducción de servicios o porque rebasan la disponibilidad financiera.

Ahí es donde se encuentra inmerso el valor público de las juntas municipales que no teniendo todas las cualidades del ayuntamiento, funcionan como ayuntamiento, cuestión que las coloca en la antesala de la categoría de gobierno municipal. En el imaginario colectivo un nuevo municipio, en comparación con las secciones en que se divide el territorio de los municipios, significa mayores oportunidades de progreso social, al darse la ciudadanía una autoridad resolutoria e implicada en sus problemas y anhelos, con recursos propios para atender directamente sus necesidades y problemas colectivos. La movilización social, en su visión de lucha, subjetivamente busca el gobierno que le garantice el mayor grado de felicidad (Aristóteles, 2008) y en sus creencias se propone lograr el gobierno local como aspiración máxima.

En fin, la repolitización del gobierno local en los nuevos escenarios que propicia la globalización neoliberal, es un acto de racionalidad política que pone atención en dos causales de fortalecimiento institucional. Por una parte, la prioridad es equilibrar la transferencia de recursos nacionales con las responsabilidades transferidas al municipio. En México, el debate centraría su atención en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, focalizando el análisis a las fórmulas de distribución para que realmente sean compensatorias local y regionalmente; es decir, la distribución de la recaudación nacional participable debe guiarse por reglas de juego diferenciales para aminorar los desequilibrios del desarrollo, desalentando así el crecimiento irracional de las ciudades que continúan saturándose y abriendo oportunidades con la creación de centros de atracción en el medio rural, lo que implica pasar de la planeación tradicional a una planificación del ordenamiento territorial que permita el diseño e implementación de políticas nacionales de contención y promoción.

Por otra parte, en el marco de la democracia representativa, conviene analizar la arquitectura orgánica del ayuntamiento. Su composición actual no refleja la voluntad

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

ciudadana expresada en las urnas porque todo circula alrededor de la figura del presidente municipal. El formato de la planilla completa y bloqueada no garantiza la toma de decisiones democráticas en el cabildo, la sobrerrepresentación del partido ganador se convierte en un obstáculo protector de vicios en la gobernación, hoy necesarios de erradicar: presidencialismo, discrecionalidad, opacidad por falta de pesos y contrapesos, son esquemas contrapuestos a la transparencia y rendición de cuentas.

La alternativa garante de la democracia representativa y participativa a este nivel de concreción de los asuntos públicos es cambiar dicho formato para que los regidores sean electos por planilla de propietario y suplente en demarcaciones electorales municipales y el síndico o síndicos por circunscripción municipal al igual que el presidente propietario y suplente, con lo cual la lógica de la representación política transformaría el sentido de representantes de partido por representantes de pueblo que en este escenario no debe de extrañar. De continuarse como está conformado actualmente en la gran mayoría de los estados del país, la reelección inmediata no tiene manera de sancionar o premiar a regidores y síndicos y, por tanto, sin ninguna evaluación ciudadana, estos actores son beneficiados de modo indirecto.

La opción de rediseñar institucional y organizacionalmente al ayuntamiento gana en dos sentidos propios de la vida democrática: a) si los candidatos buscan el voto ciudadano adquieren compromisos con el electorado y, en caso de ganar, están predispuestos a defender los intereses de sus representados en el seno del cabildo, conducirse con transparencia y rendir cuentas; y b) si la integración es realmente plural existen mayores probabilidades de abolir viejas prácticas del principio de gobernabilidad en la asamblea deliberativa y de cambiar el efecto de la aplanadora del partido ganador en los acuerdos de cabildo, amén de que el síndico o síndicos pueden ser de otra fracción partidista a la del presidente municipal y cumplir así la función de tutela de los intereses municipales. En esta nueva arquitectura, las juntas municipales del estado de Campeche quedan incluidas porque también son parte de los arreglos institucionales para continuar en el cargo por un periodo más.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

FUENTES DE INFORMACIÓN

a) Bibliografía

- Acedo Angulo, Blanca (2015), *Soberanía y libertad municipal 1811-2014. Compilación de materiales legislativos*, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República y El Colegio de la Frontera Norte, A. C., México.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (estudio introductorio y edición) (2003), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, Librero Editor, México.
- _____ (2008), *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Álvarez González, Francisco y Francisco Álvarez Suárez (s/f), *Anales históricos de Campeche 1812-1910. Noticias de los tenientes del rey, jefes políticos y ayuntamientos*, Colegio de San José de Artes y Oficios, Mérida, Yucatán, México.
- Amorós, Celia (1991), *Hacia una crítica de la razón patriarcal*, Editorial Anthropos, España.
- Aristóteles (2011), *La política*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Arrazola, Lorenzo (1852), *Enciclopedia española de derecho y administración ó Nuevo teatro universal de la legislación de España é Indias*, Tomo V, Imprenta de Díaz y Compañía, Madrid.
- Astarita, Carlos (2005), *Del feudalismo al capitalismo: cambio social y político en Castilla y Europa Occidental (1250-1520)*, Publicaciones Universitat de Valencia y Editorial Universidad de Granada, España.
- Astudillo, César y Manlio Fabio Casarín León (Coords.) (2010), *Derecho constitucional estatal. Memoria del VIII Congreso Nacional de Derecho Constitucional de los Estados*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

- Aydon, Cyril (2011), *Historia del hombre*, Editorial Planeta Mexicana, S. A. de C. V., México.
- Aziz Nassif, Alberto y Jorge Solano Sánchez (Coords.) (2005), *Globalización poderes y seguridad nacional*, H. Cámara de Diputados, LXI Legislatura, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Miguel Ángel Porrúa, Librero- Editor, México.
- Babptiste Thorel, Jean (1814), *La voz de la naturaleza. Sobre el origen de los gobiernos*, Volumen primero, Reimpreso en Tarragona, en la Oficina de Brusi, en red, consulta del 25 de marzo de 2013.
- Baró Pazos, Juan, Manuel Estrada Sánchez y Margarita Cerna Vallejo (2004), *De la junta de Sámano al ayuntamiento Constitucional (1347-1872)*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cantabria, España.
- Bauman, Zygmunt (2006), *La globalización. Consecuencias humanas*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Bayona I Rocamora, Antoni, Amador Elena Córdova, Germán Fernández Farreres, Juna Junquera González et al (2004), *Estudios para la reforma de la administración pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- Beckhard, Richard (1973), *Desarrollo organizacional. Estrategias y modelos*, Serie Desarrollo Organizacional, Número 2, Fondo Educativo Interamericano, S. A., E.U.A.
- Bedala, Manuel, Carmen Fernández Ochoa, Rosalía Durán Cabello y Ángel Morillo (Eds.) (2005), *La arqueología clásica peninsular ante el tercer milenio. En el centenario de A. García Bellido*, Madrid.
- Benson, Nattie Lee (1994), *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, El Colegio de México y Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Blancas Martínez, Edgar Noé (2009), *Más municipios, más desarrollo. Estudios sobre desigualdad, identidad colectiva y gobierno local*, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México.
- _____ (2011), *Municipalización en América Latina. Perspectivas de análisis y experiencias*, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México.
- Blavia Esquirol, Antonio (1992), *Evolución del pensamiento político*, Equinoccio, Ediciones de la Universidad Simón Bolívar, Venezuela.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

- Bobbio, Norberto y Michelangelo Bovero (1985), *Origen y fundamentos del poder político*, Editorial Grijalbo, S. A. de C. V., México.
- Bonnin, Charles-Jean (2004), *Principios de administración pública*, Compilación y estudio introductorio de Omar Guerrero, Fondo de Cultura Económica, México.
- Borja, Jordi y Manuel Castells (2000), *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, Madrid.
- Boucher, Francois, Angélica Espinoza Ortega y Mario del Roble Pensado Leglise (Coords.) (2012), *Sistemas agroalimentarios localizados en América Latina. Alternativas para el desarrollo territorial*, Red Científica en Sistemas Agroalimentarios Localizados, México.
- Bravo Lira, Bernardino (1993), *Historia de las instituciones políticas de Chile e Hispanoamérica*, Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile.
- Bretón, Víctor y Francisco García (Eds.) (2003), *Estado, etnicidad y movimientos sociales en América Latina. Ecuador en crisis*, Icaria Editorial, S. A., Barcelona.
- Buchanan, M. James (2009), *Los límites de la libertad. Entre la anarquía y el Leviatán*, Katz Editores, España.
- Burbano Játiva, Anacélida (2003), *Más autonomía, más democracia*, Serie Megíter, volumen 35, Ediciones Abya Yala, Quito.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2006), *Acción pública y desarrollo local*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Camou, Antonio (2001), *Gobernabilidad y democracia*, 6 Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral, México.
- Campero, Gildardo y Héctor Vidal (Comps.) (1977), *Teoría general de sistemas y administración pública*, Editorial Universitaria Centroamericana (EDUCA), Costa Rica.
- Camogli, Pablo (2013), *Asamblea del año XIII. Historia del primer congreso argentino*, Santillana Ediciones, Argentina, 2013.
- Carré de Malberg, R. (1998), *Teoría general del Estado*, Fondo de Cultura Económica y Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Casanova, Eudaldo (2007), *Lo que queda del marxismo*, Prensas Universitarias de Zaragoza y Fundación Rey del Corral de Investigaciones Marxistas, España.
- Casar, María Amparo (2013), *México: Anatomía de la corrupción*, CIDE e Instituto Mexicano para la Competitividad, A. C., México.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

- Castillejo, José (2004), *Historia del derecho romano. Política, doctrinas, Legislación y Administración*, Editorial DYKINSON, S. L., Madrid.
- Céspedes del Castillo, Guillermo (2009), *América hispánica (1492-1898)*, Ediciones de Historia, S. A., Madrid.
- Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara (2002), *Memoria del Encuentro la Relación de Organizaciones Civiles y Gobiernos Locales*, México, D. F.
- CEPAL (2002). *Las nuevas funciones urbanas: gestión para la ciudad sostenible*, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, Número 48, United Nations Publications.
- Cicerón, Marco Tulio (2009), *Acercas de los deberes*, Universidad Nacional autónoma de México, México.
- Colomer, Josep M. (2007), *Instituciones políticas*, Editorial Ariel, S. A., España.
- Collí Ek, Víctor Manuel (2007), *Leyes electorales del estado de Campeche 1861-2007, Tomo I 1861-1990 y Tomo II 1993-2007*, Instituto Electoral del Estado de Campeche.
- _____ (2010), *Campeche historia de las instituciones jurídicas*, Universidad Nacional Autónoma de México y Senado de la República, México.
- Comité de Cafeteros de Santander (1995), *Análisis de la situación y perspectivas de trabajo del servicio de extensión. Resúmenes de los talleres*, Medellín, 21 de julio de 1995, Comité Departamental de Cafeteros de Santander, Colombia.
- Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador (2011), *Informe de capacidad operativa de los gobiernos parroquiales para gestionar la cooperación internacional*, 29 de julio, Ecuador.
- Coulanges, Fustel de (1986), *La ciudad antigua*, Editorial Porrúa, S. A., Sepan Cuantos, Núm. 181, México.
- Cuco, Alfonso, J. Romero y J. Farinós (Eds.) (2002), *La organización territorial del estado. España en Europa: un análisis comparado*, Els Autors y Universidad de Valencia, Valencia.
- Cuchillo, Montserrat y Morata Francesc (1991), *Organización y funcionamiento de las áreas metropolitanas*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, España.
- Chávez, Daniel y Goldfrank, Benjamín (Eds.) (2004), *La izquierda en la ciudad. Participación en los gobiernos locales de América Latina*, Icaria Editorial, España.
- Chic García, Genaro (2009), *El comercio y el mediterráneo en la antigüedad*, Ediciones Akal, S. A., Madrid, España.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

- Chust, Manuel (Coord.) (2007), *1808 La eclosión juntera en el mundo hispano*, Fondo de Cultura Económica y El Colegio de México, México.
- Dahl, Robert A. (2008), *La igualdad política*, Fondo de Cultura Económica de Argentina, S. A., Argentina.
- Das Gracias Pinto De Brito, Maria (2014), *Los municipios de Italia y España: Ley general y ley modelo*, Editorial DYKINSON, S.L., Madrid, 2014.
- Delors, Jacques *et al* (1996), *Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI. La educación encierra un tesoro*, Santillana Ediciones UNESCO, París, Francia.
- Devlin, Robert y Graciela Moguillansky (2009), *Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.
- Domínguez Compañy, Francisco (1982), *Ordenanzas municipales hispanoamericanas*, Asociación Venezolana de Cooperación Intermunicipal e Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid-Caracas.
- Doner, Richard F. (Coord.) (2007), *Innovación y construcción institucional: Latinoamérica y el este de Asia*, Icaria Editorial-Ediciones CRIES, Argentina.
- Dorsch, Sebastián y Miriam Leitner (Eds.) (2013), *Documentos constitucionales de México 1814-1849. Parte II: Chiapas-Puebla*, Walter de Gruyter GmbH, Berlín/Boston, Germany.
- Dowse, Robert E. y John A. Hughes (1979), *Sociología política*, Alianza Editorial, Colección Universidad No. 127, Madrid.
- Duso, Giuseppe (2005), *El poder. Para una historia de la filosofía política moderna*, Siglo XXI Editores, S. A., México.
- Ellul, Jacques (1970), *Histoire des institutions 1/2 l' antiquité*, Presses Universitaires de France, París.
- Enciso Alonso Muñumer, Isabel (1999), *Las cortes de Cádiz*, Ediciones Akal, S. A., Madrid, España.
- Engels, Friedrich (2011), *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, Grupo Editorial Éxodo, México.
- Escalante Fortón, Rosendo y Max H. Miñano G. (1972), *Investigación, organización y desarrollo de la comunidad*, Ediciones Oasis, S. A., México.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

- Escriche, Joaquín (1838), *Diccionario razonado de legislación civil, penal, comercial y forense o sea resumen de las leyes, usos, prácticas y costumbres, como asimismo de las doctrinas de los jurisconsultos*, Valencia, España.
- Farrerons Noguera, Lourdes (2014), *Historia del sistema sanitario español (Debates parlamentarios, 1812-1986)*, Ediciones Díaz de Santos, versión electrónica.
- Fernández Delgado, Miguel Ángel (2012), *El virrey Iturrigaray y el Ayuntamiento de México en 1808*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, México.
- Fernández, Margarita y Javier Salinas (Compiladores) (2012), *Defensa de los derechos territoriales en Latinoamérica*, RIL Editores, Chile.
- FES-ILDES (2003), *La descentralización que se viene. Propuestas para la (re) constitución del nivel estatal intermedio*, Plural Ediciones, Bolivia.
- Fox, Jonathan A. (2008), *Accountability politics: Power and voice in rural Mexico*, Oxford Studies in Democratization, EUA.
- Galán Galán, Alfredo y Cayetano Prieto Romero (Directores) (2009), *La descentralización de competencias autonómicas en la ciudad de Madrid. Nuevas oportunidades para la gestión desconcentrada*, Ayuntamiento de Madrid y Huygens Editorial, España.
- Galeana de Valdés, Patricia (2008), *Historia comparada de las Américas*, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe y Centro de Investigaciones sobre América del Norte, México.
- Galeana, Patricia (Coord.) (2012), *La resistencia republicana en la entidades federativas de México*, Senado de la República, Gobierno del Estado de Puebla y Siglo XXI Editores, S. A. de C. V., México.
- Galindo, Mario, Bonifacio Cruz, Elizabeth Pardo y Ramiro Bueno (2007), *Visiones aymaras, sobre autonomía. Aportes para la construcción del Estado nacional*, Fundación PIEB, La Paz, Bolivia.
- García Alfonso, Eduardo, Virgilio Martínez Enamorado y Antonio Morgado Rodríguez (1995), *Museos arqueológicos de Andalucía*, Ágora, S. A., Málaga.
- Científicas y Casa de Velázquez, España.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

- García Ruiz, J. Luis y Emilia Girón Reguera (Coords.) (2005), *Estudios sobre descentralización territorial: el caso de Colombia*, Servicio de Publicaciones Universidad de Cádiz, Cádiz, España.
- Giannini, Massimo Severo (1991), *Derecho administrativo*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- Gibson, Charles (2003), *Los aztecas bajo el dominio español (1519-1810)*, Siglo XXI, México.
- Gobierno del estado de Campeche (1957), *Centenario del primer ayuntamiento del Campeche libre*, Biblioteca Campechana-11, Campeche.
- Gómez Espelosín, Francisco Javier (2011), *Historia de Grecia en la antigüedad*, Ediciones Akal, S. A., Madrid.
- Gómez Isa, Felipe y Susana Ardanaz Iriarte (Eds.) (2008), *La plasmación política de la diversidad. Autonomía y participación política indígena en América Latina*, Deusto Digital Publicaciones, Bilbao.
- Gómez Montejo, Alicia Elidé. (2013), *Las H. Juntas Municipales del Estado de Campeche*, Gobierno del Estado de Campeche, Campeche, México.
- Gómez Pantoja, Joaquín (Coord.) (2009), *Historia Antigua (Grecia y Roma)*, Editorial Ariel, S. A, España.
- González Ordovás, María José (2000), *Políticas y estrategias urbanas*, Editorial Fundamentos, Caracas.
- González Oropeza, Manuel y David Cienfuegos Salgado (2010), *Digesto constitucional mexicano. Campeche*, Suprema Corte de Justicia de la Nación y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México.
- Goodin, Robert E. y Hans-Dieter Klingemann (Eds.) (2001), *Nuevo manual de Ciencia Política*, Tomo I, Ediciones Istmo, S. A., Madrid, España.
- Granados Chapa, Miguel Ángel (1992), *¡Nava sí, Zapata no! La hora de San Luis Potosí: crónica de una lucha que triunfó*, Editorial Grijalbo, S. A. de C. V., México.
- Grindle, Merilee S. (2009), *Going local. Decentralization, democratization, and the Promise of Good Governance*, Princeton/ Oxford: University Press.
- Guerrero, Omar (1997), *Principios de Administración Pública*, Escuela Superior de Administración Pública, Santa Fe de Bogotá, Colombia.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

- Guillamón Álvarez, F. Javier (2010), *Reformismo en los límites del orden estamental. De Saavedra Fajardo a Floridablanca*, Universidad de Murcia, España.
- Guillén López, Tonatiuh (2001), *Federalismo, gobiernos locales y democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática 17, Instituto Federal Electoral, México.
- _____ y Alicia Zicardi (Coords.) (2004), *Innovación y continuidad del municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal de 13 estados de la República*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, México.
- _____, Pilar López y Pablo Rojo (Coords.) (2006), *Municipio y buen gobierno: experiencias del ímpetu local en México*, Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, México.
- _____, Liliana González Pantoja y Pablo Rojo Calzada (Coords.) (2007), *Gobierno de proximidad. La capacidad y el ingenio de la gestión local*, Centro de Investigaciones y Docencia Económica, México.
- Heras i Trias, Pilar (Coord.) (2008), *La acción política desde la comunidad. Análisis y propuestas*, Editorial GRAÓ de IRIF, S. L., Barcelona, España.
- Hernández F., Abiram y Alfonso Osegueda (2009), *Manual de gobierno municipal en México*, Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”, A. C., México.
- Herrejón Peredo, Carlos (1984), *Textos políticos en la Nueva España*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Hildenbrand Scheid, Andreas (2002), *Política de ordenación del territorio en Europa*, Volumen 8 de la Colección Kora, Universidad de Sevilla, España.
- Hobbes, Thomas (2014), *Leviatán o de la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Hocquelllet, Richard (2011), *La revolución, la política moderna y el individuo. Miradas sobre el proceso revolucionario en España (1808-1835)*, Prensas Universitarias de Zaragoza y Universidad de Cádiz, España.
- Ianni, Octavio (2006), *Teorías de la globalización*, Fondo de Cultura Económica, México.
- INEGI (2011), *Perspectiva estadística México. Diciembre 2011*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

- _____ (2012), *Perspectiva estadística Campeche*. Diciembre 2012, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México.
- InWEnt – Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (2007), *Herramientas para el desarrollo organizacional*, Perú, marzo 2007, en línea <http://e-doctum.pe/docs/del/manual-DOP.pdf>, consulta del 2 de febrero de 2014.
- IPONAP-IEPES (1982), *El desafío municipal*, Instituto de Capacitación Política (ICAP), México.
- Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (2003), *El gobierno Local en Costa Rica. Organización política y funciones*, Serie de Administración Municipal No. 1, Costa Rica.
- Instituto de Historia Antigua (1977), *Actas del Coloquio 1977. Estructuras sociales durante la Antigüedad*, Memorias de Historia Antigua I-1977, Universidad de Oviedo.
- Instituto de Recursos Mundiales (2002), *Recursos mundiales. La gente y los ecosistemas: se deteriora el tejido de la vida*, EcoEspaña Editorial, España.
- Jaumeandreu, Eudaldo (1856), *Curso elemental de derecho público precedido de algunas nociones del derecho natural y de gentes*, Imprenta de Tomás Gaspar, Barcelona.
- Jáuregui, Luis (1999), *La real hacienda de Nueva España. Su administración en la época de los intendentes 1786-1821*, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Jiménez Ruiz, Francisco Javier (2005), *Financiamiento a partidos políticos y teoría de juegos*, Miguel ángel Porrúa, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco y LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, México.
- Kliksberg, Bernardo (Comp.) (1996), *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, Instituto Nacional de Administración Pública y Fondo de Cultura Económica, México.
- Kovaliov, S. I. (2007), *Historia de Roma*, Ediciones Akal, S. A., Madrid.
- Kuper, Adam Jonathan (1989), *Ortodoxia y tabú. Apuntes críticos sobre la teoría antropológica*, Publicacions d'Antropologia Cultural, Universitat Autònoma de Barcelona, España.
- Lee Benson, Nettie (1980), *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, LI Legislatura de la Cámara de Diputados, México.
- Leralta, Javier (2008), *Apodos reales. Historia y leyenda de los motes regios*, Sílex ediciones, S. L., Madrid.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

- Letelier, Valentín (1967), *Génesis del derecho*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile.
- Léveque, Pierre (1991), *Las primeras civilizaciones. De los despotismos orientales a la ciudad griega*, Ediciones AKAL, S. A. España.
- Licha, Isabel (Ed.) (2005), *Ciudadanía activa: gestión de presupuestos locales en Asia Oriental y América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D. C.
- Locke, John (2005), *Ensayo sobre el gobierno civil*, Gradifco SLR, Argentina.
- López Borja de Quiroga, Pedro y Francisco Javier Lomas Almonte (2004), *Historia de Roma*, Ediciones Akal, S. A., Madrid.
- Lubbock, John (2005), *The origin of civilisation and the primitive condition of man*, (Reimpresión) Kessinger Publishing, USA.
- Luhmann, Niklas (2005), *Poder*, Universidad Iberoamericana y Anthropos Editorial, España.
- March, James G. y Johan P. Olsen (1997), *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., Universidad Autónoma de Sinaloa y Fondo de Cultura Económica, México.
- Marchili, Luis Alberto (2009), *Cómo legislar con sabiduría y elocuencia. El arte de legislar reconstruido a partir de la tradición retórica*, Editorial Dunken, Argentina.
- Maritain, Jacques (2002), *El hombre y el estado*, Fundación Humanismo y Democracia y Ediciones encuentro, Madrid.
- Marrow, Henri-Irénée (2004), *Historia de la educación en la antigüedad*, Ediciones Akal, S. A., España.
- Martínez Leclanch, Roberto (2001), *Curso de teoría monetaria y política financiera*, Universidad Nacional autónoma de México, México.
- Martínez Ruíz, Enrique (Dir.) (2007), *Diccionario de historia moderna de España II. La administración*, Colección Fundamentos no. 229, Ediciones Istmo, S. A., España.
- Martínez Tornero, Carlos A. (2010), *Carlos III y los bienes de los jesuitas. La gestión de las temporalidades por la monarquía borbónica (1767-1815)*, Publicaciones de la Universidad de Alicante, España.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

- Martínez Veiga, Ubaldo (2013), *Historia de la antropología. Formaciones socioeconómicas y praxis antropológicas, teorías e ideologías*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid.
- Marzal, Manuel (1998), *Historia de la antropología 2. Antropología cultural*, Abya Yala y Universidad Politécnica Salesiana, Quito, Perú.
- Maquiavelo, Nicolás (1973), *El príncipe*, Espasa-Calpe, S. A., Madrid.
- McGuire, J. Michael (2009), *La descentralización para satisfacer necesidades básicas. Una guía económica para profesionales*, Information Age Publishing Inc, USA.
- Mellado, Francisco de P (1853), *Enciclopedia moderna. Diccionario universal de literatura, Ciencias, artes, agricultura, industria y comercio*, Tomo veinte y cinco, Establecimiento de Mellado, Madrid.
- Migdal, Joel S. (2011), *Estados débiles, estados fuertes*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Miklos, Tomás, Edgar Jiménez y Margarita Arroyo (2008), *Prospectiva, gobernabilidad y riesgo político. Instrumentos para la acción*, Editorial Limusa, S. A. de C. V. Grupo Noriega Editores, México.
- Molina, Wilder A. y Wigberto Sotelo S. (2002), *Sociedad local y municipio en el Beni*, Fundación PIEB, Bolivia.
- Moreno Plata, Miguel (2001), *La reorganización del ayuntamiento rural. Un enfoque alternativo para la modernización de los municipios rurales del país en los umbrales del siglo XXI*, Plaza y Valdés, S. A., de C. V., México.
- Morgan, L. H. (2001), *La Sociedad Primitiva*, Colofón, S. A., México.
- Mosca, Gaetano (2008), *Historia de las doctrinas políticas*, Ministerio de Cultura, España.
- Morris, David y Karl Hess (1978), *El poder del vecindario. El Nuevo localismo*, Editorial Gustavo Gili, S. A., España.
- Muñoz Maldonado, José (1833), *Historia política y militar de la guerra de la independencia de España contra Napoleón Bonaparte desde 1808 a 1814*, Tomo I, Imprenta de D. José Palacios, Madrid.
- Murillo, Soledad (2006), *El mito de la vida privada. De la entrega al tiempo propio*, Siglo XXI de España Editoriales, S. A., Madrid, España.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

- Naciones Unidas (2015), *Objetivos de desarrollo del Milenio. Informe*, Nueva York, en línea http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015_spanish.pdf, consulta del 25 de enero de 2016.
- Navarro Luna, Javier (1999), *Territorio y administraciones públicas en Andalucía*, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, Madrid.
- Neveu, Erik (2000), *Sociología de los movimientos sociales*, Abya-Yala, Ecuador.
- Noguera Tur, Joan, Ma. Dolores Pitarch Garrido y Javier Esparcia Pérez (Coords.) (2009), *Gestión y promoción del desarrollo local*, Publicacions de la Universitat de Valencia, Colección: Desarrollo Territorial, Serie Estudios y Documentos, 4, España.
- North, Douglass C. (2006), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Ochoa Campos, Moisés (1979), *La reforma municipal*, Editorial Porrúa, S. A., México.
- _____ (1987), *El municipio y su evolución institucional*, BANOBRAS, Colección, México.
- Olmedo, Raúl (2000), *El cuarto orden de Estado. El gobierno de la comunidad*, Editorial Comuna, México.
- O' Gorman, Edmundo (1979), *Historia de las divisiones territoriales de México*, Sepan Cuantos, Núm. 45, Editorial Porrúa, S. A., México.
- Orduña Rebollo, Enrique (2003), *Municipios y provincias: Historia de la organización territorial española*, Federación Española de Municipios y Provincias, Instituto Nacional de Administración Pública y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- Pallavicini, Violeta (2004), *Proceso presupuestario municipal y participación ciudadana en Costa Rica*, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, Serie: Hagamos las cuentas, N° 6, Costa Rica.
- Perdices de Blas, Luis (Coord.) (2008), *Diccionario de historia del pensamiento económico. Economistas, escuelas y corrientes de pensamiento económico*, Ecobook-Editorial del Economista, España.
- Pérez Quintana, Vicente y Pablo Sánchez León (Eds.) (2008), *Memoria ciudadana y movimiento vecinal. Madrid 1968-2008*, Los Libros de la Catarata, España.
- Perlman, Bruce J. y Juan de Dios Pineda (Coords.) (2006), *Nuevo institucionalismo e institucionalidad en México*, Universidad Autónoma del Estado de México y The University of New México, México.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

- Petit, Eugéne (2011), *Tratado elemental de derecho romano*, Editorial Porrúa, México.
- Pimentel Álvarez, Julio (1999), *Diccionario latín-español español-latín*, Editorial Porrúa, México.
- Polanyi, Karl (2003), *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Polo Martínez, Humberto (2012), *Administración pública comunitaria y gobierno local en México: las autoridades auxiliares municipales*, Instituto Nacional de Administración Pública, México.
- Ponte, Vanessa (2003), *Régimen jurídico de las vías públicas en el derecho romano*, Editorial DYKINSON, S. L., España.
- Powell, Walter W. y Paul J. DiMagio (Compiladores) (1999), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., Universidad Autónoma del Estado de México, Fondo de Cultura Económica, México.
- Przeworski, Adam (2010), *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*, Siglo Veintiuno Editores Argentina, S. A., Argentina.
- Quezada, Sergio (2005), *Encrucijadas de la Ciudadanía y la Democracia: Yucatán, 1812-2004*, Universidad Autónoma de Yucatán, México.
- _____ (2011), *Yucatán. Historia breve*, Fondo de Cultura Económica y el colegio de México.
- Quintana Roldán, Carlos F. (2000), *Derecho municipal*, Editorial Porrúa, México.
- Quintero, Gregorio (2004), *Proceso presupuestario municipal y participación ciudadana en Panamá*, Serie: Hagamos las Cuentas, No. 7, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, Costa Rica.
- Quintero López, Rafael (2006), *Asociativismo municipal en América Latina. Gobiernos locales y sociedad civil*, FLACMA, GTZ Y DIFD, Ecuador.
- Quiñones Flores, Georgina Indira y Elia Guadalupe Salavarría Pedrero (Recopiladores) (2003), *Informes de gobierno 1862-1910*, Gobierno del estado de Campeche, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA), Instituto de Cultura de Campeche (ICC) y Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias (PACMYC), Campeche, México.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

- Recio, Albert (1977), *Trabajo, personas, mercado. Manual de economía laboral*, Icaria: Fuhem, España.
- Red Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales (2013), 2 Cumbre Mundial de Líderes Locales y Regionales. Informe del 4º Congreso Mundial de CGLU, celebrado en Rabat, Marruecos, del 1 al 4 de octubre de 2013, https://issuu.com/uclgcglu/docs/report_rabat_esp_web_final, consulta del 28 de febrero de 2016.
- Reed, Nelson (2007), *La guerra de castas de Yucatán*, Ediciones Era, S. A., México.
- Reguera Reguera, Leopoldo y Gabriel Risco Ávila (2012), *Propuestas para el debate sobre la reforma de la ordenación territorial y administrativa local*, sin publicar, www.cositalsalamanca.es/pdfs/PROPUESTAS%20REPORMA.
- Rendón Huerta Barrera, Teresita (2005), *Derecho municipal*, Editorial Porrúa, México.
- Riva Palacio, Vicente (1981), *México a través de los siglos*, Tomo Quinto, Editorial Cumbre, S. A., México.
- Rodríguez Garavito, César A., Barrett Patrick S. y Daniel Chávez (Eds.) (2005), *La nueva izquierda en América Latina: sus orígenes y trayectoria futura*, Grupo Editorial Norma, Colombia.
- Rodríguez Neila, Juan Francisco (1992), *Confidentes de César. Los balbos de Cádiz*, Silex, Madrid.
- Russell, Bertrand (2005), *Autoridad e individuo*, Fondo de Cultura Económica, Décima reimpresión, México.
- Sánchez Andrés, Agustín (2011), *La independencia de México, 1810-1821*, Arco Libros, S. L., Madrid, España.
- Sánchez González, José Juan (2001), *La administración pública como ciencia: su objeto y estudio*, Instituto de Administración Pública del Estado de México y Plaza y Valdés, S. A. de C. V., México.
- Sánchez Ulloa, Raúl (2001), *Ordenamiento territorial*, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Agencia de Cooperación en Chile, Santiago de Chile.
- Sánchez Viamonte, Carlos (1958), *Las instituciones políticas en la historia universal. Evolución de los sistemas de gobierno hasta la república democrática de nuestro tiempo*, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

- Santanaya Bustillo, Lorenzo de (1742), *Gobierno político de los pueblos de España y el corregidor, alcalde, juez en ellos*, Imprenta Francisco Moreno, Zaragoza, España.
- Santos de Losada, Juan (1841), *Errores de los ayuntamientos de Madrid sobre autoridades y divisiones del campo desde el estatuto hasta el día*, Sociedad de Labradores del Cuartel Alto de su Término, Madrid.
- Sartori, Giovanni (2006), *¿Qué es la democracia?*, Taurus, México.
- Savigny, Jean de (1978), *¿El Estado contra los Municipios?*, Instituto de Estudios de Administración Local, Colección 'Administración y Ciudadanos', Madrid.
- Secretaría de Gobernación (1980), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Constituciones de los Estados de la Federación*, Tomos I y II, México.
- Serra Rojas, Andrés (1977), *Derecho administrativo*, T. I, Editorial Porrúa, S. A., México.
- Sierra, Carlos Justo (1998), *Campeche. Breve Historia*, El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, México.
- _____, Fausta Gantús Inurreta y Laura Villanueva (2011), *Campeche, Historia breve*, El colegio de México y Fondo de Cultura Económica, México.
- Sosa Wagner, Francisco y Pedro de Miguel García (1987), *Creación, supresión y alteración de términos municipales*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- Sousa Santos, Boaventura de (2010), *Refundación del Estado en América Latina: Perspectivas desde una epistemología del sur*, Instituto Internacional de Derecho y Sociedad y Programa Democracia y Transformación Global, Perú.
- Stiglitz, Joseph (2002), *El malestar en la globalización*, Punto de Lectura, México.
- Stuart Mill, John (2001), *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, Alianza Editorial, S. A., España.
- Taparelli d'Azeglio, Luigi (1867), *Ensayo Teórico de derecho natural Apoyado en los hechos* (1867)
- Taracena A., Arturo y Jean Piel (1995), *Las identidades nacionales y Estado moderno en Centroamérica*, Editorial de la Universidad de Costa Rica, San José Costa Rica.
- Tardanico, Richard y Mark Roserberg (1999), *Poverty of development: Global restructuring and regional transformation in the south and the Mexican south*,

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

- Tocqueville, Alexis de (2004), *El antiguo régimen y la revolución*, Ediciones Istmo, S. A., Madrid, España.
- _____ (2009), *La democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Torres Estrada, Pedro (2005), *La autonomía municipal y su garantía constitucional directa de protección*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Torres Paz, Marcelo (2004), *Las Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador como nueva instancia de gobierno seccional autónomo: ventajas, limitaciones y perspectivas*, Tesis de Maestría en Políticas Sociales, FLACSO, Quito, Ecuador.
- Torres Salcido, Gerardo, Héctor Alejandro Ramos Chávez y Mario del Roble Pensado Leglise (Coords.) (2011), *Los sistemas agroalimentarios localizados en México. Desafíos para el desarrollo rural y la seguridad alimentaria*, Universidad Nacional autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, México.
- Tuñón, Jorge (2010), *Andalucía y la Unión Europea. Actor periférico y escenario privilegiado de la política europea*, Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces, Sevilla.
- Universidad de Oviedo (1977), *Estructuras sociales durante la antigüedad: Actas del coloquio 1977*, Instituto de Historia Antigua y Facultad de Filosofía y Letras, Gijón, España.
- _____ (2008), *Memorias de historia antigua XXIII-XXIV*, Servicio de Publicaciones de la U.O., Asturias.
- Uvalle Berrones, Ricardo (Coord.) (2005), *Perfil contemporáneo de la Administración Pública*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México.
- _____ (2013), *Oportunidades y restricciones de la política de transparencia en México*, Universidad Nacional Autónoma de México y Editores e Impresores Profesionales, EDIMPRO, S. A. de C. V., México.
- Valdebenito Infante, Alfonso (1973), *Evolución jurídica del régimen municipal en Chile*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile.
- Valencia Carmona, Salvador (Coord.) (2005), *El municipio en México y en el mundo*, Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

- Valerazo, Galo Ramón y Víctor Hugo Torres (2004), *Desarrollo Local en el Ecuador. Historia, actores y métodos*, Ediciones Abya-Yala, Quito, Ecuador.
- Vandelli, Luciano (1992), *El poder local. su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.
- Ventura Patiño, María del Carmen (2010), *Volver a la comunidad: derechos indígenas y procesos autonómicos en Michoacán*, El Colegio de Michoacán, México.
- Vergara, Rodolfo (2010), *Organización e instituciones*, Escuela de Administración Pública del D. F., Secretaría de Educación del D. F. y Siglo XXI Editores, S. A. de C. V., México.
- Vidal Perdomo, Jaime (1999), *El federalismo*, Ediciones Rosaristas, Colombia.
- Villalobos-Zapata, G. J., y J. Mendoza Vega (Coords.) (2010), *La Biodiversidad en Campeche: Estudio de Estado*. Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), Gobierno del Estado de Campeche, Universidad Autónoma de Campeche, El Colegio de la Frontera Sur, México.
- Von Bertalanffy, Ludwig (1980), *Teoría general de los sistemas*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Weber, Max, (2001), *Historia económica general*, Fondo de Cultura Económica, México.
- _____ (2008), *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Wilkerson, William S. and Jeffrey Paris (Eds.) (2001), *New critical theory. Essays on liberation*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., Unites States of America.
- Zanzzi, Fabricio (2007), *La división territorial político-administrativa con base en la participación ciudadana. Análisis y propuesta del caso ecuatoriano: la autonomía en los distritos, departamentos y regiones*, Universidad Estatal de Milagro, Ecuador.

b) Artículos científicos

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2007), "El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza", Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 39, (Octubre 2007), Caracas, <http://siare.clad.org/revistas/0057201.pdf>, consulta de 20 de enero de 2013.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

- _____ (2014), *“Las dimensiones y los niveles de la gobernanza”*, Cuadernos de Gobierno y Administración Pública, Vol.1, Núm. 1: 11-36, <https://revistas.ucm.es/index.php/CGAP/article/viewFile/45156/42518>, consulta del 28 de noviembre de 2015.
- Albi, Fernando (1942), *“La crisis del concepto del Municipio como entidad natural, en Revista de la Vida Local”*, Número 5, Septiembre-octubre, Madrid.
- Ameller, Vladimir (2004), *“El mito del desarrollo en municipios inviables”*, en *Municipalización: diagnóstico de una época*, FES-ILDIS/USAID/Plural Editores, Bolivia.
- Amorós Perich, Moisés (1998), *“Participación ciudadana y posburocracia en el gobierno local”*, en Revista Valenciana D’Estudis Autonomics, Número 23, Segundo Semestre, Valencia, España.
- Arellano Ríos, Alberto (2011), *“El gobierno al interior del municipio mexicano: reflexiones en torno a su diseño institucional”*, en Región y Sociedad, Año XXIII, No. 52, El Colegio de Sonora, México.
- Arocena, José (2003), *“Globalización y diversidad: un desafío para el desarrollo local”*, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo, diciembre de 2003, http://www.cedet.edu.ar/archivos/Bibliotecas_Archivos/Globalizaci%C3%B3n%20y%20diversidad%20un%20desaf%C3%ADo%20para%20el%20desarrollo%20local.pdf, consulta del 12 de febrero de 2016.
- Balza Gunipa, Ronald (2007), *“¿Nueva administración pública en Venezuela? A ocho años de la reforma prometida en 1999”*, en Revista sobre Relaciones Industriales y Laborales/ No. 43, enero-diciembre, Universidad Católica Andrés Bello, Venezuela.
- Bassols Ricárdez, Mario y Socorro Arzaluz Solano (1996), *“Gobiernos municipales y alternancia política en la ciudades mexicanas”*, en Frontera Norte, Vol. 8, Núm. 16, Julio-Diciembre, http://www.colef.mx/fronteranorte/articulos/FN16/6-f16_Gobiernos_municipales_y_alternancia_politica_en_ciudades_mexicanas.pdf.
- Benoit, Vladimir (2012), *“Breve nota a los resultados electorales de las municipales 2012”*, en Revista Digital Perspectiva Diagonal, noviembre 25, <http://www.perspectivadiagonal.org/breve-nota-a-los-resultado-electorales-de-las-municipales-2012/>.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

- Blasco Díaz, José Luis (2010), *“Descentralización, autonomía y entidades de ámbito territorial inferior al municipal”*, en REALA, Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, No. 312, enero-abril, INAP, España.
- Boisier, Sergio, (1998), *“Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial”*, en Revista Austral de Ciencias Sociales, No. 2: 5-18, <http://mingaonline.uach.cl/pdf/racs/n2/art01.pdf>, consulta del 25 de febrero de 2016.
- _____ (2001) *“Desarrollo (local): ¿De qué estamos hablando?”*, Artículo publicado en Madoery, Oscar y Vázquez Barquero, Antonio (eds.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, Editorial Homo Sapiens, Rosario.
- _____ (2006), *“América Latina en un medio siglo (1950/2000): el desarrollo ¿dónde estuvo?”*, en Investigaciones Regionales, 9, pp. 145-167, Sección Panorama y Debates, Asociación Española de Ciencia Regional, España, <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Dialnet-AmericaLatinaEnUnMedioSiglo19502000EIDesarrolloDon-2387908.pdf>, consulta del 1 de diciembre de 2015.
- _____ (2011), *“El territorio en la contemporaneidad. (La recuperación de las políticas territoriales)”*, en Revista Líder, Vol. 18, año 13, 2011, pp. 9-24, <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Dialnet-EITerritorioEnLaContemporaneidadLaRecuperacionDeLa-4745836.pdf>, consulta del 1 de diciembre de 2015.
- Bracamonte y Sosa Pedro (2000), *“La jurisdicción cuestionada y el despojo agrario en Yucatán del siglo XIX”*, Revista Mexicana del Caribe, Vol. V, Núm. 10, Chetumal, México, recaribe@correo.uqroo.mx, consulta del 20 de mayo de 2013.
- Brandazza, Daniela y Marcelo Barceinas (2012), *“México tiene primer municipio global”*, en revistaar.com, julio, www.municipiodequeretaro.gob.mx, consulta del 2 de junio de 2014.
- Burguete Cal y Mayor, Araceli (2011), *“Municipalización del gobierno indígena e indianización del gobierno municipal en América Latina”*, Revista Pueblos y Fronteras Digital, 2011, 6 (Junio-Noviembre), consulta: 4 de abril de 2014 Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=90618647003> ISSN 1870-4115.
- Caicedo Cuervo, Carlos Jorge (2008), *“Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial en América Latina y el Caribe. El caso de Colombia”*, CEPAL, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile, julio de 2008.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

- Coraggio, José Luis (1994), "*La propuesta descentralizadora: Límites y posibilidades*", ponencia presentada en las "Jornadas de Descentralización y Participación Ciudadana", organizadas por la Intendencia Municipal de Montevideo, Agencia Española de Cooperación Internacional y Comunidad Autónoma de Madrid, Montevideo, 9-10 de mayo, http://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/DESCENTRMO_2.pdf, consulta del 15 de septiembre de 2013.
- Cortina G. Quijano, Aurora (s/f), "*Los congresos feministas de Yucatán en 1916 y su influencia en la legislación local y federal*", <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/hisder/cont/10/cnt/cnt9.pdf>, consulta del 15 de octubre de 2014.
- Crespo, Carlos, Omar Fernández, Gabriel Herbas y Marianella Carillo (2005), "*La guerra del agua en Cochabamba, Bolivia: dos lecturas*", en Cuadernos Cendes, versión On-line, CDC v. 22 n. 59, Caracas, mayo 2005, http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-25082005000200019, consulta del 11 de junio de 2016.
- Díaz, Erick (2014), "*Uso y abuso de las asociaciones público privadas*", en Revista Paradigmas (Digital), Economía y Finanzas, 5 de junio de 2014, <http://www.forbes.com.mx/uso-y-abuso-de-las-asociaciones-publico-privadas/>, consulta del 19 de mayo de 2016.
- Espinoza Valle, Víctor Alejandro (2002), "*Alternancia política y gobiernos locales en México*", en Estudios Sociológicos XX: 58, http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/SP35VCFLK3YREE_UGVSUQSXPGL25VL7.pdf, consulta del 25 de febrero de 2015.
- Fantone, Francisco (2004), "Relaciones teóricas de la ordenación del territorio y el paradigma de desarrollo de abajo hacia arriba", en Terra Nueva Etapa, vol. XX, núm. 29, pp. 87-105, Universidad Central de Venezuela, Caracas, Venezuela, <http://www.redalyc.org/pdf/721/72102906.pdf>, consulta del 28 de abril de 2014.
- Farinós Dasi, Joaquín (2008), "*Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda*", Boletín de la A. G. E. No. 46, págs. 11-32, <http://age.ieg.csic.es/boletin/46/02-GOBERNANZA.pdf>, consulta del 15 de agosto de 2015.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

- Ferrer Muñoz, Manuel (2003), *“Un cuarto de siglo de constitucionalismo en Yucatán (1825-1850)”*, Revista Jurídica, Anuario Mexicano de Historia del Derecho, Volumen XV, Universidad Nacional Autónoma de México, México, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/hisder/cont/14/cnt/cnt5.pdf>, consulta del 12 de febrero de 2015.
- Finot, Iván (2005), *“Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local”*, en Revista de la CEPAL 86, Agosto, Volumen 1, pp. 20-46.
- _____ (2007), *“Los procesos de descentralización en América Latina”*, en Investigaciones Regionales, núm. 10, (primavera), pp. 173-205, Asociación Española de Ciencia Regional, España, [en línea] <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28901008>, consulta del 15 de marzo de 2015
- Fox, Jonathan (2002), *“La relación recíproca entre la participación ciudadana y la rendición de cuentas: la experiencia de los Fondos Municipales en el México rural”*, en Política y Gobierno, Vol. IX, Número I, Primer Semestre, CIDE, México.
- Freidenber, Flavia (2006), *“Democracia interna: reto ineludible de los partidos políticos”*, en Revista de Derecho Electoral, No. 1, Primer Semestre, Tribunal Supremo de Elecciones, San José Costa Rica.
- Gallicchio, Enrique (2010), *“El desarrollo local: ¿territorializar políticas o generar políticas territoriales? Reflexiones desde la práctica”*, en Utopía, Número 1, Octubre 2010, pp. 11-23,
- Gashi, Krenar (2012), *“Kosovo. Nations in transit”*, The World Bank. World Development Indicators, <http://www.freedomhouse.org/report/nations-transit/2012/kosovo>.
- Guillén López, Tonatiuh (2003), *“La reforma municipal en los estados. Escenarios para su balance”*, en Altamirano, Revista del H. Congreso del Estado de Guerrero, Instituto de Estudios Parlamentarios “Eduardo Neri”, Año 6 Cuarta Época, Mayo-Agosto, No. 28, Guerrero, México.
- Haro, Luz (2012), Boletín Informativo No 1, 10-12-2008, AMJUPRE (Asociación de Mujeres de Juntas Parroquiales Rurales de Ecuador).
- Hernández Mar, Raúl (2012), *“Retos de la gestión pública y social en México”*, Foro Universitario, Número 21, Época IV, enero-marzo, <http://www.stunam.org.mx/8prensa/8forouniver1/forouni21/8fu21-6.html>, consulta del 15 de diciembre de 2015.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

- Hoyo, David Martín del y Rodríguez Morales Jesús (s/f), *“El bando de los alcaldes de Móstoles del dos de mayo de 1808 y su influencia en el comienzo de la guerra de independencia”*, <http://www.academia.edu/633738>, consulta del 22 de septiembre de 2012.
- Hurtado Galeano, Deicy Patricia y Didier Álvarez Zapata (2006), *“La formación de ciudadanías en contextos conflictivos”*, en Estudios Políticos, núm. 29, julio-diciembre, 2006, pp. 80-96, Instituto de Estudios Políticos, Medellín, Colombia, <http://www.redalyc.org/pdf/164/16429057004.pdf>, consulta del 2 de marzo de 2016.
- IGLOM (2004), *“Bases para una reforma constitucional en materia municipal”*, Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, septiembre, 2004, Documento preparado para la Comisión de Fortalecimiento del Federalismo de la H. Cámara de Diputados. <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/IGLOM%20Report.pdf>, consulta del 12 de 2014.
- Iturburu, Mónica Silvana (1999), *“Municipios argentinos: potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local”*, Instituto Nacional de Administración Pública, Buenos Aires.
- Janik, Dieter (2011), *“Acerca de la red ideológica del proceso independentista: los problemas de comunicación y consensualización”*, en Cuyo, Anuario de Filosofía Argentina y Americana, V. 28, No. 2, pp. 55 a 73.
- Lopes Meirelles, Hely (1965), *“El régimen municipal brasileño”*, http://www.cepc.es/rap/publicaciones/Revistas/2/1965_046_413, consulta del 15 de diciembre de 2012.
- Luhmann, Niklas (1997), *“Hacia una teoría científica de la sociedad”*, en Revista Anthropos Huellas del Conocimiento, No. 173-174, julio-octubre, Barcelona.
- Massiris Cabeza, Ángel (2002), *“Ordenación del territorio en América Latina”*, en Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Vol. VI, No. 125, 1 de octubre de 2002, Universidad de Barcelona, España.
- Mattos, Carlos A. de (1989), *“Falsas expectativas ante la descentralización. Localistas y neoliberales en contradicción”*, Nueva Sociedad, Nro. 104, Noviembre-diciembre, 1989, pp. 118-126, http://www.bibliotecaib.org/Portals/0/docs/Maestrias/Alta_Direccion_Publica/13.%20F

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

[alsas%20expectativas%20ante%20la%20descentralizaci%C2%A2n%20%28Mattos%29.pdf](#), consulta del 15 de febrero de 2015.

- _____ (2005), *“De la planificación a la gobernanza: hacia un nuevo modo de gestión urbana”*, en la Revista Ciudades, número 66, abril-junio 2005, Puebla, México.
- Mota Díaz, Laura y Pablo Díaz Muñiz (2008), *“Municipios, desarrollo local y descentralización en el siglo XXI”*, Ra Ximhai, Revista de Sociedad, Cultura y Desarrollo Sostenible, septiembre-diciembre año/vol.4, Número 3, Universidad Autónoma Indígena de México, Mochicahui, El Fuerte, Sinaloa, México.
- Moya Palencia, Mario (1981) *“El régimen municipal”*, en Gaceta Mexicana de Administración Estatal y Municipal, Número 3 julio-septiembre, Instituto Nacional de Administración Pública, México.
- Nader Orfale, Rachid (2010), *“La juntas administradoras locales en Colombia. Observaciones generales sobre el régimen jurídico en Colombia”*, en Advocatus, Edición Especial No. 14: 75-81, Universidad Libre Seccional Barranquilla, Colombia.
- Navarro Azcue, Concepción y Carmen Ruigómez Gómez (1993), *“La ordenanza de intendentes y las comunidades indígenas del virreinato peruano: una reforma insuficiente”*, Revista Complutense de Historia de América, No. 19, 209-231, Edit. Complutense, Madrid.
- Navarro Gómez, Carmen (2002), *“Gobernanza en el ámbito local”*, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 8-11 de octubre, Lisboa, Portugal.
- Navarro Yáñez, Clemente J. (1997), *“El nuevo localismo democrático: análisis descriptivo de algunas tendencias”*, GAPP no. 9. Mayo / Agosto 1997, en línea, consulta del 15 de febrero de 2015.
- _____ (1998), *“Globalización y localismo: nuevas oportunidades para el desarrollo”*, en Revista de Fomento Social, 53, pp. 31-46, <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/209a1.pdf>
- Observatorio de Ciudades Inclusivas (2008), *“Múltiples ciudades (Australia). StepOne: Herramientas antirracismo y para la cohesión comunitaria”*, http://www.uclg-cisd.org/sites/default/files/Australia_2010_es_FINAL.pdf

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

- Olmedo, Raúl (2014), *“La siguiente y urgente reforma municipal. Otra administración pública municipal es posible”*, en El municipio a 495 de su creación, Revista IAPEM, núm. 88 (mayo-agosto, 2014), Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C., pp. 7-10.
- Pérez Pérez, Gabriel y Laura Valencia E. (2004), *“El neoinstitucionalismo como unidad de análisis multidisciplinario”*, en Actualidad Contable FACES, Año 7 No. 8, Enero-Junio 2004, Mérida, Venezuela, pp. 85-95.
- Ponte, Vanessa (2008), *“Magistrados y funcionarios que ejercen la cura de las viae publicae medidas de inspección y policía sobre las calles”*, <http://libros-revistas-derecho.vlex.es/vid/magistrados-ejercen-cura-viae-calles-41572123>, consulta del 25 de junio de 2013.
- Quiroz Acosta, Enrique (1996), *“Federalismo, esencia y efecto en el municipio en México”*, en Revista de la Facultad de Derecho de México, Número 205-206 Enero-abril, UNAM, México.
- Rebollo, Manuel (2008), *“La supresión de los pequeños municipios: régimen, alternativas, ventajas e inconvenientes”*, en Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica 308, septiembre-diciembre, Instituto Nacional de Administración Pública, España.
- Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM) (2004), *“Bases para una reforma constitucional a nivel municipal”*, Documento preparado para la Comisión de Fortalecimiento del Federalismo de la H. Cámara de Diputados, en línea, <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/IGLOM%20Report.pdf>, consulta del 15 de febrero de 2014.
- Rivas Leone, José Antonio (2003), *“El neoinstitucionalismo y la revaloración de las instituciones”*, en Reflexión Política, junio 2003, número 9, Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia.
- Rodríguez Neila, Juan Francisco (2002), *“Sectores populares y vida municipal en las ciudades de Hispania romana”*, Conferencia pronunciada por el autor el día 25/X/2001 en el Centro Cultural Provincial de Málaga y publicada en la Revista Mainake, XXIV.
- Rodríguez Sánchez, Viridiana y Héctor Campos Alanís (2010), *“Nuevos municipios, ¿solución a viejos problemas? estudio de caso San José del Rincón, estado de México,*

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

- Quivera, vol. 12, núm. 2, 2010, pp. 171-188, Universidad Autónoma del Estado de México Toluca, México.
- Rodríguez Wallenius, Carlos (2008), *“La agenda ciudadana municipalista y la reforma del Estado”*, en Política y Cultura, primavera 2008, Número 29, Universidad Autónoma Metropolitana, México.
 - Ruiz Seisdedos, Susana (2008), *“La cooperación descentralizada, un nuevo modelo de desarrollo: análisis de las relaciones España-Nicaragua”*, en HAOL, Núm. 15, (Invierno 2008) pp. 107-120, <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Dialnet-LaCooperacionDescentralizadaUnNuevoModeloDeDesarro-2546986.pdf>, consulta del 20 de junio de 2016.
 - Sánchez González, José Juan (2009), *“El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana”*, en Gestión y Política Pública, vol. XVIII, núm. I, 2009, pp. 69-105, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
 - Soto Zazueta, Irvin Mikhail (2012), *“Determinantes de la alternancia política en México, 1980-2009: un análisis econométrico a nivel de estados”*, en CONfines 8/15 enero-mayo, pp. 77-98, México.
 - Subirats, Joan (2003), *“Participación y responsabilidad de la comunidad en la educación”*, en Revista de Educación, número 330, enero-abril, Reflexiones sobre política educativa, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, España.
 - Torrent, Armando (2008), *“Lex irritana: Cognitio de los magistrados locales en interdictos, y limitación a su competencia por cuantía”*, AFDUDC, 12, 2008, 987-1006, http://ruc.udc.es/bitstream/2183/7436/1/AD_12_art_52.pdf, consulta del 15 de agosto de 2014.
 - Valdez Zepeda, Andrés (s/f), *“El municipio mexicano ante el dilema de la modernidad. Algunas reflexiones para afianzar la normatividad democrática en los gobiernos locales”*, iglom.iteso.mx, consulta del 2 de enero de 2013.
 - Vásquez Barquero, Antonio (2000), *“La política de desarrollo económico local”*, http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/7791/LCL1549E_cap01.pdf
 - Wollmann, Helmut y Ángel Iglesias (2011), *“Transformación y cambio del gobierno local en Europa: un estudio comparativo”*, en BARATARIA. Revista Castellano-Manchega de Ciencias sociales, núm. 12, 2011, pp. 81-100 Asociación Castellano Manchega de Sociología

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

Toledo, España, <http://www.redalyc.org/pdf/3221/322127622005.pdf>, consulta del 24 de mayo de 2016.

- Yepes Piedra, Daniel (2006), *“España en el espejo: la revolución política y la guerra de 1808-1814 en las fuentes británicas”*, Programa de Doctorado d’Història Comparada, Social, Política i Cultural. Departament d’Història Moderna i Contemporània. Universitat Autònoma de Barcelona, Febrero/Junio, <http://webs2002.uab.es/hmic/recerca/La%20imagen%20de%20la%20Revolucion.pdf>, consulta del 22 de septiembre de 2013.

c) Legislación y reglamentación

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, G. O.5.908E 19/2/2009, Asamblea Nacional.
- Constitución de la República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008, con reformas al 7 de mayo de 2011, Asamblea Nacional.
- Constitución de Portugal de 2 de abril de 1976, última modificación 12 de agosto de 2005, <http://confinder.richmond.edu/admin/docs/portugalsp.pdf>.
- Constitución Dominicana, del 26 de enero de 2010, Asamblea Nacional de la República Dominicana.
- Constitución Política de Colombia, Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991.
- Constitución Política del Estado de Campeche, Texto original, Periódico Oficial del 5 de julio de 1917.
- Constitución Política del Estado de Campeche, Periódico Oficial del 23 a 27 de abril de 1957.
- Constitución Política del Estado Libre de Yucatán del 6 de abril de 1825, en línea, <http://bibliojuridicas.unam.mx/libros/7/3151/13pdf>, consulta del 12 de marzo de 2013.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con reformas al 10 de febrero de 2014, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917, última reforma del 27 de mayo de 2015.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

- Ley de Control Presupuestal y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Campeche, última reforma, Periódico Oficial del 18 de diciembre de 2014.
- Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Campeche, última reforma, Periódico Oficial del 22 de mayo de 2014.
- Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Campeche, última reforma, Periódico Oficial del 3 de agosto de 2013.
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, Periódico Oficial del 28 de junio de 2014.
- Ley de Municipios autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 1991, Ley Núm. 81 del 30 de agosto de 1991, revisada junio 2009, <http://www.gobierno.pr/NR/rdonlyres/77F59993-5F78-401F-B234-4F577FB24C4D/0/Ley81Revisada.pdf>.
- Ley de Presupuesto de Egresos del Estado de Campeche 2012, 2013, 2014 y 2015.
- Ley de Procedimientos para la Elección de Comisarios, Texto vigente, Periódico Oficial del 5 de marzo de 2008.
- Ley de Registro de Centros de Población del Estado de Campeche, última reforma, Periódico Oficial del 12 de noviembre del 2013.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche, última reforma 4 de mayo de 2016.
- Ley del Municipio libre del Estado de Colima, Periódico Oficial del 12 de diciembre de 2015.
- Ley del Registro de Centros de Población del Estado de Campeche, Periódico Oficial del 5 de marzo de 2008.
- Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, última reforma, Periódico Oficial del 1 de diciembre de 2014.
- Ley Electoral del Estado de Chihuahua, Periódico Oficial del 22 d agosto de 2015.
- Ley General de Concejos Municipales de Distrito, del 7 de diciembre de 2001 y con últimas reformas del 25 de abril de 2014, Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.
- Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, última reforma, Periódico Oficial del 12 de octubre de 2015.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

- Ley No. 3.966 Orgánica Municipal, Gaceta Oficial de la República de Paraguay del 10 de febrero de 2010.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, BOE núm. 80, de 3 de abril de 1985, última modificación 8 de abril de 2016.
- Ley No. 19.272 Descentralización y Participación Ciudadana, de la República Oriental del Uruguay, Diario Oficial del 25 de septiembre de 2014.
- Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, BOE, núm. 312, de 30 de diciembre de 2013.
- Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local de España, BOE núm. 301, de 17/12/2003.
- Ley 105 (de 8 de octubre de 1973) por la cual se organizan las Juntas Comunales y se señalan sus funciones, Gaceta Oficial del 24 de octubre de 1973,
- Ley No. 106 (de 8 de octubre de 1973) sobre Régimen Municipal, Panamá, Asamblea Nacional de Panamá.
- Ley 136 de 1994 por la cual se dictan las normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, Diario Oficial 41.377 de 2 de junio de 1994, El Congreso de Colombia.
- Ley No. 1551 del 6 de julio de 2012, por la cual se dictan normas modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, Diario Oficial del 15 de julio de 2013, última modificación 15 de julio de 2013.
- Ley No. 176-07 del Distrito Nacional y de los Municipios, del 17 de julio de 2007, Asamblea Nacional de la República Dominicana.
- Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales del Ecuador, Asamblea Nacional.
- Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche, Periódico Oficial del 7 de diciembre de 1981.
- Ley Orgánica de Municipalidades, Ley No. 27972, publicada el 27 de mayo de 2003.
- Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, última reforma, Periódico Oficial del 7 de mayo de 2015.
- Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas, última reforma, Periódico Oficial del Gobierno del 31 de diciembre de 2014.
- Ley Orgánica del Poder Público Municipal de la República Bolivariana de Venezuela, Asamblea Nacional, www.asamblenacional.org.ve

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

- Ley Orgánica Municipal del Paraguay 898/96, vigente a partir del 1 de enero de 1997.
- Ley para el Gobierno Económico - Político de las Provincias, decretada por las Cortes extraordinarias el 3 de febrero de 1825. Decreto del 15 de octubre de 1836, (“van unidas la Ley electoral de Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales y Diputados a Cortes”).
- Ley Reglamentaria del Capítulo XVII de la Constitución Política del Estado de Campeche, última reforma, Periódico Oficial del 18 de septiembre de 2012.
- Ley de Patrimonio Cultural del Estado de Campeche, Periódico Oficial del 9 de julio de 2007.
- Leyes de Egresos de los municipios de Calakmul, Calkiní, Campeche, Carmen, Champotón, Escárcega, Hecelchakán, Hopelchén y Tenabo, ejercicios 2014 y 2015, Auditoría Superior del Estado de Campeche, <http://asecam.gob.mx/index.php/presupuesto-de-egresos/municipales/>
- Proyecto de ley que dispone que las municipalidades de los centros poblados reciban directamente los recursos correspondientes del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc01_2011.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/7e7c5475e21057f90525795f00083162/\\$FILE/PL006070612_2011.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc01_2011.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/7e7c5475e21057f90525795f00083162/$FILE/PL006070612_2011.pdf)
- Reglamento de debates entre candidatos a cargos de elección popular en el Estado de Campeche, Instituto Electoral del Estado de Campeche, para la elecciones locales de 2015.
- Reglamento de las Juntas de Distrito del municipio de Córdoba, España, 2 de marzo de 2006, Concejo del Movimiento Ciudadano.
- Reglamento Orgánico de las Juntas de Distrito del municipio de Sevilla, España del 25 de octubre de 2005.
- Reglamento Orgánico Regulador de las Juntas de Distrito y de la Participación Ciudadana del municipio de Alcalá de Henares del 7 de julio de 2009.
- Reglamento para los jueces auxiliares, comisarios de cuartel y jueces de manzana, Imprenta de la Sociedad Tipográfica, Campeche, 1878, <http://www.culturacampeche.com/acervo/html/175-ReglamentoJuecesAuxiliares/878-711>, consulta del 2 de marzo de 2013.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

d) Documentos históricos

- *Acta de Pronunciamiento de Campeche* de fecha 9 de agosto de 1857, en la Ciudad de Campeche del Partido de Campeche, en *Anales de la Historia de Campeche*, <http://www.culturacampeche.com/acervo/html/063-analestomo1/index.html#/498/>
- *Código de Hamurabi*, Historia Clásica, <http://www.historiaclasica.com/2007/05/el-codigo-de-hammurabi.html>, consulta del 15 de febrero de 2014.
- Colección de Decretos y Órdenes Generales expedidos por las Cortes desde el 1º de marzo hasta 30 de junio de 1822, Tomo IX, Impreso por las mismas Cortes, en línea.
- Convenio de División Territorial de Yucatán en dos entidades independientes del 3 de mayo de 1858.
- *Declaración de Baeza Municipio y Globalización: riesgos y oportunidades*, V Congreso Iberoamericano de Municipalistas, celebrado en Baeza, España del 18 al 23 de septiembre de 2000.
- Manifiesto del Congreso Constituyente al clausurar sus sesiones del 31 de octubre de 1861.
- *Memoria póstuma del síndico del ayuntamiento de México, Lic. D. Francisco Primo Verdad y Ramos, en que, fundado el derecho de soberanía del pueblo, justifica los actos de aquel cuerpo* [ayuntamiento], 12 de septiembre de 1808, <http://constitucionweb.blogspot.mx/2010/05/memoria-postuma-lic-francisco-de-verdad.html>, consulta del 27 de septiembre de 2013.
- *Proclama del virrey Don José de Iturrigaray*, del 12 de agosto de 1808, http://www.antorcha.net/biblioteca_virtual/derecho/inicio/7.html
- Suprema junta gubernativa de América [Nueva España], http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1811_114/Bando_estableciendo_la_Suprema_Junta_Nacional_en_Z_1373.shtml, consulta del 27 de septiembre de 2013.

APENDICE DE ANEXOS

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

ANEXO A
INSTITUCIONES SUBMUNICIPALES COLEGIADAS EN ALGUNOS PAÍSES

País	Número de Municipios	División territorial de los municipios	Objetivos de la división territorial	Autoridad submunicipal	Integración	Número total
Colombia	1,101	- Comunas en zonas urbanas - Corregimientos áreas rurales	- Mejorar la prestación de los servicios públicos - Asegurar la participación ciudadana	- Junta administradora local	No menos de 5 ni más de 9 miembros	697
Ecuador	221	- parroquias rurales y - parroquias urbanas en ciudades (estas no son consideradas como gobierno)	- Planificar el desarrollo parroquial - Promover la organización ciudadana - Gestionar la cooperación internacional	- Junta parroquial rural	1 presidente 1 vicepresidente 3 vocales	815
España	8,125	- Distritos municipales	- Impulsar y desarrollar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos municipales y su mejora	- Junta municipal de distrito	1 presidente (Concejal)	nd
México	2,442 (Nacional, INEGI)					
	Campeche (11)	Secciones municipales	- Prestación de servicios públicos	- Junta municipal	1 presidente 1 síndico 4 regidores	24 ¹⁴⁵
	Colima (10)	En comunidad con más de 2,000 habitantes	- Representar al ayuntamiento - Ejercer las funciones delegadas	- Junta municipal	1 presidente 1 secretario 1 tesorero	nd
	Chihuahua (67)	Secciones municipales	- Prestación de servicios públicos - Recaudar ingresos municipales de la sección	- Junta municipal	1 presidente 3 regidores	164
	Durango (39)	Conforme la división territorial que realicen los ayuntamientos	- Prestación de servicios públicos - Conciliación de conflictos - Recaudar ingresos y aplicar sanciones	- Junta municipal	1 presidente 2 concejales Los auxiliares que se requieran y suplentes	nd
	Puebla (217)	Localidades grandes	- Ayudar al ayuntamiento en la prestación de servicios públicos - Impulsar los programas y acciones del ayuntamiento	- Junta auxiliar	1 presidente 4 miembros	651
	Quintana Roo (10)	Alcaldías municipales	- Mejor ejercicio de las funciones municipales - Prestación de servicios públicos	- Alcaldía municipal	1 alcalde (sa) 1 tesorero (a) 3 concejales	12

¹⁴⁵ En junio de 2015 se crearon cuatro secciones más, cuya vigencia es a partir de 2018.

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

	Zacatecas (58)	Congregaciones	- Prestación de servicios públicos	- Concejo congregacional	7 concejales, el más votado asumirá la presidencia	nd
Panamá	78 distritos o municipios	Corregimientos	- Impulsar la organización y acción de la comunidad - Ejercer funciones de conciliación voluntaria	- Junta comunal	El representante del corregimiento 4 ciudadanos ¹⁴⁶	655
Perú	1,842 ¹⁴⁷	Centros poblados	- Promover el desarrollo y la economía local - Promover la prestación de los servicios públicos	- Concejo municipal	1 alcalde 5 regidores	2,437
Portugal	308	Parroquias (as freguesias)	- Fomento de intereses propios de las poblaciones	- Asamblea de parroquia - Junta de parroquia o de freguesia	1 presidente, el de mayor votación por la asamblea	3,092
Venezuela	335	Parroquias urbanas y rurales	- Desconcentrar la gestión municipal - Promover la participación ciudadana y la prestación de servicios públicos	- Junta parroquial	1 presidente 1 secretario 3 miembros ¹⁴⁸	1,136

Fuente: elaboración propia con base en la Constitución Nacional e información del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, <https://geoportal.dane.gov.co/v2/?page=elementoDivipola>, consulta del 20 de enero de 2015 y de la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia; en la Constitución de la República del Ecuador, Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales y *Las Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador como nueva instancia de gobierno seccional autónomo: ventajas, limitaciones y perspectivas*; en INEGI, Administración pública comunitaria y gobierno local en México: las autoridades auxiliares municipales, en la Ley Orgánica de los Municipios del estado de Campeche, Ley del Municipio Libre del estado de Colima, Código Municipal del estado de Chihuahua, Ley Orgánica del Municipio Libre del estado de Durango y Ley de Integración Territorial del estado de Durango, Ley Orgánica Municipal del estado de Puebla, Ley de los Municipios del estado de Quintana Roo y Ley Orgánica del Municipio del estado de Zacatecas; en la Constitución Política de la República de Panamá y Organización territorial de Panamá en Wikipedia, consulta del 25 de noviembre de 2015 ; en la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley No. 27972 de Perú, Directorio Nacional de Municipalidades Provinciales, distritales y de Centros Poblados 2015, libro electrónico, https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1201/libro.pdf, consulta del 25 de noviembre de 2015; en la Constitución de Portugal, el Código da divisão administrativa (distritos/municipios/freguesias), Instituto Nacional de Estadística de Portugal, <http://smi.ine.pt/Versao/Details/17>, consulta del 20 de enero de 2015; en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal de Venezuela, Parroquias de Venezuela en Wikipedia, consulta del 25 de noviembre de 2015.

¹⁴⁶ Así lo expresa la Constitución Política de la República, pero la Ley 105 sobre la organización y funcionamiento de las juntas comunales lo hace de la siguiente forma: El representante del corregimiento, el corregidor y tres ciudadanos residentes del corregimiento.

¹⁴⁷ El total incluye: 196 municipalidades provinciales y 1,646 municipalidades distritales.

¹⁴⁸ Las juntas parroquiales rurales se integran por tres miembros: presidente, secretario y un miembro

ANEXO B
ORGANIZACIÓN POLITICA DE MUNICIPIOS Y SECCIONES MUNICIPALES DEL ESTADO DE CAMPECHE

MUNICIPIO	SUBDIVISION:	CATEGORIAS POLITICAS										
		Ciudad	Villa	Pueblo	Congregación	Ejido	Selección ejidal	Rancho	Rancheria	Hacienda	Otras*	Total centros
1. Calakmul	Cab. Municipal	-	1	1	74	-	-	-	-	-	-	76
	Sec. Constitución	-	-	4 ^a	-	11	-	-	-	-	-	15
2. Calkiní**	Cab. Municipal	1	-	4	-	1	-	25	-	-	-	31
	Sec. Bécal	-	1	2	-	-	-	6	-	-	-	9
	Sec. Dzitbalché	-	1	1	-	-	-	17	-	-	-	19
	Sec. Nunikiní	-	-	2 ^a	-	4	-	26	-	-	-	32
3. Campeche	Cab. Municipal	1	-	4	-	6	-	50	-	9	-	70
	Sec. Pich	-	-	4 ^a	6	2	-	7	-	-	-	19
	Sec. Tixmucuy	-	-	2 ^a	-	5	-	11	-	6	-	24
	Sec. Alfredo V. Bonfil	-	-	-	-	4 ^a	-	-	-	-	1	5
	Sec. Hampolol	-	-	1	-	3	-	14	-	-	1	19
4. Candelaria	Cab. Municipal***	1	-	3	70	50	-	439	-	-	-	563
5. Carmen	Cab. Municipal***	1	1	-	7	22	-	25	-	2	-	58
	Sec. Atasta	-	-	1	-	5	-	34	-	-	-	40
	Sec. Mamantel***	-	-	1	18	9	-	208	-	-	-	236
	Sec. Sabancuy***	-	1	-	-	13	-	65	-	-	-	79
6. Champotón	Cab. Municipal	1	-	2	1	42	2	113	-	5	-	166
	Sec. Hool	-	-	2 ^a	-	1	-	6	-	3	-	12
	Sec. Seybaplaya	1	-	1	3	1	-	8	-	7	1	21
	Sec. Sihochac	-	-	1	-	3	-	7	-	1	-	12
	Sec. Carrillo Puerto	-	-	1	-	5	2	-	-	-	-	8
7. Escárcega	Cab. Municipal***	1	-	1	-	25	-	174	-	-	-	201

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

	Sec. Centenario	-	-	2	-	10 ^a	-	-	-	-	-	12
8. Hecelchakán	Cab. Municipal	1	-	4	-	1	-	21	-	4	2	33
	Sec. Pomuch	-	1	-	-	1	-	9	-	-	-	11
9. Hopolchén	Cab. Municipal	1	-	1	11	-	-	-	-	-	-	13
	Sec. Bolonchén de Rejón	-	1	-	7	-	-	-	-	-	-	8
	Sec. Dzibalchén	-	2 ^a	3	8	-	-	-	-	-	-	13
10. Palizada	Cab. Municipal	1	-	-	-	4	-	272	9	17	27	331
11. Tenabo	Cab. Municipal	1	-	1	-	-	-	16	-	-	-	18
	Sec. Tinún	-	-	2 ^a	-	1	-	2	-	-	-	5

Fuente: elaboración propia con base en información de la Ley del Registro de Centros de Población del Estado de Campeche, portal del Congreso Local.

^a El número incluye la categoría de la cabecera seccional; es decir, del centro de población que es asiento oficial de la Junta Municipal

* Otras categorías políticas comprende: en la Sección Alfredo V Bonfil, la Zona Arqueológica de Edzná y en la Sección Hampolol, "Las áreas de producción Horticultores de Kobén"; en la Sección de Seybaplaya, un ingenio; en la Cabecera Municipal de Hecelchakán, las dos zonas arqueológicas enlistadas con categoría de rancho; y en la Cabecera Municipal de Palizada, se refiere a la categoría comunidad.

** En la división territorial de este municipio, también contempla la Ley dos islas: Isla Arena e Isla Piedras con la categoría política de pueblo.

■ Categoría política de la Cabecera municipal

■ Categoría política de la Cabecera seccional

ANEXO II.1
EVOLUCIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL CAMPECHANO (1861-1997)

Norma/año	Cargo	Elección	Califica elección	Periodo
Ley Orgánica Electoral, publicada en el periódico semioficial "El Espíritu Público" el 27 de agosto de 1861	Gobernador y vicegobernador	3er. domingo de junio	Congreso del estado	4 años
	Diputados			2 años
	Ayuntamientos			
	Juntas	Conforme a convocatoria del Gobernador del estado	Consejo de Estado	1 año
	Comisarios			
Ley Orgánica Electoral, publicada el 13 de noviembre de 1915	Jueces de paz			
	Gobernador	1er. domingo de julio		4 años
	Diputados			2 años
	Ayuntamientos		Congreso del estado	
	Juntas	Conforme a convocatoria del gobernador del estado		3 años
Ley Electoral, publicada el 16 de septiembre de 1919	Comisarios			
	Gobernador	1er. domingo de junio		4 años
	Diputados			2 años
	Ayuntamientos		Congreso del estado	
	Juntas	Conforme a la convocatoria del gobernador		3 años
Ley Electoral, publicada el 23 de diciembre de 1961	Comisarios			
	Gobernador	1er. domingo de julio		6 años
	Diputados			3 años
	Ayuntamientos		Congreso del estado	
	Juntas	Último domingo de noviembre		3 años
Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, publicada el 6 de septiembre de 1979	Comisarios			
	Gobernador	1er. domingo de julio		6 años
	Diputados			3 años
	Ayuntamientos		Congreso del estado	
	Juntas	Último domingo de noviembre		3 años
Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, publicada el 28 de diciembre de 1981	Comisarios			
	Gobernador	1er. domingo de julio		6 años
	Diputados		Congreso del estado	3 años
	Ayuntamientos	Último domingo de noviembre		3 años

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

	Comisarios			
Código Electoral, publicado el 31 de diciembre de 1987	Gobernador	1er. Miércoles de septiembre		6 años
	Diputados	1er. domingo de julio		3 años
	Ayuntamientos		Congreso del Estado	
	Juntas	Último domingo de noviembre		3 años
	Comisarios			
Código de Instituciones y Procedimientos Electoral, publicado el 28 de diciembre de 1990	Gobernador	3er. domingo de julio-septiembre		6 años
	Diputados	1er. domingo de julio		3 años
	Ayuntamientos		Congreso del Estado	
	Juntas	Último domingo de noviembre		3 años
	Comisarios			
Código Electoral, publicado el 31 de diciembre de 1993	Gobernador			6 años
	Diputados			3 años
	Ayuntamientos	1er. domingo de julio	Congreso del Estado	
	Juntas			3 años
	Comisarios			
Código Electoral, publicado el 4 de enero de 1997	Gobernador			6 años
	Diputados			3 años
	Ayuntamientos	1er. domingo de julio	Congreso del Estado	
	Juntas			3 años
	Comisarios			

Fuente: elaboración propia con base en Leyes electorales del estado de Campeche 1861-2007, dos Tomos, Víctor Manuel Collí Ek, Instituto Estatal Electoral de Campeche, 2007.

Notas: a) en 1915 el presidente municipal es considerado autoridad electoral; b) en 1979 se incluye en principio de representación proporcional (RP) en la Legislatura y los ayuntamientos; en 1981 se establece la integración de 2 regidores o síndicos de RP a los ayuntamientos con 300 mil habitantes o más; d) en 1987 se crean el Instituto Estatal Electoral y el Tribunal Estatal Electoral

ANEXO II.
ALTERNANCIA EN MUNICIPIOS Y SECCIONES MUNICIPALES DEL ESTADO DE CAMPECHE (2000-2015)

Municipio	Sección municipal	Periodo constitucional de gobierno											
		2000-2003		2003-2006		2006-2009		2009-2012		2012-2015		2015-2018	
		Aytto.	Junta	Aytto.	Junta	Aytto.	Junta	Aytto.	Junta	Aytto.	Junta	Aytto.	Junta
Calakmul	Constitución												
Calkiní	Bécal												
	Dzitbalché												
	Nunkiní												
Campeche	Alfredo V. Bonfil												
	Hampolol												
	Pich												
	Tixmucuy												
Candelaria	No tiene		--		--		--		--		--		--
Carmen	Atasta												
	Mamantel		--		--								
	Sabancuy												
Champtón	Felipe Carrillo Puerto												
	Hool												
	Seybaplaya												
	Sihochac												
Escárcega	Centenario												
Hecelchakán	Pomuch												
Hopelchén	Bolonchén												
	Dzibalchén												
Palizada	No tiene		--		--		--		--		--		--
Tenabo	Tinún												

Fuente: elaboración propia conforme a la base de datos en línea del Instituto Estatal Electoral del estado de Campeche.

NOTAS: a) desde 1928 el Partido Revolucionario Institucional, en sus versiones estatutarias, conquistó y ha conservado la gubernatura del estado de Campeche; b) en las dos últimas elecciones la disputa electoral con el Partido Acción Nacional ha dado resultados comiciales muy cerrados y persistiendo la civilidad política, invariablemente, se ha reconocido el triunfo del candidato piísta; c) aunque la alternancia no ha llegado a la titularidad del poder Ejecutivo estatal, todos los municipios la han tenido en el periodo del 2000 al 2015; d) en el caso de las veinte juntas municipales o seccionales, sólo las de Bécal, Pich y Tinún no han cambiado de filiación partidista y por consecuencia sigue dominando el PRI en condiciones muy relativas por el crecimiento de la oposición, principalmente del PAN; e) en la entidad se observa un claro bipartidismo ya que los demás institutos políticos tienen muy poca presencia,

GOBIERNO SUBMUNICIPAL. Las juntas municipales del estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo

particularmente el Partido de la Revolución Democrática que en el tiempo fue decayendo hasta no encabezar posiciones políticas; f) en las elecciones de 2015 el proceso proselitista del aspirante a ser candidato por el PRI fue a fondo; es decir, se hizo con anticipación y con recorridos y apoyos de carácter colectivo a las diferentes localidades del estado; sin embargo, los resultados no fueron los esperados ya que se ganó la gubernatura con dificultades y se perdieron siete municipios, seis con el PAN y uno con MORENA o Movimiento Regeneración Nacional; y g) la alternancia en los estados parece seguir avanzando, en las elecciones celebradas el 7 de junio de 2015, se renovaron nueve gubernaturas, el PRI recupera el estado de Guerrero (PRD) y Sonora (PAN) y pierde Michoacán con el PRD, Querétaro con el PAN y Nuevo León con un candidato independiente, y conserva Colima, San Luis Potosí y Campeche, mientras que el PAN conserva Baja California Sur.