



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN

"LA DESCENTRALIZACION DEL SISTEMA FEDERAL HACIA EL MUNICIPIO"



T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA PRESENTA ALEJANDRA PEREZ GUTIERREZ

ASESOR: RODOLFO A. JIMENEZ GUZMAN



TESIS CON FALLA DE ORIGEN

DICIEMBRE 2002

2002



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.

ESTA TESIS NO SE
DE LA BIBLIOTECA

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Alejandra Pérez
Gutiérrez

FECHA: 6/ Enero / 2003

FIRMA: [Firma]



Uno de los grandes retos del país y uno de los compromisos del Gobierno de la República consiste en elevar las condiciones de vida de la población, particularmente de quienes más necesidades tienen.

Dedicada con amor y respeto por todo el apoyo y valores fundados a mis padres y hermanos, porque gracias a ellos y a todo el apoyo que recibo de ellos estoy donde ahora me encuentro y espero darles aún más de mí.

Con admiración a mi excelente profesor y asesor, Rodolfo A. Jiménez Guzmán por ayudarme a hacer realidad este trabajo y dedicarme un espacio en su apreciable tiempo. Así como a todos los maestros que me proporcionaron sus conocimientos en mi formación académica y a todos mis amigos de quienes tengo gratos recuerdos.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	1
1. EL SISTEMA FEDERAL, PROMOTOR DE LA DESCENTRALIZACIÓN	7
1.1. El Federalismo y la Estructura del Gobierno Federal.	9
1.2. Evolución del Federalismo.	13
1.3. División de Poderes y Distribución de Competencias.	16
1.4. La Descentralización como Medio Organizativo del Gobierno Federal.	28
1.5. Importancia del Municipio en el Sistema Federal para la Descentralización.	32
2. FUNCIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA ESTRUCTURA GUBERNAMENTAL	35
2.1. Su Conceptualización e Integración como Mecanismo Redistributivo de Competencias y Recursos.	37
2.2. Ámbitos de Aplicación de la Descentralización según su Enfoque Conceptual.	40
2.3. Dimensiones en la Ejecución de la Descentralización.	46
2.4. El Proceso de Descentralización, Característica de los Estados Federados.	51
2.5. La Descentralización en el Ámbito de las Políticas Sociales.	55
2.6. Relación entre Descentralización Económico-Administrativa y Descentralización Jurídico-Política.	59

3. LA DESCENTRALIZACIÓN DEL SISTEMA FEDERAL HACIA EL MUNICIPIO	62
3.1. Fundamentos Jurídicos de la Organización Municipal como Estructuras Político-Administrativas.	65
3.2. Organización Política y Administrativa de los Municipios.	69
3.3. La Descentralización, vía de Desarrollo Municipal.	75
3.4. Importancia de los Instrumentos de Coordinación Intergubernamental.	79
3.5. Relaciones Intergubernamentales, Intermunicipales y de Gestión Municipal.	83
3.6. Ámbitos de Descentralización Municipal.	87
4. CONSIDERACIONES FINALES	91
BIBLIOGRAFÍA	98

INTRODUCCION

En México, los últimos gobiernos han dado mayor impulso a la descentralización de la administración pública, ampliando la participación de las Entidades Federativas, municipios e instituciones privadas, reconocidas por el Estado, para fortalecer su capacidad de respuesta.

La descentralización resulta para el Gobierno Federal el medio más favorable para delegar responsabilidades hacia el municipio. Con la descentralización, la capacidad de respuesta del Ayuntamiento, núcleo de organización poblacional más real y directo, se reviste de mayor libertad ante el gobierno estatal, en beneficio de los ciudadanos.

La existencia del municipio en el ámbito político se ve reducida a lo establecido en las normas jurídicas que lo regulan, sin valorar su importancia económica y sociopolítica para mejorar las condiciones de rezago de las comunidades, que en muchos de los casos siguen persistiendo, no obstante de que el Gobierno Federal ha pretendido hacer llegar los recursos de manera más directa a sus gobernantes y darle una mayor autonomía.

Constantemente los gobiernos estatales recurren a medidas inconstitucionales para manipular los recursos asignados a los Ayuntamientos, como es la creación de organismos intermediarios entre la autoridad municipal y la estatal, lo que ha provocado que los recursos se canalicen a los Ayuntamientos conforme a intereses particulares o de partido.

Estas acciones inconstitucionales y el pretender que los fondos municipales operen conjuntamente con las entidades federativas, debilitan la autonomía del municipio, fomentan la centralización y el caciquismo, siendo estos últimos factores que impiden el desarrollo municipal y evitan que el Gobierno Federal fortalezca la descentralización. Este fenómeno ha permanecido por muchos años debido a la falta de vigilancia del Gobierno Federal, lo que ha generado que el Ayuntamiento, al verse mermado por el control y las presiones políticas o administrativas que ejerce el Gobierno Estatal, presente dificultades en su desempeño.

Tradicionalmente, las Entidades Federativas han sido rectoras del desempeño del Ayuntamiento restándole libertad y capacidad de decisión sobre su administración; su vida

política responde a intereses de funcionarios del Estado o de partidos políticos, cuya finalidad es ampliar su presencia como poder, más que llevar a cabo una administración municipal enfocada a resolver los problemas de la población y del territorio.

La falta de profesionalización en sus integrantes limita a que éstos tengan una visión más amplia de desarrollo y mejoramiento del municipio, para impulsar su funcionamiento y dar una mayor libertad al juego político local permitiendo la participación de grupos conformados por los mismos ciudadanos.

Lo anterior aunado a la influencia de intereses ajenos a la población y al desconocimiento real de los problemas que existen en la región, repercuten en la definición de políticas y programas de desarrollo, lo que las hace ineficientes, y da pie a la desigualdad social generando pobreza.

Los municipios en México, por mucho tiempo han presentado rezago en su desarrollo dada la mala administración de los recursos financieros, administrativos y humanos por parte de sus funcionarios, que en muchos casos no cuentan con la capacidad necesaria para sustentar el poder local.

De igual manera, están considerados como un espacio social más que como el ámbito propicio para favorecer la competencia política de los partidos políticos, cuyas comunidades imprimen con su apoyo el poder suficiente para sustentar un Gobierno.

En ese sentido, el Estado mediante la descentralización busca disminuir esta intervención en la regulación de los recursos que pertenecen al municipio, definiendo facultades y autonomías de cada ámbito gubernamental.

Considero que por ello, el Gobierno encuentra en la descentralización la forma de organización favorable para establecer un contacto más directo con los gobiernos municipales a fin de promover la eficiencia y transparencia en el manejo de los recursos financieros y procurar un ambiente político plural, con mayor legitimidad en la toma de decisiones, asimismo fomentar el desarrollo desde las esferas locales hacia todas las estructuras gubernamentales para homogenizar la libertad socio-política y económico-

administrativa en los tres órdenes de gobierno conforme la normatividad, autonomía y derechos correspondientes a la Federación.

Con ella, evalúa la eficiencia de los mecanismos que se siguen en la aplicación de programas y políticas enfocadas a resolver las necesidades sociales, los resultados obtenidos para definir problemas y deficiencias existentes en la estructura administrativa y política del municipio; y brinda los elementos necesarios para crear o modificar normas o lineamientos que faciliten el desempeño del Ayuntamiento.

Es de gran relevancia el papel de la descentralización en la administración pública para promover el desarrollo homogéneo, de ahí surge mi interés por realizar una valoración de este proceso que promueva y apoye la investigación en el orden municipal.

Mi interés por el municipio, radica en que es la base principal de la estructura gubernamental, por lo que es necesario dotarlo de mayores recursos y facultades que activen la participación social y modernicen las instituciones políticas para fortalecer el Federalismo, tomando en cuenta las relaciones intergubernamentales que deben establecerse.

Aún cuando el Gobierno Federal ha favorecido la autonomía municipal, su desarrollo se limita por la constante intervención de las autoridades estatales en la hacienda municipal, por lo que todavía existen municipios con un gran rezago social y en algunos de éstos no se ha radicado el caciquismo e inclusive un sólo partido político decide la vida política del pueblo.

Por si fuera poco, la mala aplicación de los programas sociales, su inconclusión y el desvío de recursos asignados para tal fin, impiden que los municipios incrementen su capacidad de gestión, atiendan las demandas sociales en su totalidad, tengan un desarrollo sostenido y equitativo e inclusive enriquezcan el modo de hacer política.

A medida que ciertos grupos concentran el poder local, evitan el surgimiento o la conformación de organizaciones que amenacen su estabilidad, para mantener las

condiciones necesarias que les permitan subsistir. Desfavorecen la democracia y permanecen presentes en la vida política del Ayuntamiento.

Esto genera rezago en todos los sectores que lo conforman: educación, salud, vivienda, servicios públicos, etc., evitando que la población cuente con educación y permanezca desinteresada en vigilar el desempeño de sus gobernantes.

La constante injerencia del Gobierno Estatal en el manejo de sus recursos evita que los municipios suscriban convenios entre ellos, lo que podría dar paso a la creación de una federación de municipios cuyo poder político estuviese por arriba del éste, lo que provocaría conflictos de graves consecuencias jurídicas y políticas, en la defensa de sus propios intereses.

Históricamente los municipios existen por decisión de cada Estado, la legislatura los crea, agranda, fusiona o suprime. Se cree que al tener los alcaldes la facultad para intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra, se corre riesgo de que los ediles fraccionen terrenos que son propiedad del Gobierno Federal o de los Estados.

La descentralización de la administración pública y el fortalecimiento del federalismo impulsan modificaciones sustantivas de orden jurídico mejora el reparto de funciones y actividades administrativas así como del presupuesto federal hacia los municipios, lo que conlleva la capacitación de las autoridades y la eficiencia en el manejo de los recursos tanto federales como municipales.

Si la gestión del municipio se ve favorecida por un mayor control en la administración de sus propios recursos con apego a la ley derivado de la reducción en la intervención del Gobierno Federal y del Estado sobre éstos, entonces tendrán una mayor autonomía, libertad, democracia y legitimidad, fomentando la actividad de la participación social y el desarrollo sostenido de manera eficiente y oportuna ante las exigencias de la sociedad.

Sabemos que en un sistema federal la relación Federación-Estado-Municipio es la base de la coordinación interna del país, la cual se establece en la sostenida entre los

municipios, que son estos últimos los más cercanos a la sociedad y conocen sus verdaderas necesidades.

Estos son los elementos que sustentan el presente trabajo cuyo enfoque es al estudio de la descentralización pública en el sistema federal hacia los municipios. Por lo que se desarrolla de la siguiente manera:

El primer capítulo se dedica al estudio del sistema federal en los tres órdenes de Gobierno: Federal, Estatal y Municipal. Se hace mención de las normas y leyes constitucionales que rigen este sistema en nuestro país, el tipo de federalismo que se ha adoptado, la visión que se tiene del municipio y su papel en la distribución de poderes y competencias.

El capítulo segundo, estudia la descentralización, su clasificación, dimensiones y el papel que asume en el proceso de descentralización de los Estados y la relación que se establece en el aspecto administrativo y político. La descentralización resulta muy importante en las políticas sociales ya que es evidente el uso que le otorga el Estado para con la sociedad.

El tercer capítulo se refiere a la descentralización del sistema federal hacia los municipios, como es menester, cuyo aspecto jurídico sustenta su organización, estructura y funcionamiento como tal. Puntualiza la intercomunicación de un municipio a otro, y de este con los Estados así como la dimensión de su funcionamiento.

Las consideraciones finales conciernen a la razón por la cual se realiza este estudio, impulsado principalmente por hacer notar la necesidad de respetar la autonomía a la gestión municipal; ya que se beneficiaría al tener un mayor control de sus recursos disminuyendo la injerencia del Gobierno Federal y del Estado, para que tenga libertad en la toma de decisiones, así como en el establecimiento de sus propias interrelaciones con los diferentes órdenes de gobierno.

Asimismo, porque no se ha dado una mayor importancia al municipio como base del Estado, como lo indica la Constitución Política en su artículo 115 "Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de Gobierno Republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre....."; ya que constantemente se menciona que se están dando mayores apoyos a estos, pero en la práctica no lo es, teniendo como prueba fehaciente las condiciones en las cuales viven y se desarrollan sus comunidades.

Por último, el Estado utiliza la descentralización como una forma de atención a las necesidades sociales por lo que se dedica un breve estudio a los diferentes ámbitos de descentralización que realiza el mismo.

Es de mencionar, lo importante que es brindar una constante capacitación a los funcionarios, miembros del Ayuntamiento y al propio Presidente Municipal; ya que son estos últimos los responsables de la aplicación de la administración pública municipal, el reparto de los recursos financieros que le otorga el Estado para su desarrollo y desempeño de sus actividades para lograr el buen funcionamiento de la descentralización.

1. EL SISTEMA FEDERAL, PROMOTOR DE LA DESCENTRALIZACIÓN

En el sistema federal mexicano, el Estado funge como la organización política de la sociedad que desarrolla funciones ejecutivas, legislativas y judiciales para dar orden y cohesión al ámbito de la vida civil y política, enmarcado en la división de poderes que concreta y facilita el trabajo gubernamental.

Este sistema obedece al deseo mutuo de los Estados libres y soberanos de unificarse en una sólida alianza. Burgoa afirma: "Un Estado Federal es una entidad que se crea a través de la composición de Estados que antes estaban separadas, sin ninguna relación de dependencia entre ellas"¹.

La intención de esta unificación es formar un frente común ante otras naciones. Los Estados al concertar entre sí una alianza dan origen a un nuevo país.

El Estado Federal Mexicano adoptó, desde el Acta Constitutiva y la Constitución de 1824, sus características propias y el control federal recíproco de la Federación a través del Congreso y los Estados a las autoridades federales, sin tener normatividad en la distribución de competencias hasta 1847. Formalmente el Estado Federal Mexicano se fundamenta en los siguientes principios:

"1) Existe una división de las competencias entre la federación y las Entidades Federativas, estas últimas son instancia decisoria suprema, pero exclusivamente dentro de sus competencias. (Artículo 40 de la Constitución de 1917)

2) Entre la federación y las Entidades Federativas existe coincidencia de decisiones fundamentales. (Artículos 40, 115 y 116 de la Constitución de 1917)

3) Las Entidades Federativas se dan libremente su propia Constitución en la que organizan la estructura del Gobierno, pero sin contravenir el Pacto Federal inscrito en la Constitución general, que es la unidad del Estado Federal. (Artículo 41 de la Constitución de 1917)

¹ BURGOA Orihuela, Ignacio: *Derecho Constitucional*, México, Ed. Porrúa, 1996, p. 824.

4) Existe una clara y diáfana división de competencias entre la federación y las Entidades Federativas: todo aquello que no esté expresamente atribuido a la federación es competencia de las Entidades Federativas. (Artículo 124 de la Constitución de 1917)².

Como instancia, el Estado aglomera factores de poder que condicionan y permiten la unidad comunitaria para resolver las demandas y necesidades sociales en condiciones propicias para el beneficio de la comunidad.

En el artículo 40, establece la forma de Gobierno donde hay Estados libres y soberanos para crear su régimen interior pero subordinados a la Constitución. El origen del régimen federal se da en éste, expresándose como la organización de la sociedad con los principales valores que la cohesionan y hacen común en tanto la Constitución concentre sus más mínimas demandas, acorde con el interés general.

La administración pública federal es centralizada y paraestatal (Artículo 90), el poder de decisión radica en un individuo o grupo cerrado del cual emanan órganos presentes en cada orden de gobierno guardando dependencia a su orden superior hasta llegar a la cúspide donde se encuentra el Jefe Supremo de la administración pública.

En tanto, la forma de gobierno de los Estados tendrá como base de su organización al municipio libre (Artículo 115) que podrá organizarse política y administrativamente así mismo con apego a la ley.

Ello, permite la descentralización o delegación de funciones, fijación de líneas políticas y administrativas a órganos que conforman la estructura del Estado. Otorga poder de decisión en la ejecución de responsabilidades y de actos políticos con autonomía relativa por parte del Gobierno Federal para la ejecución de dichas actividades con rapidez, eficiencia, eficacia, flexibilidad y buen manejo presupuestario en el despacho de los asuntos de su competencia.

² CARPIZO, Jorge: "Comentario al Artículo 124": en: *Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones*, 4ª Ed., México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1994, pp 953-954.

La política plural favorece el desarrollo local a través de instituciones políticas distintas a las centrales, con formas de organización social propias donde existe la democracia, se respetan los derechos de las minorías y es modelo para sociedades heterogéneas y plurales faltos de organización y autonomía de los grupos sociales y políticos que existen en un país.

1.1. El Federalismo y la Estructura del Gobierno Federal.

Las razones de conveniencia para sostener un régimen federal son:

- Une a pequeñas Repúblicas en un gobierno nacional sin destruir su administración, legislación, ni patriotismo local; y previene, a conciencia, la creación de un gobierno central despótico que absorba todos los poderes y constituya una amenaza para las libertades privadas de los ciudadanos.
- Origina legislaturas locales con amplios poderes, restando a la Legislatura nacional atribuciones y responsabilidades de difícil solución lo que permite despachar más rápido los asuntos.
- Considera contrapesos y balances entre los tres órdenes de gobierno que contribuyen a transformar el federalismo central. En México, éste se gestó en los poderes públicos impidiendo el desarrollo de las potencialidades de las provincias de nuestro país, más sin embargo se ha venido transformando logrando proyectar un municipio con mayor autonomía.
- Es un sistema que asiste a la sociedad, apoya a los municipios de tal forma que exista una equidad que impulse a la nación. Al Estado le da capacidad para dar respuesta mediante la descentralización a las nuevas necesidades de la población, fincando una estrecha y más directa relación con la sociedad.
- Procura hacer de mayores recursos a las regiones y municipios para el desarrollo de proyectos productivos que coadyuven al repunte del equilibrio social y económico.

- Implica la libertad, autonomía, soberanía e independencia y el respeto a los demás. Promueve la democracia y justicia social con la intervención de la sociedad organizada en los consejos de desarrollo estatal y municipal a mediano y largo plazo.
- Concibe al Estado como una entidad integrada por unidades autónomas, donde las comunidades cuentan con derechos como base principal de la legitimidad política de participar, decidir y recibir beneficios de modo equitativo.
- Las Entidades Federativas no son simples órganos desconcentrados sino instituciones con autonomía política, jurídica y administrativa, con capacidad hacendaria en el manejo de sus recursos para cumplir con asuntos que les son de su competencia, descartando un posible poder exacerbado propio de gobiernos centrales.
- El Estado Federal nace de la Constitución que adopta el pueblo soberano, da pie a la formación de órganos propios con funciones diferenciadas para su ejercicio -Legislativo, Ejecutivo y Judicial-, con jurisdicción propia sobre el territorio y sobre los habitantes de cada Entidad Federativa. Los poderes políticos tienen competencias estatales distintas e independientes de los poderes locales, así como delimitadas facultades con autoridad sobre los habitantes.

En ese sentido, "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República Representativa, Democrática, Federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de ésta ley fundamental"³.

Al establecer un gobierno *republicano*, su jefatura es de renovación periódica, mediante consulta popular y bajo principios de libertad e independencia. Al ser electo el Jefe del Ejecutivo, el pueblo le confiere poder de representación nacional que se instituye para beneficio de la Nación propio de la democracia.

³ ESTADOS UNIDOS MEXICANOS: "Artículo 40", en: *Constitución Política Mexicana*, México, Ed. Sista, S.A. de C.V., 2001, p.38.

En la democracia, la voluntad popular representada en el orden legal del Estado es idéntica a la voluntad de los súbditos, es el gobierno de todos para beneficio de todos. El régimen representativo define la asignación de los mandatarios de dos formas: directamente por el pueblo o indirecta, en el que participan intermediarios, existiendo tantos grados como electores secundarios, terciarios, etc. que intercedan entre éstos y sus gobernantes. La Constitución mexicana consagra la designación directa en la elección de los miembros del Congreso y del Presidente de la República.

Para Jellinek "el Estado Federal es el único soberano, pero los miembros de esa unión sí son Estados porque poseen derecho de dominación, y en ciertos asuntos poseen libertad de acción"⁴.

El sistema *federal* otorga al gobierno competencia exclusiva en cuestiones internas e internacionales que afectan los intereses generales del país; a los gobiernos estatales les permite regular las relaciones privadas de sus habitantes. Los propósitos a los cuales debe responder el sistema federal son la defensa común de sus miembros, conservar la paz pública y el control sobre convulsiones externas e internas.

En la Constitución delega, define y controla los poderes competentes al gobierno federal y de los Estados. Los primeros versarán sobre sucesos externos –la guerra, la paz, las negociaciones, el poder tributario y el comercio exterior-, los Estados se extenderán a todos los objetos que interesan a las vidas, propiedades y libertades de las personas y a su orden interno, progreso y prosperidad.

El Ejecutivo Federal impulsa el pacto federal, instrumenta soluciones convenientes de federalismo fiscal, fortalece la capacidad de defensa jurídica, la seguridad de los Estados y Municipios, adecua los ingresos locales a los gastos, desincorpora organismos paraestatales no prioritarios, racionaliza el gasto corriente, promueve ordenamientos estatales sobre deuda pública y racionaliza la concertación de nuevos créditos.

⁴ JELLINEK, George.: Teoría General del Estado, México, Ed. Albatros, 1981, p.621.

Esto mediante la suscripción de un convenio de coordinación de acciones para el fortalecimiento, la descentralización de funciones y recursos entre los órdenes de gobierno, cuyo fin es la debida atención de las demandas de bienestar social, combate a la pobreza, fomento de la producción, prestación de servicios, un mejor sistema fiscal, procuración de justicia y de seguridad pública.

En la redistribución de competencias, responsabilidades, capacidad de decisión y distribución de recursos fiscales, el federalismo debe evitar inconveniencias como:

"1) El riesgo al separatismo producido por la falta de coincidencia entre los tres órdenes de gobierno, por no poseer mecanismos institucionales y políticos adecuados. Todo federalismo debe ser unido pero con el respeto a la pluralidad de sus competentes.

2) Los cacicazgos e intereses locales, es decir un federalismo mal entendido y peor practicado.

3) El riesgo de la desigualdad socioeconómica regional debido a la mala distribución de los ingresos de la Federación a lo que se le atribuye la falta de unidad y rompimiento del equilibrio entre los Gobiernos Federales.

Por esta razón, se requiere contar con instrumentos de organización tributaria, acuerdos de recaudación para fijar un porcentaje que se destine a un fondo de fomento y compensación inter-territorial para mantener un nivel de desarrollo homogéneo.

4) El riesgo de pensar el federalismo de forma reduccionista, es decir pensar que sólo implica una forma de organización territorial sino como una descentralización y autonomía dada a partir de las sociedades plurales con composición étnica diversa.

5) El riesgo de no concebir la reforma del Estado, de las instituciones políticas y sociales en su estructura, organización y funciones tomando en cuenta el desarrollo integral del municipio⁵.

⁵ CARDENAS García, Jaime F.: *Una Constitución para la Democracia*, México, UNAM, 1996, pp 218-220.

1.2. Evolución del Federalismo.

El federalismo surge del enfrentamiento entre dos soberanías diferentes separadas territorialmente y que se equilibran mutuamente. La existencia de fronteras estatales limita al poder Federal sobre otro Estado, y a la inversa.

El Estado Federal se diferencia de una Confederación debido a que:

"El Estado central tiene una propia soberanía estrictamente separada de la soberanía de los Estados miembros, estando esta última considerablemente limitada por aquélla. El Estado central ejerce a través de sus propios detentadores del poder -los órganos federales- un dominio directo sobre los ciudadanos de todo el territorio nacional, sin intervención de los Estados miembros. La distribución de competencias entre el Estado central y los Estados miembros se hace de tal manera, que permita el funcionamiento del Estado federal independientemente de los Estados miembros y, por otra parte, otorga a estos últimos el grado de independencia frente al Estado central, que aparece como deseable para la continuación de la personalidad estatal de las regiones.

Y finalmente: los fundamentos esenciales de las relaciones federales están fijados en un documento constitucional formal. Ningún Estado federal puede funcionar sin una constitución escrita; esta es la encarnación del contrato sobre la alianza eterna⁶.

El federalismo exige un mayor compromiso en defensa de los intereses de la unidad nacional, la autonomía regional, el equilibrio entre los Estados y la distribución de competencias, clave para estructurar el poder federal.

Geoffrey Sawyer, estudioso del federalismo contemporáneo menciona tres tipos de federalismo por los cuales han evolucionado distintos países:

⁶ LOEWENSTEIN, Karl: *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ed. Ariel, 1982, p. 355.

a) *Federalismo Coordinado.*

La Federación y los Estados actúan con apego a la Constitución, tienen clara y estricta separación de poderes y competencias al no interrelacionar sus funciones. No hay subordinación, ya que existe un balance de poderes e igualdad formal.

Su estabilidad es debido a que genera subordinación entre los órdenes de gobierno, además de que la creciente complejidad y tecnificación requieren de una intervención más activa para el desarrollo, manejo de recursos y solución de problemas en el cumplimiento de tareas.

b) *Federalismo Cooperativo.*

La Federación y los Estados relacionan sus facultades y recursos para realizar determinados fines. Es informal, requiere asesoría o consejos técnicos; por acuerdos de tipo administrativo entre Gobierno Federal y Estados, de intercambio y prestación común de personal técnico; colaboración legal y créditos federales.

Existen acuerdos y convenios entre los Estados o del Gobierno con los Estados, que se ajustan y se aprueban constitucionalmente para resolver problemas agrarios, de vivienda, salud, comunicaciones, policía, criminales, políticos, administrativos, etc.

c) *Federalismo Orgánico.*

La supremacía del Gobierno Federal es innegable, al aglutinar facultades que dominan las decisiones de los Estados, y reserva tareas de desarrollo general para la Nación. Aún cuando genera deficiencias que afectan los intereses de la Nación, el equilibrio existe gracias al incremento de partidos de oposición y la tendencia a la autonomía estatal y local para integrar varios gobiernos ante las legislaturas.

d) *Federalismo Fiscal.*

"Se considera una nueva distribución de competencias federales y estatales en materia de ingresos y egresos; la coordinación fiscal con equidad y eficiencia; así como atribuciones y responsabilidades en endeudamiento"⁷.

Los Estados y municipios podrán estabilizar sus finanzas públicas y consolidar sus fuentes propias de ingreso. El Estado otorga mayores ingresos y atribuciones de gasto a las Entidades Federativas, de acuerdo a sus responsabilidades institucionales y funciones públicas.

Las relaciones fiscales y financieras intergubernamentales se vincularán por tres factores:

PRIMERO.- Las relaciones fiscales y financieras intergubernamentales sentarán formas distintivas y un mayor o menor grado de dificultad, según la organización política de que se trate, su expresión más acabada se encontrará bajo un sistema federal con los problemas implícitos en un federalismo moderno.

SEGUNDO.- Un segundo factor lo constituyen las disposiciones constitucionales, las leyes fundamentales, el grado de descentralización y las tradiciones existentes en cada país.

TERCERO.- El grado de desarrollo económico y social del país y la situación de las finanzas públicas⁸.

La participación política de la sociedad se incrementará al percibir que las decisiones financieras y la gestión gubernamental está más cerca de ella y modificará tendencias concentradoras existentes.

⁷ MIRANDA Burgos, Ricardo: "Elementos para impulsar el diálogo sobre la Reforma Política del Estado", en: Revista Encuentro, Asociación de Egresados de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la ENEP-Acatlán, México, Año 2, Núm. 4, 1995, pp 5-6.

⁸ MARTINEZ Almazán, Raúl: *Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano*, México, INAP, 1998, p. 17.

"Un nuevo federalismo fiscal es indispensable para nutrir un federalismo político renovado, que impulse y haga viable una democracia más amplia y profunda. Con frecuencia la discusión sobre el federalismo en México ha puesto énfasis en aspectos hacendarios, soslayando la estrecha vinculación entre federalismo hacendario y democracia"⁹.

El federalismo fiscal exige replantear la relación del Banco con los gobiernos estatales y municipales de manera estable, integral y de largo plazo.

De estas cuatro tipologías se puede afirmar que: "el federalismo cooperativo, hacia el cual hay una definida búsqueda por parte de los Estados Federados contemporáneos, parece ofrecer la solución teórico-política a la necesidad de mantener un gobierno que consolide y unifique una pluralidad de unidades que no sólo mantengan su autonomía y funciones tradicionales sino que además participen activamente en el proceso político total"¹⁰.

El fundamento del Federalismo se encuentra en valores sociológicos con pleno reconocimiento de la diversidad social y en la firme creencia de que es posible organizarlos en estructuras amplias de coordinación superior y expansión en todos los órdenes. Unifica a la Nación en su diversidad, espacio político, geografía política y diversidad de expresión en el orden cultural, económico, religioso, social, distribución de riquezas, etc., según sea la región o Entidad Federativa.

1.3. División de Poderes y Distribución de Competencias.

El gobierno, responsable del orden, la justicia y el bien común de la sociedad, crea y mantiene actualizado un ordenamiento justo y eficaz (*legislar*), provee a través de decretos, reglamentos y servicios públicos la atención de las necesidades de la colectividad (*administrar*); resuelve pacíficamente y conforme a derecho los conflictos aplicando la norma correspondiente al caso concreto (*juzgar*).

⁹ REYES Heróles, Jesús: "Federalismo Fiscal y Democracia en México", en: *Federalismo y Descentralización*, en: Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, México, INAP, Núm. 51, 1995, p. 51.

¹⁰ GAMAS Terruco, José: *El Federalismo Mexicano*, México, SEP, 1975, p. 150.

Como es sabido el principio de división de poderes permite que cada función se realice aisladamente de tal manera que su desempeño no se concentre en una sola actividad o ente, manteniendo la relación de interdependencia que evita el abuso de poder; Montesquieu afirmó *que para que no pueda abusarse del poder es preciso que por la disposición de las cosas, el poder contenga al poder.*

La funcionalidad de la división de poderes estriba en que:

- El poder frene al poder.
- Se limite el ejercicio del poder por medio del derecho; y,
- Se dé la especialización de funciones.

Esto se sustenta en el artículo 49 de la Constitución Política: "el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial: resultado de la necesidad de limitar internamente al poder público a fin de evitar su abuso y complementar la limitación externa por medio de las garantías individuales".

Sus raíces son las costumbres y conciencia nacional: "La división de poderes no es meramente un principio doctrinario logrado de una sola vez y perpetuado inmóvil; si no una institución política proyectada en la Historia"¹¹, por lo que implica su separación en tres grupos diferenciados y constituidos de forma tal que, cada uno de sus elementos internos, guarden entre sí la unidad que les da el carácter de poderes para que realicen una labor de colaboración y de control recíproco.

La distribución de sus funciones se representa en el Poder Legislativo *-legisla-*; Poder Judicial tiene la función *judicial* y el Poder Ejecutivo *-administra-*. Cuando el federalismo en una Nación surge de la transformación de un Estado unitario, la competencia de las Entidades Federativas es bastante limitada; por el contrario, si es consecuencia de un tratado de Estados independientes, estos otorgan al gobierno las atribuciones que les parezcan

¹¹ TENA Ramírez, Felipe: *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Ed. Porrúa, 1993, p.211.

indispensables para la realización del fin perseguido y las atribuciones de Estados miembros son más amplias.

En México surge de la transformación de un Estado unitario, por lo que el reparto de las facultades en los gobiernos locales es muy limitada, factor importante en el análisis de las causas que han llevado a nuestro país a un centralismo dentro de nuestro propio Estado Federal. La distribución de poderes podría originarse de:

- Enumerar de forma completa las atribuciones del poder central y de los Estados miembros.
- Definir las atribuciones del poder central, de tal forma que las no mencionadas conciernen a las autoridades locales.
- Se procede a la inversa, o sea, enumerar las atribuciones de las autoridades locales, de manera que las no mencionadas recaen en el poder central.

La Constitución, en el artículo 24, adoptó el segundo de los criterios: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados."

Competencia Federal del Poder Ejecutivo.

a. Facultades Materialmente Administrativas.

- De nombramiento: libres, necesitan la ratificación del Senado o de la Cámara de Diputados; y con sujeción a lo dispuesto por la ley.
- De remoción: puede ser libre por parte del Presidente o puede ser tomando en cuenta ciertas categorías de los funcionarios regidas por reglas especiales.
- De defensa: dispone de la Fuerza Armada, Aérea y Marina de Guerra para la seguridad interior y defensa exterior de la federación.
- De declaración y conducción de la guerra en nombre de la nación previa Ley del Congreso de la Unión.

Entre otras están las de:

- Dirigir negociaciones diplomáticas. (Art. 89, fracción X)
- Expulsión de extranjeros. (Art. 33)
- Dar concesiones a particulares o sociedades constituidas conforme a leyes mexicanas la explotación, uso y aprovechamiento de los recursos de la Nación. (Art. 27)
- Celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación. (Art. 73, fracción VIII)
- Facultad expropiatoria. (Art. 27)

b. Facultades Materialmente Legislativas.

"En México, por mandato constitucional el Ejecutivo puede realizar funciones legislativas en cinco supuestos:

- a) Los casos de emergencia, según el artículo 29;
- b) Las medidas de salubridad, según la fracción XVI del artículo 73;
- c) Los tratados internacionales, según la fracción I, artículo 76 y la X del 89;
- d) La facultad reglamentaria, según la fracción I del artículo 89, y
- e) La regulación económica, según el segundo párrafo del artículo 131"¹².

c. Facultades Materialmente Jurisdiccionales.

- De indulto a reos sentenciados por delitos del orden común en el D.F. y de la competencia a tribunales federales. (Art. 89, fracción XIV)

Lanz Duret dice que "está facultad no es más que un recurso de los gobiernos monárquicos absolutos de otros tiempos"¹³. Cualquier otra facultad jurisdiccional del Ejecutivo, se entiende como las conferidas por derecho a ese órgano para la resolución de algún conflicto o controversia jurídica.

¹² CARPIZO, Jorge: *El Presidencialismo Mexicano*, México, UNAM, 1991, p. 100.

¹³ LANZ Duret, Miguel: *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Ed. Porrúa, 1972, p. 242.

Competencia Federal del Poder Legislativo.

a. Facultades Materialmente Legislativas.

La expresión propia del acto legislativo es la Ley; es decir, normas jurídicas, abstractas, impersonales y generales. El Congreso puede actuar como legislatura local (D.F.) o cuerpo legislativo federal, expide leyes en materias que señala expresamente la Constitución.

"Los contratos administrativos deben ser sometidos a la aprobación de las Cámaras, cuando la celebración de ellos no está conferida al Poder Ejecutivo de la Unión por una ley, pues el Ejecutivo no tiene constitucionalmente la facultad general de celebrar contratos, menos los que afectan los bienes del dominio nacional, independientemente de la ley"¹⁴.

De lo anterior se desprende que el Poder Legislativo debe atender y regular los ingresos, gastos y la contabilidad pública y el control sobre la actividad financiera del Estado. Entre otras atribuciones se encuentran las establecidas en el artículo 73 Constitucional, como son:

- Dar elementos al Ejecutivo para celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación. (Fracción VII)
- Impedir la aplicación de restricciones en el comercio entre Estados. (Fracción IX)
- Expedir leyes reglamentarias del trabajo del artículo 123. (Fracción X)
- Dictar leyes de nacionalidad, condición jurídica de extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República. (Fracción XVI)
- Expedir leyes sobre planeación nacional de desarrollo económico y social. (Fracción XXIX-D)
- Expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico. (Fracción XXIX-E)

¹⁴ FRAGA, Gabino: *Derecho Administrativo*, México, Ed. Porrúa, 1993, p. 44.

- Expedir leyes que promuevan la inversión mexicana y regule la extranjera. (Fracción XXIX-F)
- Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público. (Art. 28)
- La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. (Art. 27)
- Facultades implícitas: es decir, los poderes federales expanden su ámbito de competencia por la vía legal de la revisión de la Constitución o a través de las consagradas en la fracción XXX del artículo 73 que faculta al Congreso "para expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta constitución a los Poderes de la Unión".

"Las facultades implícitas son las que el poder legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros dos poderes federales como medio necesario para ejercer alguna de las facultades explícitas.

El otorgamiento de una facultad implícita sólo puede justificarse cuando se reúnen los siguientes requisitos: 1º, la existencia de una facultad explícita, que por sí sola no podría ejercerse; 2º, la relación de medio necesario respecto a fin, entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita, de suerte que sin la primera no podría alcanzarse el uso de la segunda; 3º, el reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el mismo Congreso al poder que de ella necesita"¹⁵.

b. Facultades Materialmente Administrativas.

- En materia hacendaria no podrá hacerse pago alguno que no se comprenda en el presupuesto o determinado por la ley. (Art. 126)

¹⁵ TENA Ramírez, Felipe: *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Ed. Porrúa, 1993, p.116.

Al respecto de este precepto, se determina anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, que aprueba la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo y expresa las actividades, obras y servicios públicos previstos en los programas a cargo del Poder Legislativo, Judicial, Ejecutivo, Secretarías de Estado, Departamentos administrativos, organizaciones descentralizadas, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos. Otras facultades se expresan en el artículo 73:

- Admitir nuevos Estados a la Unión Federal. (Fracción I)
- Formar nuevos Estados. (Fracción III)
- Regular los límites de los Estados. (Fracción IV)
- Cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación. (Fracción V)
- Crear y suprimir empleos públicos de la Federación. (Fracción XI)
- Declarar la guerra. (Fracción XII)
- Levantar y sostener las instituciones armadas de la Unión (fracción XIV), entre otras.

c. Facultades Materialmente Judiciales

- Establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar castigos. (Art. 73, fracción XXI)
- Conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación. (Art. 73, fracción XXII)
- Expedirá las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad. (Art. 109)

Competencia Federal del Poder Judicial.

Carece de atributos que favorecen a los otros dos poderes, pues no tiene voluntad autónoma y fuerza material, dejando entrever que el Poder Judicial no es un poder porque se limita a aplicar la ley pero en la Constitución necesita tener ese título ya que sus funciones deben ceñirse a los poderes reales para el equilibrio de los demás poderes.

El artículo 94 Constitucional establece que: "Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito, y en un Consejo de la Judicatura Federal."

a. *Facultades Materialmente Jurisdiccionales.*

- Resolver toda controversia resultado de leyes o actos de la autoridad que violen los derechos individuales, vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o del D.F. y en su caso que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal. (Art.103)
- Conocer las controversias civiles o criminales sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales o tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano; controversias sobre derecho marítimo, aquellas en que la Federación fuese parte y casos concernientes a miembros del cuerpo diplomático y consular. (Art.104)
- Controversias constitucionales a las que se refiere en su contenido el artículo 105.
- Dirimir las controversias suscitadas entre los Tribunales de la Federación, de éstos con los Estados o el Distrito Federal, entre los de un Estado y los de otro, o entre los de un Estado y los del Distrito Federal. (Art. 106)

b. *Facultades Materialmente Administrativas.*

Los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito son nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la ley. Permanecen seis años en el ejercicio de su cargo al término del cual, si fuesen ratificados o promovidos, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley.

"La Suprema Corte de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía

individual. También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal, que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal". (Art. 97 Constitucional)

c. Facultades Materialmente Legislativas.

- Compete iniciar leyes o decretos que pasarán a comisión. (Art.71 Const.)

Competencia Federal y Estatal.

En la competencia federal encontramos preceptos que facultan a la Federación, Estados y Municipios.

a. Facultades coincidentes.

"Son aquellas que tanto la federación como las Entidades Federativas pueden realizar por disposición constitucional"¹⁶.

Pueden ser amplias, es decir cuando no se faculta a las Entidades Federativas a expedir las bases o un cierto criterio de división; y restringidas cuando ésta se confiere a una sola Entidad Federativa fijar dichas bases.

b. Facultades coexistentes.

"Son aquellas que una parte de la misma facultad compete a la federación y la otra a las Entidades Federativas"¹⁷

c. Facultades de auxilio

"Son aquellas en que una autoridad ayuda o auxilia a otra por disposición constitucional"¹⁸.

¹⁶ CARPIZO, Jorge: *La Constitución Mexicana de 1917*, México, UNAM, 1990, p. 253.

¹⁷ *Ibid.* p. 254.

¹⁸ *Ibid.* p. 254.

Competencia Estatal.

Poder Legislativo.

"El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegarán a exceder los límites señalados. (..)

Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni gravamen ninguno". (Art. 27 Const., fracción XVII)

"La Cámara de Diputados estará integrada por trescientos diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y doscientos diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales." (Art. 52 Const.)

"La Cámara de Senadores se integrará por 128 senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. (...) La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la Entidad de que se trate." (Art. 56 Const.)

"El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al Presidente de la República.
- II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión; y
- III. A las legislaturas de los Estados..." (Art.71 Const.)

"Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, del

carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo u omisión en los Estados y Municipios". (Art. 108 Const., párrafo 4°)

"Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender y revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas, y hacer los alegatos que a su juicio convengan." (Art. 115 Const., fracción I, párrafo 3°)

"Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones." (Art. 115 Const., fracción II, párrafo 2°)

"Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados". (Art. 115 Const., fracción IV, inciso b)

"Las autoridades federales, de los Estados y de los Municipios tendrán en esta materia las facultades y responsabilidades que determine la ley." (Art. 130 Const.)

Poder Ejecutivo.

"Los gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales." (Art. 120 Const.)

"El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la Entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta". (Art. 122 Const.)

Poder Judicial.

"Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados." (Art. 124 Const.)

Competencia Municipal.

"Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

- I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado. (..)
- II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. (..)
- III. (...) Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.
- IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor. (..)
- V. (...) Estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; (..)
- VI. (...) La Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.
- VII. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

VIII. Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los municipios." (Art. 115 Const.)

Competencia Federal-Estatal-Municipal.

"Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado-Federación, Estados y municipios- impartirán educación preescolar, primaria y secundaria." (Art.3 Const.)

"Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos." (Art.27 Const., fracción VI)

"Para expedir las leyes que establezcan las concurrencias del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos." (Art. 73 Const., fracción XXIX-C)

"Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más Entidades Federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia." (Art. 115 Const., fracción VI)

1.4. La Descentralización como Medio Organizativo del Gobierno Federal.

La descentralización del poder beneficia a las colectividades competentes que participan en el gobierno federal, pues gozan del poder gubernamental. Descentralizar -opuesto al centro-políticamente corresponde a la forma de gobierno: Estado, Entidades Federativas y Municipios, con autonomía de decisión y de actuación en los límites territoriales y materiales que fija la Constitución.

En términos de administración y también en la Constitución Federal, la descentralización existe cuando por ley del Congreso se crean organismos con personalidad jurídica y patrimonio propio, para realizar actividades que competen al Estado o que se estima es de interés público.

Pero bien, la descentralización no podrá llevarse a cabo en México si no es mediante un federalismo real. Podría decirse que la solución se funda en un federalismo con protagonismo político y económico fortalecido en la institución del municipio libre generando una nueva visión política en los Estados en las que éstos puedan incurrir y compartir las tareas nacionales de mayor importancia a cargo del poder federal. En el proceso de descentralización deben prevalecer principios fundamentales evitando partir de estructuras centrales y poner al margen la participación directa de los Estados y Municipios.

La descentralización permite la pluralidad estatal y municipal así como la unidad del Estado Federal. Mantiene el equilibrio en la distribución de autoridad, responsabilidad y recursos del gobierno para con los Estados y municipios, así como de funciones, recursos fiscales y programas públicos con eficiencia y equidad.

Dada la descentralización política, la administrativa es relativa a la organización de los servicios públicos del Estado, haciéndose necesario la evaluación de las funciones de la Federación para determinar cuales podrían optimizarse con menos costo por los gobiernos estatales y municipales.

La relevancia de la descentralización política —el poder en sí— en un Estado Federal es que se sustente en un fundamento jurídico homogéneo, su Constitución, en ella establece competencias, límites y autonomías. Se organiza en órdenes subordinados a ella, pero que entre sí están coordinados —coexisten—, sin poder contravenir sus disposiciones.

Los Estados regularán el funcionamiento de sus poderes públicos y el manejo de sus recursos en el marco constitucional. La descentralización como medio organizativo les permitirá la redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos hacia los órdenes de gobierno con el pleno reconocimiento de sus soberanías y libertades, para fortalecer la capacidad institucional y de recursos públicos.

"Con el impulso de la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos hacia los Estados y municipios, bajo criterios de eficiencia y equidad en la provisión de los bienes y servicios a las comunidades, se logrará fortalecer la organización del gobierno federal en esferas de la gestión gubernamental y prestación de servicios como entre muchas otras, salud, seguridad social, fomento a la agricultura y desarrollo rural, y protección de recursos naturales y medio ambiente, se pueden realizar avances muy rápidos y sustantivos en las funciones gubernamentales para dar atención más oportuna y eficaz a las necesidades de la población allí donde su vida cotidiana y su organización básica más lo demanda"¹⁹.

La descentralización administrativa fortalece al federalismo mediante la congruencia definida entre funciones, facultades y estructuras, que canalizan los resultados de la administración a la ciudadanía y coordinan gobiernos estatales y municipales. Descongestiona el aparato estatal, eficientiza la acción gubernamental y alienta la participación social; promueve la modernización económica, la igualdad social, la capacidad de rectoría y la reasignación de funciones y competencias a otros órdenes de gobierno e incluso a la propia sociedad civil.

Su avance debe ser un proceso cuidadoso para evitar la aparición de fenómenos disruptivos o de fragmentación, de tal manera que mantenga la disposición de los grupos sociales en la resolución de problemas, protección social, política y cultural de los Estados libres y soberanos.

"Descentralización y federalismo es hacer coincidir diversas necesidades: que funcionen mejor nuestras instituciones políticas (más democracia); que funcionen mejor las instancias administrativas (más eficacia); que se fortalezca la organización territorial del Estado y que se amplíen cauces a las relaciones entre el Estado y la sociedad"²⁰.

¹⁹ "Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000", en: *Federalismo y Descentralización*, en: Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, México, INAP, Núm. 51, 1995, p. 84.

²⁰ MORENO Toscano, Alejandra: *Descentralización y Federalismo*, Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales 3, México, Consejo Consultivo, 1998, p. 16.

La descentralización transcurre por dos vías:

- Reformas legales para la distribución de competencias entre la Federación y las Entidades Federativas y,
- Acuerdos de coordinación dentro del marco de los Convenios Únicos de Desarrollo.

Estos últimos, deben ser observados por una instancia de seguimiento con el objeto de que el Ejecutivo Federal, evalúe este proceso y emita acuerdos pertinentes a un mediano plazo, amplíe la toma de decisiones, incentive la función pública directa de los ciudadanos en los asuntos de interés general y eficiente la capacidad de gestión del poder local.

Estos acuerdos atribuyen a organismos de diversos sectores, orientados a satisfacer las necesidades básicas de la población, el desempeño de funciones administrativas antes reservadas al orden central. Al vincular relaciones de competencia entre organismos administrativos y políticos permite:

"1) Definir el marco legal de traspaso efectivo de poder desde el Estado central a los órganos administrativos o territoriales descentralizados.

2) Definir la organización territorial o el ente administrativo básico que se va a constituir en receptor del proceso.

3) Definir las competencias y funciones del organismo receptor y cuáles serían las atribuciones globales que restan a cargo de la instancia incorporada al gobierno central.

4) Determinar el conjunto de procedimientos técnicos necesarios para implementar la transferencia de poderes.

5) Además de definir los lineamientos consensuados de organización política y el modelo de participación popular adoptado para legitimar el proceso de descentralización"²¹.

²¹ CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO: *Descentralización política-administrativa. Bases para su fortalecimiento*, México, ILPES, 1990, p. 22.

1.5. Importancia del Municipio en el Sistema Federal para la Descentralización.

La modernización política implica que el Estado de vigencia a las facultades que la Constitución otorga a los Estados y municipios, a fin de que los programas federales sean diseñados en torno a la descentralización de recursos, responsabilidades, la redistribución del poder de decisión y de la actividad económica, social y cultural.

Por su parte, los gobiernos locales procurarán solucionar sus problemas mediante el acopio de sus propios recursos en la medida de sus posibilidades. La consolidación del municipio libre es indispensable para el desarrollo social y económico, la asignación de la inversión pública y la acción social en materia de salud, educación, producción, vivienda, ordenamiento territorial y conservación del medio ambiente. Sus estrategias corresponderán a sus diversidades, en la que sus funcionarios y empleados federales adquieren nuevas formas y actitudes de trabajo manteniendo un equilibrio dinámico propicio para la descentralización

El municipio como instancia cercana a la comunidad y receptor inmediato de las demandas, estimulará el bienestar de la población. Su autonomía dará vigor a la política y economía de la población generando el justo reparto de la riqueza.

De la Madrid nos dice que: "El Municipio es sociedad natural domiciliada. El Municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa activamente participativa que puede asumir la conducción de un cambio cualitativo que es el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral. Es una célula política fundamental y escuela de la democracia y una piedra angular de nuestra vida republicana y federal"²².

²² DE LA MADRID, Miguel: Exposición de Motivos correspondiente a la Iniciativa de Reformas y Adiciones al Artículo 115 Constitucional presentada ante la Cámara de Senadores.

En la Constitución, el municipio libre es la base de la división territorial, organización política y administrativa de los Estados dando cabida a que fije su propia normatividad con individualidad propia. Una vez reconocidos sus límites, adquiere personalidad jurídica para todos los efectos legales propios y vínculos de coordinación con el Estado. "Pero cuando el Estado tiene una organización esencialmente democrática el otorgamiento de la autonomía local a un cuerpo territorialmente definido solamente implica una descentralización"²³.

El municipio como forma de descentralización se traduce en una organización comunal administrada por un Ayuntamiento de elección directa que el Estado reconoce e incorpora a su estructura, sin autoridades intermedias entre éste y el gobierno federal.

La inconveniencia es que algunos Estados hacen partícipe al Gobierno de los ingresos del municipio, y a su vez al municipio de los de éste; con el fin de socavarle libertad, por lo que el proceso de cambio requiere que el municipio conserve las notas políticas y económicas que le corresponden como primer orden de gobierno.

"Estamos convencidos que la redistribución de competencias que habremos de emprender comenzará por entregar o devolver al municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial de esta institución: el gobierno directo de la comunidad básica. El municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad jurídica, política y administrativa para cumplir esta gran tarea nacional: nadie más que la comunidad organizada y activamente participativa puede asumir la conducción de un cambio cualitativo en el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral.

La centralización ha arrebatado al municipio capacidad y recursos para desarrollar en todos los sentidos su ámbito territorial y poblacional: indudablemente, ha llegado el momento de revertir la tendencia centralizadora, para el fortalecimiento de nuestro sistema federal. No requerimos de una nueva institución: tenemos la del municipio"²⁴.

²³ KELSEN, Hans: *Teoría del Estado*, México, Ed. Porrúa, p. 332.

²⁴ TENA Ramírez, Felipe: *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Ed. Porrúa, 1993, p. 158.

De tal manera que al administrar libremente su hacienda seleccione a sus funcionarios exigiéndoles el cumplimiento de todas las responsabilidades en que incurran, y obligándolos a ajustar sus actos administrativos.

Las legislaturas locales deben definir una política de mayor amplitud en favor de sus intereses, que promueva la división del trabajo, la especialización de funciones y la libre administración de su hacienda protegida por su legislación.

El fortalecimiento del municipio se dio con las reformas al artículo 115 Constitucional, que amplía la participación social en la gestión gubernamental para la definición de programas prioritarios que impulsan la capacidad de decisión, ejecución y evaluación.

La relación gobierno-municipio permanecerá, en tanto los gobiernos estatales coadyuven en el fortalecimiento de las capacidades de acción local y procuren la extensión del periodo constitucional de los Ayuntamientos.

Los Congresos locales estarán llamados a fortalecer la representación y la participación de las comunidades, con mecanismos acordes a su organización y procedimientos para la toma de decisiones, con estricto apego a las garantías individuales y sociales que la Constitución consagra a todos los mexicanos.

2. FUNCION DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA ESTRUCTURA GUBERNAMENTAL.

"Es conveniente señalar que el avance hacia un real federalismo debe darse en varios frentes; el fortalecimiento de los ingresos y gastos de los Estados y Municipios, debe ir acompañado del otorgamiento de mayores poderes y competencias. Así como del perfeccionamiento de los sistemas de control, seguimiento y evaluación en todos los órdenes de gobierno para asegurar la eficiencia tanto de los esquemas de administración tributaria como las políticas de gasto al ser éste distribuido mejor entre los órdenes de gobierno"²⁵.

Al descongestionar el aparato estatal se efficientiza la acción gubernamental y alienta la participación social. La descentralización como factor de modernización económica y de democratización del país, fortalece la capacidad de rectoría del Estado sin descuidar sus obligaciones sociales en la reasignación de funciones y competencias a otros órdenes de gobierno e incluso a la sociedad civil.

La descentralización reduce el burocratismo, exige respeto a la normatividad establecida y ataca la corrupción del sistema. Re-estatiza el complejo sociedad-Estado y re-legitima la democracia en el ejercicio del poder, aplicación de programas públicos y en la participación social.

"En este proceso de redefinición de competencias, de facultades y de responsabilidades, la Nación en lo inmediato puede fortalecerse, como resultado de la descentralización gubernamental, de las políticas diferenciadas destinadas a la promoción de un mejor aprovechamiento de los recursos regionales y de las riquezas de los Estados"²⁶.

"México en la década de los 80's del siglo XX, al fortalecer a los Estados y Municipios ha permitido avanzar al Estado nacional, debemos destacar lo que se ha venido llevando a cabo durante estos años. En esta sesión se ha resaltado el resultado tan positivo que se ha tenido al descentralizar la salud: enfrentar problemas, algunos de los cuales considerábamos

²⁵ RIZZO García, Sócrates: "Mensaje de Sócrates Rizzo García", en: *Federalismo y Descentralización*, en: Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, México, INAP, Núm. 51, 1995, p. 23.

²⁶ VEGA Alvarado, Renato: "Federalismo y Desarrollo Regional", en: *Federalismo y Descentralización*, en: Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, México, INAP, Núm. 51, 1995, p. 30.

ya subsanados, pero que el centralismo de años anteriores impidió su consolidación y ahora se puede avanzar con eficacia para erradicarlos definitivamente de nuestro país.

Los avances en materia de educación y de salud nos muestran lo acertado que ha sido avanzar en este camino, que nos vuelve al espíritu original del Constituyente del 17. También subraya las reformas al 115 Constitucional, que ha permitido fortalecer la célula básica de la democracia, el municipio. El hecho de haberlo llevado a reforma constitucional, da la base decisiva para el fortalecimiento legal, administrativo y financiero del municipio.

Así mismo, se ha avanzado sustancialmente en fortalecer a las representaciones federales en los Estados y evitar el vía crucis de los habitantes de los Estados libres y soberanos para resolver cuestiones que antes se decidían en la capital y ahora, cada vez más, se decide en las propias Entidades Federativas. El reclamo es: llevar la descentralización al interior de los propios Estados²⁷.

Los Convenios Únicos de Desarrollo rigen los programas regionales, con el propósito de responder los reclamos locales, integrado por planes y programas dirigidos a atender las demandas por vía del diálogo y a fortalecer Estados o regiones desde gobiernos locales.

Al ser un documento *ad-hoc* para las características de cada Estado, a través del ramo de participaciones se transfieren recursos como apoyos fiscales que los Estados contabilizan.

En la actualidad existen procedimientos para calendarizar y programar el gasto federal de una manera más puntual. Al precisar los compromisos de inversión en los Convenios de Desarrollo Social se garantiza la realización de proyectos estratégicos que comprometen gran parte de los recursos disponibles localmente.

"Descentralizar, es ampliar la base del sistema de toma de decisiones, acercar la función pública a los ciudadanos, incrementar la influencia de los residentes en provincias y

²⁷ GONZALEZ de Aragón, Arturo: *Descentralización*, Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales 3, México, Consejo Consultivo, 1988, p. 12.

municipios en las acciones que los involucren y dotar de capacidad plena de gestión al poder local, para la búsqueda de soluciones a los crecientes problemas y demandas sociales"²⁸.

Es un reto multifacético y complejo como el fenómeno al que está llamado a revertir: la concentración. Por ello debe ser una determinación firme y constante por todos los involucrados –los que realizan y reciben- en la concertación de acciones que integren programas viables enfocados al desarrollo regional.

2.1. Su Conceptualización e Integración como Mecanismo Redistributivo de Competencias y Recursos.

La descentralización "es un mecanismo articulador y redistributivo de competencias, atribuciones, recursos y capacidades entre la sociedad y el Estado, implicaría de manera fundamental un nuevo pacto o alianza para la democracia"²⁹.

Para su aplicación se deben procurar las siguientes condiciones:

- o Un modelo constitucional fuerte y descentralizar ampliamente los órdenes de gobierno, retro-alimentando la dirección y la base.
- o Claridad en la transferencia y aplicación/ejecución de competencias, recursos y capacidades.
- o Mecanismos de coordinación institucional y participación social reales.
- o Decisión política del centro para delegar responsabilidades de gobierno.
- o Equilibrio de poderes entre autoridades centrales y locales.
- o Infundir una cultura política de descentralización.
- o Identificar fines y necesidades en el país, tales como: eficiencia en la administración, perfección del sistema democrático y derechos individuales, separar o redistribuir poderes, competencias entre éstos, desarrollar formas de control y balance de poder; brindar protección a minorías étnicas garantizándoles un cierto grado de autogobierno,

²⁸ CUNILL, Nuria: *Descentralización Política-Administrativa. Bases para su fortalecimiento*, Centro Latinoamericano de administración para el Desarrollo, Canadá, 1990, p. 15.

²⁹ AHUMADA, Jaime: *Descentralización, Desarrollo Local y Municipios en América Latina*, Santiago de Chile, ILPES, 1991, p. 95.

y lo más importante, hacer del municipio la célula principal de desarrollo en el federalismo y la descentralización de todo el país.

- Agilizar la gestión gubernamental en pro del federalismo de funciones gubernamentales enfocadas a la sociedad.
- La federalización de funciones se evaluará a partir de su prioridad, costo y avances en la acción administrativa del Estado, Entidades Federativas y municipios.
- Incentivar procesos y métodos de gestión pública sin concentrar decisiones a fin de responder a las particularidades de la población evaluando la calidad de los servicios.
- Focalizarse en el ámbito político-administrativo: descentralizar la estructura del régimen, funciones, decisiones y actividades en el marco de acción del gobierno fortaleciendo instituciones públicas y organizaciones sociales del Estado.

Como ventajas de la descentralización, John Naisbitt (en su obra de *Macrotendencias*) afirma que las unidades políticas más pequeñas, ciudades, condados y comunidades individuales, son tiene autoridad local y asumen la responsabilidad de los asuntos graves a nivel local. Lo que sorprende es su porcentaje de éxito. Las comunidades locales están enfrentando problemas difíciles y alcanzando soluciones donde el gobierno federal, con sus vastos pero ineptos recursos que han fallado.

La descentralización en zonas rurales, origina las circunstancias necesarias para legitimar un federalismo enfocado al desarrollo político, económico y de Estado; debido a que se origina de estructuras centrales.

"La descentralización es una idea que está presente en nuestro país desde hace varios lustros, se le ha presentado como un elemento fundamental para la modernización integral del país; en la medida en que contribuye a distribuir equitativamente las competencias y los recursos del Estado entre la Federación, Entidades Federativas (estados) y municipios; acerca de la toma de decisiones a los ámbitos mismos donde se generan las demandas sociales y que requieren una acción inmediata y eficaz; a aprovechar mejor los progresos tecnológicos, que en las actuales condiciones sociales son imprescindibles"³⁰.

³⁰ OLMEDO Carranza, Raúl: *Teoría y Práctica de la Descentralización en el Municipio en México*, Archivo General de la Nación, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, México, 1996, p. 26.

Este proceso remueve intereses, transforma relaciones políticas y altera patrones de comportamiento, por lo que se debe diferenciar de la desconcentración.

Desconcentración.

- Órgano inferior subordinado a una Secretaría, Departamento de Estado o a la Presidencia.
- Puede contar o no con personalidad jurídica.
- Puede contar o no con patrimonio propio.
- Posee facultades limitadas.

Descentralización.

- Órgano que depende indirectamente del Ejecutivo Federal.
- Tiene invariablemente personalidad jurídica.
- Siempre tiene patrimonio propio.
- Posee facultades más autónomas.

Descentralizar es un fenómeno que va hacia la periferia, en la organización del Estado y de la Administración Pública. Fundamentalmente en Derecho hay dos tipos de descentralización, la política y la administrativa.

La descentralización política es inherente a la estructura estatal y a las circunstancias histórico-políticas representada por instituciones del orden federal cuya estructura político-administrativa tiene una superficie territorial delimitada, cuyo gobierno local se elige por voto popular, es la forma del gobierno o de Estado; según Acosta Romero.

"En cambio en la descentralización administrativa se crean personas morales a las que se transfieren determinadas competencias, sin que tales entes pierdan su autonomía orgánica y técnica, al mismo tiempo que mantienen sus relaciones originales con el poder central. En sentido *amplio* pertenece a la Administración Pública Federal, en cambio la descentralización administrativa en sentido *estricto* se refiere a los órganos del Ejecutivo Federal, los cuales tienen una relación jerárquica y cuyo poder de nombramiento, de mando,

revisión y decisión es evidente entre el Presidente de la República y Secretarías de Estado, cabezas de sector y los diversos organismos descentralizados del Gobierno Federal con la excepción de las universidades autónomas"³¹.

Estos organismos con personalidad jurídica se dedican a realizar actividades exclusivas del Estado o de interés público por que no guardan una relación jerárquica con la administración central.

2.2. Ámbitos de Aplicación de la Descentralización según su Enfoque Conceptual.

La descentralización se refiere a la estructuración del poder político. Sin embargo, no puede destruir el centro unificador y coordinador de ese poder. Kelsen indica que la descentralización total es un polo unificador ideal y no rebasa su límite si no se produce la disolución de la comunidad jurídica.

Existen diferentes enfoques del concepto de descentralización:

"En lo *teórico-conceptual*, la descentralización es una abstracción teórica que se origina en contrapartida a la centralización, es decir, como alejamiento del centro.

En la óptica *pragmática*, se trata de una realidad cambiante sujeta a los procesos de cambio que suceden en el seno mismo de la sociedad.

En lo *jurídico*, la descentralización es una forma de organización que se adopta por el Estado para legitimar y dar legalidad a la toma de decisiones y a su ejecución.

En lo *sociológico*, la descentralización designa un efecto funcional del sistema social; aquí aparece el municipio como el centro receptor esencial en las demandas de la sociedad, como un ente de asociación vecinal y comunitaria que expresa, en el fondo, redes de poder y de participación social en la vida política.

³¹ ACOSTA Romero, Miguel: *Teoría General del Derecho Administrativo*, Primer Curso, México, Ed. Porrúa, 1990, p. 347.

En lo *económico*, la descentralización manifiesta el grado de intervención del Estado en la vida económica para el desarrollo de la sociedad.

En lo *financiero*, implica el traslado o transferencia de recursos.

En lo *político*, la descentralización expresa una redistribución del poder y una estructura de regulación estatal del poder político; se trata de una reorganización del Estado.

En lo *administrativo*, descentralizar significa organizar, crear entes autónomos de acción y decisión político instrumentales.

En lo *histórico*, la descentralización nace con el federalismo para dar viabilidad al desarrollo municipal; responde a diversos roles o formas del plano estatal.

En lo *metodológico*, es una categoría de análisis, y objeto de estudio.

En lo *cultural*, la descentralización responde a una aceptación ideológica por parte de nuestra sociedad³².

Consecuentemente se tienen las siguientes clasificaciones por algunos estudiosos de la materia.

1) Gorg Jellinek.

Asegura que la descentralización total es un ideal jamás realizado en ningún Estado, que los Estados normalmente son descentralizados y no se diferencian entre sí más que por la amplitud de descentralización. La distingue en:

³² MONTES DE OCA Navas, Elvia: *Hacia el Fortalecimiento Municipal*, El Colegio Mexiquense A.C., México, 1996, p. 104.

a) Descentralización administrativa.

En un Estado Federal, las autoridades locales tienen facultad de decisión y administración propia; sin embargo, en uno central se reserva el derecho de inspección sobre estas, a fin de mantenerlas en los límites de sus instrucciones y por encima de las autoridades provinciales y locales.

b) Descentralización por administración autónoma.

Los involucrados son los que la llevan a cabo en lugar de los funcionarios públicos profesionales y varía según se tome como un derecho u obligación.

Es pasiva cuando la ejerce el gobierno, pues obliga a personas o grupos a cumplir funciones estatales en calidad de órganos del mismo. Activa cuando este derecho lo realizan grupos o comunidades y es reconocido por el gobierno (el municipio).

c) Descentralización provincial.

La considera una concepción errónea ya que los Estados no cuentan con unidad en sus elementos, sus estructuras son incompletas y desorganizadas. Ejemplo de ello son los Estados que ensanchan su territorio por medio de cesión o conquista³³.

2) Hans Kelsen.

Considera al Estado unitario como normal, al igual que Jellinek le confunde con el centralizado y lo contrapone a la comunidad descentralizada. Su planteamiento es admisible bajo una perspectiva sociopolítica, ya que refiere la unidad política de la totalidad de sus funciones.

³³ JELLINEK, Gorg: *L'état Moderne et son Droit*, citado por M. Mouskheli, Teoría Jurídica del Estado Federal, México, Ed. Nacional, 1961, pp 249-256

La centralización y la descentralización no contemplan al Estado en su unidad sino en su diversidad orgánica. La descentralización para Kelsen reviste dos formas resultado de la validez y formación de las normas jurídicas en un Estado.

a) Total o parcial.

En este contexto este proceso es total si toda regla tuviese validez en un solo territorio. Sería parcial si algunas normas tuvieran validez en una sola parte y otras en todo el territorio³⁴.

b) Perfecta o imperfecta.

Su distinción es cualitativa. La perfecta opera cuando el contenido de las normas locales, es indeterminada y no se reemplaza por normas centrales. Sin esta condición, la descentralización es imperfecta³⁵. Kelsen, clasifica de acuerdo al grado de descentralización del Estado:

- Comuna o municipio. Tiene cierta autonomía administrativa bajo la tutela del Estado central.
- Provincia autónoma. Alcanza autonomía política, pero su Constitución es impuesta por el Estado central.
- Estado miembro o federado. Goza de autonomía constitucional y se caracteriza por la competencia del órgano legislativo del Estado miembro, con facultades para realizar cambios con sus propias constituciones³⁶.

3) M. Mouskheli.

Su clasifica es similar a Hans Kelsen:

³⁴ HANS, Kelsen: *Teoría General del Estado*, Ed. Nacional, México, 1983, p. 363.

³⁵ *Ibid*, p. 372.

³⁶ *Ibid*, pp 372-376.

- a) Descentralización propiamente administrativa. El municipio.
- b) Descentralización provincial. Refiere a la provincia autónoma, territorio y país; y,
- c) Descentralización federal. Asimilada como la figura de los Estados miembros³⁷.

En las dos últimas categorías, Kelsen y Mouskheli, coinciden en señalar que el municipio, la provincia autónoma y el Estado miembro son colectividades de igual naturaleza, sin distinción cualitativa. Se someten al orden jurídico dominante que les reconoce su competencia.

Esta teoría es aplicable a los Estados miembros, dado que han existido en nuestra organización política³⁸. Para Mouskheli la agrupación de los municipios se debe a tareas intercomunales, las normas centrales no intervienen en la determinación de las provinciales así como la autonomía constitucional y la participación de los Estados en la formación de la voluntad federal. Estos son los elementos esenciales de un Estado.

4) Jean Dabin.

- a) Descentralización con base territorial. Se refiere a una agrupación que ocupa una porción de territorio, cuyo bien público implica descongestionar el poder central, deberes y gastos al tener mayor flexibilidad en la prestación de servicios públicos.
- b) Descentralización de base nacional. Son grupos de nacionalidad y status jurídico diversos, que coexisten en un sólo territorio. La desventaja es que la nación no conforma una sociedad con un fin común, lo que la hace no susceptible de organizarse en una institución política.
- c) Descentralización por el principio de intereses. Hay corporaciones de carácter económico y social que elaboran sus propias normas acorde con sus intereses, opera el principio de la división del trabajo y se deja al Estado la supletoriedad de las acciones corporativas.

³⁷ MOUSKHELI, M.: *Op. cit.*, p. 262.

³⁸ TENA Ramírez, Felipe: *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Ed. Porrúa, 1980, p. 130.

Agustín Basave Fernández del Valle, participa de esta postura y agrega dos nuevos tipos que se identifican plenamente con las definidas por Gabino Fraga:

- Por servicios técnicos. Supone necesidades de orden general, requiere de funcionarios especialistas y de organismos descentralizados con patrimonio y régimen legal propios.
- Por colaboración de la iniciativa privada. Busca reducir los gastos de ciertas actividades con ayuda de instituciones privadas en el ejercicio de las funciones públicas³⁹.

5) Gabino Fraga.

Enfoca su estudio a la descentralización administrativa, que consiste para él en: "confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación diversa de jerarquía, pero sin que dejen de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad del Poder"⁴⁰. Señala tres modalidades:

a) Descentralización por servicio.

Permanece la personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y orgánica, y se ubica en la Administración Pública Federal, como la "administración paraestatal", compuesta según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal por organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos.

b) Descentralización por colaboración.

Se da cuando el Estado atraviesa una situación difícil cuya solución requiere de preparación técnica, carente en los funcionarios públicos. El Estado autoriza la

³⁹ BASAVE Fernández del Valle, Agustín: *Teoría del Estado* (Fundamentos de Filosofía Política), México, Ed. Jus, 1981, p. 123.

⁴⁰ FRAGA, Gabino: *Derecho Administrativo*, México, Ed. Porrúa, 1979, p. 198.

participación de la IP en el ejercicio de funciones públicas, en tanto los intereses colectivos son vigilados por una organización administrativa.

c) Descentralización por región.

En ella, el Estado concede derechos públicos, tiene personalidad jurídica, forma un patrimonio cuyo titular es la propia personalidad y existe uno o varios órganos de representación de la persona moral.

2.3. Dimensiones en la Ejecución de la Descentralización.

Actualmente, la descentralización implica variadas formas de ejecución, pues su análisis y discusión requiere de un estudio profundo de medidas para la reactivación de Estados y Municipios autónomos jurídica, funcional y financieramente.

Su noción es compleja "evoca por igual una comunidad local, la idea de autonomía, la participación, la proliferación de órganos de poder propios, lo opuesto a la concentración, la transparencia de funciones, la reubicación geográfica de actividades y recursos, las características de una organización o el acercamiento entre gobernantes y gobernados"⁴¹.

Al tener un amplio campo de estudio la descentralización se adapta a diferentes ámbitos, mostrando su flexibilidad para propiciar las condiciones necesarias para su ejecución; dichas dimensiones pueden ser:

a) Dimensión política.

Es la distribución del poder en sentido amplio y restringido. La descentralización política "es un fenómeno orgánico o especial con un impacto necesario en la vida social"⁴². Entendiendo por:

⁴¹ ORTEGA Lomeli, Roberto: *El Nuevo Federalismo la Descentralización*, México, Ed. Porrúa, 1998, p. 1.

⁴² *Ibid.* p. 8.

Orgánico. El poder se distribuye entre los órganos del poder público siendo equilibrado en su ejercicio al interior del Estado y de éste con la sociedad.

Regional. Deriva de la articulación territorial del poder estatal a partir de la forma de organización del Estado.

Social. Es la relación del Estado-sociedad, cuya naturaleza define al Estado como la organización del poder político de la sociedad o gobierno.

Sentido amplio.

Coexiste una amplia interacción Estado-sociedad. La representación y participación social en asuntos públicos permite el equilibrio entre sociedad civil, organización política y espacios de acción.

Su alcance responde a la importancia política de la periferia respecto del centro; relación gobernante-gobernados, mecanismos jurídicos, políticos y sociales en el control de la acción pública; efectividad en los sistemas de colaboración y concertación como medio para conducir los asuntos públicos y lograr mayores consensos en proyectos gubernamentales.

Sentido estricto.

Abarca la estructura formal y organizativa del Estado, refiriéndose a organización territorial y de validez en las normas que rigen los órdenes de gobierno. Distingue sistemas estatales -unitario, regional y federal- conforme a la distribución de competencias, su rango constitucional y las relaciones entre ellos.

Esta estructura aproxima Estados centralizados a esquemas descentralizados, prestando atención al ejercicio de las funciones estatales, -legislativa, ejecutiva, administrativa y jurisdiccional- e identifica la distribución de competencias por materia y ejercicio regional.

b) Dimensión legislativa.

El Estado central se integra por un órgano competente en todo el territorio nacional; la justicia y la administración tienen formas de descentralización escalonada y regionalizada de órganos jurisdiccionales y administrativos.

En el caso de Estados federales y regionales, rige la pluralidad de órganos legislativos locales coexistentes con órganos legislativos centrales. El tipo de competencia legislativa que la Constitución otorga a sus órganos locales, diferencia a los Estados y define su nivel de autonomía.

c) Dimensión administrativa.

Es el tamaño y forma de las organizaciones, procesos de toma de decisión, grado de autonomía ejecutiva, discrecionalidad con los sistemas de control, tutela y fiscalización para lograr una gestión administrativa eficaz.

Descongestiona decisiones, agiliza procedimientos, responde a las demandas, revierte la concentración administrativa confiriendo poder y facultades a otros órdenes de gobierno, ubicación geográfica de recursos y transferencia de autoridad para simplificar estructuras, procedimientos y trámites de administración pública. Permite mayor eficacia y eficiencia en el acceso de la población a servicios de calidad y a decisiones ágiles, transparentes y oportunas.

d) Dimensión jurisdiccional.

Funcionalmente individualiza los derechos entre los contendientes, la justicia administrativa la efectúan los órganos ejecutivos o administrativos. Los sistemas estatales cuentan con vías de participación social "jurados populares"- que permiten la dimensión política de la descentralización en sentido amplio.

b) Dimensión legislativa.

El Estado central se integra por un órgano competente en todo el territorio nacional; la justicia y la administración tienen formas de descentralización escalonada y regionalizada de órganos jurisdiccionales y administrativos.

En el caso de Estados federales y regionales, rige la pluralidad de órganos legislativos locales coexistentes con órganos legislativos centrales. El tipo de competencia legislativa que la Constitución otorga a sus órganos locales, diferencia a los Estados y define su nivel de autonomía.

c) Dimensión administrativa.

Es el tamaño y forma de las organizaciones, procesos de toma de decisión, grado de autonomía ejecutiva, discrecionalidad con los sistemas de control, tutela y fiscalización para lograr una gestión administrativa eficaz.

Descongestiona decisiones, agiliza procedimientos, responde a las demandas, revierte la concentración administrativa confiriendo poder y facultades a otros órdenes de gobierno, ubicación geográfica de recursos y transferencia de autoridad para simplificar estructuras, procedimientos y trámites de administración pública. Permite mayor eficacia y eficiencia en el acceso de la población a servicios de calidad y a decisiones ágiles, transparentes y oportunas.

d) Dimensión jurisdiccional.

Funcionalmente individualiza los derechos entre los contendientes, la justicia administrativa la efectúan los órganos ejecutivos o administrativos. Los sistemas estatales cuentan con vías de participación social -"jurados populares"- que permiten la dimensión política de la descentralización en sentido amplio.

e) Dimensión económica.

Involucra estudios del Estado para su desarrollo, en mejora de las condiciones económicas y sociales de la Nación, balances entre regiones —económico, demográfico y distribución de la población—, aprovechamiento de recursos naturales e indicadores de crecimiento y de bienestar social.

Estas dimensiones se expresan en variantes como la político-administrativa, administrativa (funcional) o territorial.

"Descentralización político-administrativa.

Involucra instancias político-institucionales y administrativas a la vez y supone desplazar de modo integral actividades y atribuciones de un nivel del gobierno central a otro nivel inferior del Estado, sin desplazamiento territorial obligado. Ejemplo, son las relaciones Estado-municipios.

Descentralización administrativa (funcional).

Es la cesión absoluta de funciones administrativas a una instancia inferior en jerarquía el gobierno central. Ejemplo, La reorganización funcional de una estructura administrativa del gobierno central que se divide en áreas decisionales plenamente autónomas y recursos propios luego adquirir independencia funcional cesión del gobierno central.

Descentralización territorial.

Combina las dos modalidades anteriores con la traslación física en el espacio del proceso de concesión de atribuciones plenas al organismo descentralizado desde la cúspide del poder estatal. Toda transferencia de poder decisional que implique desplazamiento de dicha capacidad a través del territorio nacional supone la reivindicación del poder local al central. Ejemplo, la conversión de un régimen unitario y centralizado de gobierno por otro de

carácter federal o en decisiones que perfeccionan el régimen federal en sistemas político-institucionales"⁴³.

En una política de desarrollo para el bienestar social, el proceso de descentralización de los sectores que inciden, precisa del planteamiento de opciones viables, factibles y modernas que permiten su avance.

Según Mercedes Juan López del Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales, la descentralización se agrupa en tres modalidades básicas: delegación regional, órgano desconcentrado por territorio y descentralización total donde el poder de tutela sustituye al poder jerárquico. Las instancias gubernamentales avanzan con diferentes modalidades para descentralizar, pero transcurren por dos vías complementarias:

- Reformas legales en la distribución de competencias entre la Federación y Estados.
- Acuerdos de Coordinación.

El desarrollo coordina las dependencias involucradas, debiendo establecer una instancia de seguimiento de alto nivel, que permita la evaluación del proceso y dictar los acuerdos conducentes para su adecuada y cabal realización, a mediano plazo; más sin embargo, durante el desarrollo de su instrumentación se observan ciertas dificultades como:

a) *De vigencia previa al proceso.*

El grado de avance en las instituciones involucradas es diferente, hay rezagos técnico-administrativos, financieros, locales, insuficiencia de recursos humanos calificados, limitación en la infraestructura física local, disparidad cultural y de educación en la población.

⁴³ CUNILL, Nuria: *Descentralización Político-Administrativa. Bases para su Fortalecimiento*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Canadá, 1990, p. 17.

b) *Inherentes al proceso.*

Son costos de adaptación a la estructura estatal para el ejercicio de sus competencias y responsabilidades, adecuación de sistemas administrativos locales, necesidad de capacitación personal para la administración y operación, resistencia al cambio de trabajadores y comunidad en general.

c) *Manifestaciones a partir de la integración orgánica.*

Cambios por la nueva administración local, modificación del con-financiamiento, aplicación de sistemas únicos basados en la normatividad general, de información, supervisión y evaluación, dificultades para lograr la participación ciudadana.

2.4. El Proceso de Descentralización, Característica de los Estados Federados.

De manera introductoria se debe tener presente la diferencia conceptual de centralización y descentralización.

"Centralización -decía Toqueville- es una palabra que se repite sin cesar y que genéricamente, significa concentrar, es decir, unificar en un solo centro las posibilidades de actuar"⁴⁴.

El Diccionario de la Lengua Española precisa que centralizar es "reunir varias cosas en un centro común; hacer que varias cosas dependan de un poder central. Asumir el poder público facultades atribuidas a organismos locales"⁴⁵.

Dicho concepto alude a dos incógnitas: "qué se concentra y dónde se concentra". En términos político-administrativos se refiere a unificar y monopolizar, decisiones, facultades y

⁴⁴ DE TOQUEVILLE, Alexis: *La Democracia en América*, México, Ed. F.C.E., 1974, p. 97.

⁴⁵ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: *Diccionario de la Lengua Española*, Madrid, Espasa-Calpe, 1984, p. 304.

recursos, por lo que en política o administración, es reunir e incrementar un conjunto de facultades cuyo ejercicio significa un poder de decisión para un sólo ámbito u órgano de gobierno.

Sobre la descentralización, el Diccionario de la Lengua Española la define como "transferir a diversas corporaciones u oficios, parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo de un Estado"⁴⁶ que connota una característica esencial: la transferencia o traslación, de un centro a otro u otros, del poder, facultad de decisión o ejecución.

Es decir, implica la redistribución del poder político sin perder o quebrantar la unidad nacional, es cambiar las estructuras políticas y, consecuentemente, la administración. Su naturaleza es política como lo es el ejercicio del poder y la autoridad gubernamental, pero, como explica Norberto Bobbio, "El problema de la descentralización no se plantea en los mismos términos y es indispensable situarlo cada vez en el ambiente social y en la época histórica en las que se encuentra una concreta realización"⁴⁷.

La descentralización deviene de una excesiva centralización del poder en el gobierno federal, por eso al referirnos al tema lo llamamos "proceso", cuyos elementos se vinculan en reciprocidad, ya que el significado opuesto de cada uno son su propia complementación; es decir que no podemos referirnos a la centralización sin hablar de la descentralización y viceversa. Ambos elementos no se pueden excluir e indican tendencias de las estructuras político-administrativas que coexisten, si bien una predomina sobre la otra, y como tal define al conjunto. Estos procesos tienen un valor político, es decir:

Una centralización puede ser negativa y antidemocrática o útil y deseable, y una descentralización puede ser democrática o defensora de intereses antidemocráticos, de acuerdo al régimen político del país.

Es casi imposible que se den regímenes políticos situados en extremos de centralización o descentralización, debido a que uno sólo centralizado caería en la inmovilidad política y social, y uno sólo descentralizado se fraccionaría o disgregaría. El

⁴⁶ *Ibid.* p. 466.

⁴⁷ BOBBIO, N.; Y MATTEUCI, N.: *Diccionario de Política*, II Tomo, México, Ed. Siglo XXI, 1984, p. 528.

proceso en referencia implica una organización administrativa y social con agentes sociales que definan la tendencia que seguirá el régimen de acuerdo a las discrepancias y variedad de objetivos que se persiguen y permitan establecer alianzas, compromisos o en definitiva, conflictos y enfrentamientos.

Luis Aguilar Villanueva asegura: "Por un lado genera un sistema de instituciones políticas y civiles de libertad y pluralidad, respecto del cual el régimen federal es sin duda la expresión más congruente y acabada"⁴⁸.

En el Estado mexicano la descentralización coexiste con orientaciones centralistas que traen consigo la existencia de un partido único; su carácter es contradictorio ya que hay la necesidad de fortalecer la autonomía regional y asegurar la realidad política al centro.

Borja, refiere cuatro elementos de tendencia descentralizadora:

- "a) La crisis de representación política del Estado Moderno.
- b) Los problemas de las grandes administraciones públicas: tecnocratismo, gastos de financiamiento, burocratización de su gestión, influencia permanente por parte de grupos de presión, las desigualdades sociales y desequilibrios regionales.
- c) La crisis económica que obliga a formular nuevas estrategias de crecimiento que se promueven desde estructuras políticas próximas y representativas, como lo son locales y regionales"⁴⁹.

La existencia del Estado centralizado es hoy muy negativa, debido a que "La centralización política ha monopolizado la capacidad de gestión y decisión, ha propiciado la corrupción, ha generado apatía del pueblo hacia los llamados de las autoridades y hacia los procesos electorales, provocando el abstencionismo; en suma, ha sofocado la participación ciudadana"⁵⁰.

⁴⁸ *Ibid.* p. 529.

⁴⁹ AGUILAR Villanueva, Luis: *Política y Racionalidad Administrativa*, México, INAP, 1982, P. 132.

⁵⁰ BORJA, Jordi: "Descentralización: una cuestión de método", en: *Revista Mexicana de Sociología*, México, UNAM, 1984, Núm. 4, p. 5.

En la centralización político-administrativa, el Estado es determinante y condicionador del quehacer de los Estados y Municipios, tiene un control político, por lo que el Estado cobra vigencia de la relación con instancias administrativas particulares caracterizadas por su "interdependencia" jerárquica, presupuestal y funcional.

Relaciones de intervención política.

El Estado acciona para mantener el orden político y constitucional en beneficio de la federación. Un ejemplo es cuando el Senado interviene para preservar el orden político y la Suprema Corte de Justicia como responsable de mantener el orden constitucional.

Relaciones de control político.

El gobierno utiliza mecanismos tradicionales (vía Poder Ejecutivo/Gobernación/Defensa Nacional) que deterioran la autonomía política estatal y la limitan más allá de lo que establece la propia norma jurídica.

Relaciones administrativas.

De coordinación: La voluntad del gobierno es ejecutar acciones comunes en materias de su competencia y jurisdicción. Los mecanismos de coordinación pueden ser:

- Órganos mixtos. Intervienen en la administración pública federal como estatal.
- Programas. Articulan competencias de los órganos mixtos.
- Convenios. Permiten acuerdos y concertaciones entre la Federación y los Estados.
- Otros: De participación, representación y ayuda para una mejor gestión pública estatal.

De colaboración: Los Estados auxilian al gobierno federal atendiendo asuntos de competencia federal, tales como: informar, recomendar, opinar u ofrecer ayuda.

La importancia de esta última es que de ella surgen las llamadas relaciones intergubernamentales que pueden ser activas o pasivas por su contenido o naturaleza; es

decir, los Estados son sujetos pasivos y el gobierno es activo. También generan relaciones de subordinación, donde el gobierno federal impone su actuar sobre los Estados no así cuando la relación conlleva la igualdad.

2.5. La Descentralización en el Ámbito de las Políticas Sociales.

Estratégicamente el gobierno federal define funciones, facultades y estructuras previa consulta y coordinación con los órdenes de gobierno para promover la descentralización.

La descentralización y participación ciudadana permiten identificar y supervisar procesos y funciones vitales que realiza el Estado para identificar retrocesos en su implementación. Varios factores influyen en la ejecución de estos programas, lo que a su vez se determina por modelos de organización político-institucional y el grado de avance en la democratización social por lo que es preciso, según Jordi Borja⁵¹, determinar primero tres cuestiones: ¿a quiénes descentralizar?, ¿qué descentralizar? y ¿cómo realizar la transferencia de recursos y competencias para lograr la autonomía política y financiera de los nuevos sujetos?

a) ¿A quiénes descentralizar?

Los sujetos sociales a descentralizar se consideran decisores que subordinados al poder central adquieren auténtica capacidad decisional sin limitaciones en el modelo ya implementado. Estos sujetos sociales pueden estar o no inscritos dentro del ámbito estatal. Involucra iniciativas que regulan el interior de las instancias gubernamentales, delega funciones a través de la pirámide organizacional de gobierno

Es fundamental una adecuada instrumentación de políticas para la traslación funcional o territorial de decisiones a instancias inferiores (sectores sociales, privados, organismos de base o instituciones intermedias). Los grupos organizados de la sociedad suman actividades

⁵¹ BORJA, Jordi: *Descentralización y Participación Ciudadana*, Madrid, IEAL, 1987, p. 15.

propias del sector público, cedidas por éste en forma voluntaria para satisfacer las necesidades básicas.

b) *¿Qué descentralizar?*

Parte de iniciativas orientadas a ceder poder de decisión y recursos propios a otros órdenes para conformar gobiernos locales fuertes. Las actividades factibles de descentralizar, se agrupan, según Jordi Borja⁵², en dos categorías:

El área de las actividades administrativas del Estado; y la de sectores sociales orientados a satisfacer necesidades básicas de la población.

En la primera categoría se encuentran procesos administrativos como la concesión de permisos, percepción de rentas e impuestos, inspecciones, registros y estadísticas, planteamientos y diseños urbano, rural y regional, catastro, inmobiliario, etc. Estas funciones actúan como elemento central en la atención al público.

En la segunda categoría se encuentran actividades de salud, educación, vivienda, recreación, transporte público, centros comunitarios, deportes, telecomunicaciones y equipamiento social (recolección de residuos, infraestructura urbana y rural, teléfonos, distribución en mercados municipales o regionales de productos de primera necesidad).

De esta manera se definen destinatarios obligados de todo proceso descentralizador: sectores de bajos ingresos, que por sus carencias sociales y la limitada capacidad de poder y negociación los coloca como los más beneficiados al desburocratizarse el Estado, ya que al ser democrático permite que la participación de las franjas más débiles de la sociedad sea más dinámica.

⁵² *Ibid.* p. 17.

c) *¿Cuáles son los procedimientos a utilizar?*

Al descentralizar surgen variados problemas de procedimiento dada la diversidad de situaciones contextuales, pero a medida que se implementa surgen lineamientos generales que sirven como esquemas metodológicos que aseguran su eficacia y eficiencia. Cede decisiones a organizaciones no gubernamentales o agrupaciones de la sociedad civil.

Jordi Borja plantea dos instancias complementarias, una que descentraliza funciones político-administrativas y aquello político-administrativo que se reserva al poder central de la administración pública factible de delegar a órdenes de gobierno.

La primera refiere la competencia entre gobierno y entes descentralizadores; respeta la existencia de un marco global que conduce el proceso económico social nacional.

La segunda, no descentralizable, se refiere a la programación general del proceso socioeconómico y la conducción del Estado. Ello permite al Estado poseer un marco homogéneo mínimo, coherente a la acción pública para superar desigualdades estructurales y preservar las libertades públicas.

Ambas son formas de control legislativo, mecanismos de transferencia de recursos hasta alcanzar el autofinanciamiento y la modalidad en que la política de organismos descentralizados se vinculan con la política nacional.

Se debe analizar la existencia de instrumentos eficaces de compartimentación o negociación de problemas que pueden surgir en el transcurso del proceso, como cambios en la dinámica de las relaciones entre organismos estatales, modificaciones presupuestarias y las transformaciones tecnológicas.

Según Jordi Borja⁵³, son cinco los pasos a seguir en la instrumentación de un proceso descentralizador, ordenado y eficaz:

⁵³ *Ibid.*, p. 35.

- 1) Definir el marco legal en el que se traspasa el poder desde el Estado a los organismos administrativos o territoriales descentralizados.
- 2) Definir la organización territorial o el ente administrativo básico que se constituye como receptor del proceso de transferencia de autonomía decisional, de tal forma que se definan los límites geográficos o jurisdiccionales.
- 3) Definir las competencias y funciones del organismo receptor así como sus atribuciones globales. Esta etapa de transición incluye la concertación entre organismos que acuerdan el desligamiento de funciones por parte de la instancia estatal centralizada, articulando las competencias a futuro para no dañar las actividades involucradas en el proceso.
- 4) Tener un conjunto de procedimientos técnicos necesarios para implementar la transferencia de poderes.
- 5) Lineamientos consensuados de organización política, un modelo de participación popular de legitimación, reformas constitucionales y la organización de mecanismos de consulta en intervención directa de la población, etc.

Se encaminan a por lo menos dos grandes objetivos:

"a) Dar mayor agilidad y eficiencia interna al aparato estatal; esto, debido a la crisis de recursos gubernamentales y a la necesidad de incorporar técnicas administrativas modernas.

b) Dar una mayor eficacia a las políticas públicas a través de los diversos órdenes de gobierno; esto debido a la necesidad de regenerar y revitalizar los espacios de interacción Estado-ciudadanía"⁵⁴.

En resumen, se busca el fortalecimiento del municipio para que la descentralización resulte como respuesta a la demanda de las regiones, gobiernos locales o ciudadanos; eliminando tendencias dominantes.

⁵⁴ ARGÜELLES, Antonio: *Retos y Perspectivas, el Servicio Público*, Fundación Mexicana Cambio XXI Luis Donaldo Colosio, Méx., Editor, 1994, p. 63.

El surgimiento de movimientos comunales en plena evolución va acompañado del reforzamiento en la alternancia de los partidos en el poder, lo que genera procesos de reconfiguración en el orden municipal permitiendo definir nuevas formas de relación, gestión e institucionalidad gubernamental.

2.6. Relación entre Descentralización Económico-Administrativa y Descentralización Jurídico-Política.

La descentralización administrativa "es un modo de organización mediante el cual se integran legalmente personas jurídicas o entes de Derecho Público no territoriales, para administrar los negocios de su estricta competencia y realizar fines específicos del Estado, sin desligarse de la orientación gubernamental, ni a la unidad financiera de la misma. La creación de estos entes obedece a razones jurídicas y políticas y no de carácter sociológico"⁵⁵.

La descentralización puede ser de dos formas:

- 1) *Jurídico-política*. Se trasladan atribuciones constitucionales y aquellas emanadas de las legislaturas del gobierno federal a gobiernos estatales y municipales. Implica transferir competencias de una instancia a otra.

La redistribución de facultades surgirá de la división tripartita del gobierno mexicano - Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial- para descentralizarse a los poderes estatales, sin afectar la unidad del gobierno federal.

El incremento de responsabilidades a gobiernos estatales y municipales evita la descentralización de las decisiones más importantes para el desarrollo de cada Estado.

"Emprender la descentralización implica conciliar exigencias y criterios técnico-administrativos, económicos y políticos. Supone igualmente combatir resistencias de instancias y actores que se niegan a reasignar cuotas de poder y palancas de mando, al

⁵⁵ SERRA Rojas, Andrés: *Derecho Administrativo*, Torno I, México, Ed. Porrúa, 1988, p. 730.

igual que superar temores, inseguridades, pasividad y retinencias locales para asumir mayores responsabilidades"⁵⁶.

Este proceso tiene como objetivo principal revisar y distribuir las competencias eficiente y equitativamente, lo cual implica modificaciones a la Constitución y a legislaciones secundarias.

2) *Económico-administrativa*: Traslada funciones administrativas y recursos económicos del Gobierno Federal a Estados y Municipios. Tales como: planear, organizar, evaluar, controlar, vigilar y coordinar actividades. En este sentido es difícil delimitar las funciones exclusivas de la federación y qué se puede descentralizar.

Este proceso lleva consigo una mejor distribución de poderes, y por ende entre la sociedad civil, sustentándose en la necesidad de mantener el equilibrio en instancias federales que atienden asuntos de orden nacional. Los convenios entre la federación y los Estados que regulan la transferencia de la titularidad de atribuciones, permiten dicha distribución.

Sin embargo, las limitaciones generadas por circunstancias administrativas, económicas y políticas podrían retardar el proceso descentralizador, dado que los gobiernos estatales y municipales requieren asimilar, perfeccionar y estar en posibilidad de ejecutar adecuadamente las atribuciones que se les confieren.

A medida que sea gradual amoldarán sus estructuras, modificarán disposiciones legales y se proveerán de los recursos humanos, materiales y financieros necesarios.

Los acuerdos de coordinación insertos en los convenios son un medio jurídico con que cuenta el gobierno federal para englobar y diferenciar las esferas de competencias y atribuciones de cada Estado y Municipio. En este caso, no transmite la titularidad de facultades sino el ejercicio de funciones.

⁵⁶ ORTEGA Lomelín, Roberto: *El Nuevo Federalismo la Descentralización*, México, Ed. Porrúa, 1988, p. 22.

La federación fortalece a los Estados en su capacidad para regular, conducir y administrar procesos internos de desarrollo, con la participación de los municipios, lo cual requeriría en forma prioritaria impulsar la capacidad financiera de los gobiernos locales a corto plazo por medio de transferencias presupuestarias, aunque debiera hacerse por la redistribución del poder tributario.

La descentralización económico-administrativa lleva la toma de decisión a lugares en donde se originan los problemas, refuerza económicamente a los gobiernos locales y prepara el terreno para impulsar la descentralización jurídico-política.

3. LA DESCENTRALIZACIÓN DEL SISTEMA FEDERAL HACIA EL MUNICIPIO

Con frecuencia se evalúa la trascendencia de la descentralización y en particular las iniciativas de gobierno para promoverla, en función de sus efectos directos sobre el sistema político o toma de decisión sobre aspectos económicos y administrativos, que teóricamente habría que tomar en cuenta para invertir la concentración de Poderes y promover el equilibrio que requiere el país.

Metodológicamente es correcto evaluar la descentralización, pero evitaríamos entender su complejidad y la importancia de medidas que introducen nuevas inercias descentralizadoras en las relaciones intergubernamentales.

Para avanzar en la descentralización y fortalecer el federalismo se estableció en la Constitución un sistema de planeación democrático, se promulgó la ley de planeación y se dio origen a la Ley de Coordinación Fiscal.

En el federalismo existe una relación directa entre federalismo y descentralización política cuando las colectividades que integran un Estado tienen su propia organización, regulan su existencia tanto en la esfera de su comunidad particular como en toda la sociedad y participan en la formación del Estado que las agrupa.

"Es la descentralización que implica un federalismo renovado, que conduce a fórmulas de cooperación entre las diferentes esferas de gobierno en donde están presentes los principios de solidaridad, subsidiariedad y coordinación para mitigar asimetrías o desequilibrios regionales, privilegia el propósito de la eficiencia en la gestión administrativa y el fortalecimiento de las autonomías locales, que sustenta una nueva expresión de la unidad y cohesión nacional y da cauce a una más vigorosa participación de la sociedad en el desarrollo y en la gestión pública. Significa una nueva relación entre órdenes de gobierno, pero también entre sociedad y Estado"⁵⁷.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 22.

La descentralización concilia poder y libertad para fortalecer la relación sociedad-gobierno. En el federalismo ésta se da por el reparto de competencias entre autoridades centrales y locales, limitándose reciprocamente. Lleva implícita la descentralización administrativa que, técnicamente, exigen las organizaciones en crecimiento y con mayor número de funciones públicas de las cuales la mayor parte requieren de una gestión local.

La celebración de convenios de coordinación de Estados y Municipios con la federación establece las bases de colectividad pública regional, sin embargo surge un obstáculo que impide promover en su totalidad el federalismo que es la imposibilidad de que el gobierno federal establezca acuerdos directos con los municipios.

Como mecanismo de modernización política y económica; de desconcentración del poder político, "la moderna descentralización (dice Jordi Borja) no pretende defenderse del Estado central creando un espacio propio desconectado del centro, sino que quiere intervenir desde los entes descentralizados en la elaboración, reglamentación, programación, toma de decisión, ejecución y gestión de políticas generales"⁵⁸.

La participación de las corrientes políticas se fortalecerá dada la autonomía local, el perfeccionamiento de los mecanismos de participación política y la ampliación de las instancias representativas para preservar la esencia del proyecto nacional (soberanía, libertades y derechos sociales) y la democracia.

La descentralización fortalece la división de poderes y el federalismo promueve una participación más directa de la comunidad a través de los partidos y de mecanismos de concertación social.

Impulsar el municipio hace efectivo el supuesto constitucional de ser la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados con sus elementos básicos para otorgarles autonomía y libertad.

⁵⁸ BORJA, Jordi: "Descentralización: una cuestión de método", en: *Revista Mexicana de Sociología*, México, UNAM, Núm. 4, 1984, p. 12.

"Dado que los municipios son las instancias más cercanas a la comunidad, receptoras inmediatas de las demandas, deben ser estimulados como impulsores del bienestar de la población. Se plantean las siguientes políticas básicas:

- 1) Avanzar con prudencia y firmeza hacia una redistribución del poder de decisión y de la actividad económica, social y cultural, para que los municipios puedan impulsar su desarrollo, de manera concertada y autónoma.
- 2) Los municipios deberán, a su vez, atender la solución de sus problemas haciendo acopio de recursos propios en la medida de sus posibilidades.
- 3) El municipio debe asumir su papel en la asignación y localización de la inversión pública.
- 4) Debe convertirse en el núcleo que propicie la acción de los grupos sociales en la producción, los servicios vinculados al bienestar social, el ordenamiento territorial y la ecología.
- 5) Habrá de establecerse, ante la diversidad municipal, una tipología que oriente y haga posible el diseño de estrategias específicas en materia de descentralización.
- 6) Iniciar una labor con servidores municipales con el fin de romper el círculo vicioso de incapacidad local-sustitución federal⁵⁹.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 consolidó al municipio como el espacio privilegiado para la participación política en la búsqueda de soluciones conjuntas a los problemas sociales. Es precisamente el espacio de gestión municipal y gubernamental que con mayor acierto y conocimiento puede identificar la problemática de cada región, ciudad, pueblo, villa y colonia, debido a que promueve una cultura de participación social y corresponsabilidad entre gobernantes y gobernados resaltando la sociedad en la gestión pública.

⁵⁹ ORTEGA Lomelín, Roberto: *Federalismo y Municipio*, México, Ed. F.C.E., 1994, p. 73.

De esa manera, "Fortalecer la democracia requiere una distribución equilibrada del poder político entre los diversos órganos y ámbitos de gobierno, así como una relación vigorosa entre el gobierno estatal y los municipios, que ponga acento en la descentralización a fin de que los Ayuntamientos puedan cumplir cabalmente sus responsabilidades constitucionales"⁶⁰.

3.1. Fundamentos Jurídicos de la Organización Municipal como Estructuras Político-Administrativas.

Los municipios como estructuras político-administrativas convergen en una determinada superficie territorial y sus habitantes intervienen en la elección o designación de los órganos del gobierno local a través del ejercicio del voto popular.

Indiscutiblemente la importancia del municipio en un sistema democrático se debe a la trascendencia del régimen municipal en la estructura jurídico-política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 115, primer párrafo: "Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre".

El artículo 115 constitucional consagra al municipio: libertad, personalidad jurídica; capacidad de obrar y servir, democracia; es decir, capacidad para autogobernarse y auto-administrarse como una instancia política, administrativa y territorial.

La Enciclopedia Espasa-Calpe señala que el municipio es: "Una sociedad necesaria, orgánica y total establecida en un determinado territorio y que tiende, con personalidad jurídica definida, a la realización de aquellos fines públicos que trascendiendo de la esfera de la familia no llegan, sin embargo a la en que se desenvuelven otras entidades de carácter político (provincias, regiones, Estado, Unión de Estados)"⁶¹.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

⁶⁰ GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO: *Plan Nacional de Desarrollo del Estado de México 1993-1999*, p. 7.

⁶¹ ESPASA-CALPE: *Enciclopedia Universal Ilustrada Europea-Americana*, México, Espasa-Calpe Editores, I. XXXVII, p. 50.

El Diccionario Jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, conceptualiza al municipio como:

"La organización política-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los Estados miembros de la Federación. Integran la organización política tripartita del Estado mexicano, Municipios, Estados, Federación"⁶².

Según Ángel Acosta Romero "el municipio en sí constituye una Persona Jurídica de Derecho Público, eminentemente política, cuya forma de gobierno puede variar de acuerdo a las individualidades que cada Estado adopte sobre ese particular"⁶³.

En su caso, Andrés Serra Rojas dice que: "La descentralización administrativa regional, llamada por algunos autores descentralización territorial, es una forma de organización descentralizada, que tiene por finalidad la creación de una institución política dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la Constitución en el artículo 115 y reglamentado por sus leyes orgánicas municipales, que expiden las legislaturas de los Estados"⁶⁴.

Ignacio Burgoa, afirma que: "El Municipio implica en esencia una forma jurídica-política según la cual se estructura a una determinada comunidad asentada sobre el territorio de un Estado"⁶⁵.

Moisés Ochoa Campos, opina que: "El Municipio es en efecto de sociabilidad, con tendencia a institucionalizar las relaciones sociales. Se produce como mediata agrupación natural y como inmediata unidad socio-política funcional, aglutinada en forma de asociación de vecindad, siendo por excelencia la forma de agrupación local; es fuente de expresión de la voluntad popular y en consecuencia, atiende a sus fines propios como institución y a los de sus componentes como asociación de estos"⁶⁶.

⁶² UNAM: *Diccionario Jurídico II*, México, UNAM, I. L a la O, p. 135.

⁶³ ACOSTA Romero, Miguel: *Teoría General del Derecho Administrativo*, México, Ed. Porrúa, 1990, p. 347.

⁶⁴ SERRA Rojas, Andrés: *Derecho Administrativo*, México, Ed. Porrúa, 1988, I. I, p. 584.

⁶⁵ BURGOA Oñueta, Ignacio: *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Ed. Porrúa, 1990, p. 875.

⁶⁶ OCHOA Campos, Moisés: *El Municipio, su Evolución Constitucional*, México, Colección Cultural Municipal Banobras, 1981, p. 83.

Carlos F. Quintana Roldán, define que: "El Municipio es la institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un Ayuntamiento, y que es con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política de un Estado"⁶⁷.

El régimen jurídico del municipio es complejo y va desde la Constitución General de la República hasta los bandos y los reglamentos municipales pasando por las constituciones estatales y leyes orgánicas municipales.

La posición del municipio en la explicación de su naturaleza jurídica se sustenta en el principio de la descentralización.

En nuestro sistema jurídico, su marco normativo queda definido en:

"- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- La Constitución Política Estatal.

- La Ley Orgánica Municipal.

- La Ley de Hacienda Municipal.

- La Ley Anual de Ingresos Municipales.

- Otras leyes estatales de aplicación municipal.

- El Bando de Policía y Buen Gobierno.

- Los reglamentos municipales"⁶⁸.

La Constitución instituye los fundamentos sobre los cuales las constituciones estatales deben estructurar su régimen municipal; son principios que se integran a la autonomía de las Entidades Federativas, por voluntad expresa de los miembros federados, y establecen los principios políticos que deben inspirarlos.

Según Gustavo Martínez y conforme a la Constitución, el municipio se caracteriza por:

- o *Libertad Política*: La comuna vota libremente para elegir a sus representantes; hay libertad en el ejercicio del poder político ya que las autoridades no están subordinadas

⁶⁷ QUINTANA Roldán, Carlos F.: *Derecho Municipal*, México, Ed. Porrúa, 1995, p. 6.

⁶⁸ MARTÍNEZ Cabañas, Gustavo: *La Administración Estatal y Municipal de México*, México, INAP, 1995, p. 95.

a otro poder público, sólo las limitan las legislaturas locales; ya que éstas pueden suspender, revocar o desaparecer a miembros del Ayuntamiento en caso de no acatarse a las leyes locales. Existe la no reelección inmediata de las autoridades municipales.

- *Libertad de administración:* El municipio se organiza administrativamente como mejor le convenga para su ejercicio y acción. El Ayuntamiento ordena, emite y reglamenta las disposiciones necesarias para su buen funcionamiento. Delibera cuando analiza negocios o asuntos de interés común; informa cuestiones de administración local y representa o gestiona ante poderes públicos las necesidades de la comunidad.
- *Personalidad jurídica:* Capacidad del municipio para ser sujeto de derechos y obligaciones, a manejar su patrimonio conforme a la ley, celebrar convenios y acuerdos con entes según sus competencias y jurisdicciones, a dictar bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas.

La constitución de cada Estado, prevé las características de sus municipios, la estructura organizacional de los Ayuntamientos, las funciones del presidente municipal y las reglas relativas a la distribución de competencias.

Las Legislaturas estatales al expedir las leyes orgánicas o códigos municipales se basan en la Constitución estatal que establece las bases de integración, organización, funcionamiento de los Ayuntamientos y la no existencia de autoridades intermedias, ello da al municipio un entorno normativo propio para desarrollar sus facultades de auto-organización y auto-administración, regulando su relación con particulares.

El bando municipal es una disposición emitida por las autoridades locales que regula su organización política, fiscal, administrativa y en materia de seguridad pública, obligaciones de la sociedad y particulares como: actividades productivas, servicios y cultura.

3.2. Organización Política y Administrativa de los Municipios.

A. Organización Política.

El municipio al ser libre se constituye en célula política básica de la división territorial y organizativa de los Estados que integra la Nación. Es la forma en que el gobierno tiene contacto directo con la comunidad.

Como primer orden de gobierno se convierte en una auténtica fórmula de descentralización al configurar un gobierno dentro de un determinado espacio territorial.

La expresión Municipio Libre indica que goza de plena capacidad de obrar, en el manejo de su hacienda y de autonomía aunque en realidad es su naturaleza propia; ya que se basa en la autosuficiencia para que exista la libertad política y económico.

El municipio "es una persona jurídica integrada por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa y territorial de un Estado; constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica, para alcanzar sus fines y autogobernarse con sujeción a un orden jurídico superior"⁶⁹.

Es de mencionar los elementos que lo constituyen: población (grupo de personas unidas por elementos comunes), territorio (espacio geográfico donde está asentada la población) y gobierno (es la estructura que adoptan los órganos o poderes del Estado, en un determinado territorio).

El gobierno de los municipios recae en un Ayuntamiento, que se define como: "el órgano colegiado y deliberadamente, de elección popular directa, integrado por un

⁶⁹ ROBLES Martínez, Reynaldo: *El Municipio*, México, Ed. Porrúa, 1993, p. 143.

presidente, uno o más síndicos y el número de regidores que establezcan las leyes respectivas del Estado⁷⁰.

Cada uno de los 2,430 municipios que existen en el país, es heterogéneo debido a sus características propias que se traducen en niveles de desarrollo, capacidades de gobierno, administrativa y normativa aún estando en la misma Entidad Federativa. El número de miembros del Ayuntamiento es proporcional al número de habitantes, tiene sólo presidente municipal y reside en la cabecera municipal. Popularmente adoptan autoridad cuyas actividades serán:

- Formular, aprobar y expedir el Bando de Policía y buen gobierno además de los reglamentos, acuerdos y disposiciones de carácter general que se requieran para la organización y funcionamiento de la administración y de los servicios públicos.
- Designar comisiones que inspeccionen y vigilen la administración de los servicios públicos municipales.
- Organizar la estructura y funcionamiento de la Administración Pública Municipal.
- Nombrar y remover al secretario del Ayuntamiento, tesorero municipal, jefe de la oficina de obras y servicios públicos, comandante de policía y demás funcionarios a propuesta del presidente municipal.
- Analizar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos y la iniciativa de ley de ingresos del municipio.
- Vigilar la recaudación de los ingresos municipales.
- Presentar oportunamente al congreso local las cuentas y comprobantes de recaudación y gastos de los fondos públicos.
- Expedir licencias, permisos y autorizaciones propias de su competencia.
- Celebrar convenios con dependencias federales, estatales y con otros Ayuntamientos para la realización de obras y la prestación de servicios públicos.
- Aprobar planes y programas de desarrollo urbano municipal.
- Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.
- Fomentar actividades productivas, educativas, sanitarias, culturales y deportivas.

⁷⁰ QUINTANA Roldán, Carlos F.: *Derecho Municipal*, México, Ed. Porrúa, 1995, p. 207.

El Ayuntamiento se auxilia por delegados que atienden asuntos sociales, duran un año en su cargo y son electos por voto popular.

El Presidente Municipal es el "órgano ejecutor de los acuerdos del Ayuntamiento"⁷¹. Como funcionario electo dura en su cargo tres años, no se reelige inmediatamente y es responsable del funcionamiento de la Administración Pública Municipal, y de "la conducción política de la corporación municipal por lo que su papel directivo habrá de ser fundamental en la conciliación de los diversos grupos sociales de la demarcación"⁷².

Sus principales funciones son:

- Cumplir y hacer cumplir la Constitución General, la Constitución Política del Estado, la Ley Orgánica Municipal, los reglamentos municipales y las resoluciones del Ayuntamiento.
- Promover actividades necesarias para el desarrollo de los asuntos políticos y administrativos.
- Informar anualmente a la población de la situación que guarda la administración municipal, detallando actividades realizadas por las dependencias municipales y el manejo y destino de los fondos públicos.
- Nombrar y remover empleados y funcionarios cuya designación sea exclusiva del Ayuntamiento.
- Controlar la aplicación y el ejercicio de la ley de ingresos y del presupuesto de egresos.
- Vigilar la aplicación de los planes y programas estatales y municipales de desarrollo.
- Vigilar que la administración y prestación de servicios públicos sea eficiente y con estricto apego a la ley.
- Decidir permisos en el uso y aprovechamiento de las áreas públicas.

⁷¹ *Ibid.* p. 212.

⁷² *Ibid.* p. 226.

Síndico es "aquel que procura la justicia"⁷³. Defienden intereses municipales y derechos públicos, representan al municipio en las cortes y litigios y vigila los aspectos financieros, como supervisar la gestión de la hacienda pública municipal.

- Vigila el buen manejo de las finanzas públicas municipales.
- Mantiene al corriente el inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio.
- Revisa y firma los Estados de cuenta de la tesorería municipal y los remite a la Contaduría Mayor del Congreso del Estado.
- Vigila que se presente oportunamente la cuenta pública para su revisión por el Congreso Local, así como los informes contables y financieros mensuales.
- Procura el cobro oportuno de los créditos, multas y rezagos a favor del municipio.
- Asistir puntualmente a las secciones de cabildo y de actos oficiales.
- Practicar, a falta o en auxilio del Ministerio Público, averiguaciones sobre hechos que alteren el orden público.
- Comparecer y suscribir contratos y actos jurídicos que contengan obligaciones patrimoniales para el municipio.

Regidores, su función "es formar parte del cuerpo deliberante o cabildo, teniendo voz y voto en las decisiones del Ayuntamiento"⁷⁴. Se eligen por mayoría relativa o representación proporcional, en ocasiones suplen al presidente municipal y en otras al síndico por acuerdo del cabildo. Forman parte en las decisiones del Ayuntamiento y tienen a su cargo diversas comisiones de la Administración Pública Municipal.

- Asistir y proponer en las sesiones de cabildo medidas convenientes para atender los asuntos municipales.
- Asistir a actos oficiales y atender comisiones que por su cargo le sean conferidas.
- Presidir y desempeñar comisiones encomendadas informando de su resultado.
- Proponer al Ayuntamiento acuerdos que deban dictarse para el mejoramiento de los diversos ramos de la administración y servicios públicos municipales.

⁷³ *Ibid.* p. 239.

⁷⁴ *Ibid.* p. 227.

- Vigilar el funcionamiento de las dependencias administrativas y de la atención de los asuntos propios del área de su responsabilidad.
- Presentar un programa anual de trabajo e informar al Ayuntamiento acerca del cumplimiento de sus tareas.
- Suplir al presidente municipal en sus faltas temporales, cuando sean menores de 30 días, de acuerdo al orden de preferencia que el presidente determine.
- Cita a sesiones extraordinarias del Ayuntamiento si no lo hace el presidente municipal.

El cabildo es la reunión de los integrantes del Ayuntamiento para deliberar y discutir los aspectos de la vida local. Para el ejercicio de sus responsabilidades funciona a través de sesiones y comisiones.

Se realizan sesiones para discutir y solucionar asuntos del gobierno municipal:

- Ordinarias. Son cada mes y se informa el avance en el cumplimiento de su trabajo.
- Extraordinarias. Las solicita el presidente municipal o los regidores para atender asuntos urgentes.
- Públicas. Son ordinarias y periódicas.
- Privadas. Se utilizan para tratar asuntos exclusivos del Ayuntamiento.

Se efectúa en un salón de cabildo, presidiendo el presidente municipal, quien tiene voto de calidad en caso de empate; excepto los funcionarios municipales que no tienen derecho a voto, pero exponen los asuntos de su competencia.

Las comisiones se distribuyen entre regidores que vigilan el funcionamiento de la administración municipal, estas son:

- Hacienda Pública.
- Gobernación y reglamentos.
- Seguridad pública, tránsito y transportes.
- Salud pública y asistencia social.
- Obras públicas.
- Instrucción pública.

- Comercios, mercados y rastros.
- Bienes municipales y panteones.

Las Comisiones se integran como lo indique la Ley Orgánica Municipal, su fin es atender los problemas de la comunidad, proponiendo e implementando las medidas más convenientes.

B. Organización Administrativa.

El Ayuntamiento se auxilia con órganos administrativos que dependen directamente de él para el cumplimiento de sus obligaciones y funciones. El número de órganos administrativos es en función al tipo de municipios y características propias.

En cada municipio existen, básicamente:

- A) Secretaría del Ayuntamiento.
- B) Tesorería.
- C) Oficialía Mayor.
- D) Dirección de Servicios Municipales.
- E) Dirección de Seguridad Pública o Comandancia de Policía.
- F) Dirección de Obras Públicas.
- G) Direcciones de otras áreas administrativas⁷⁵.

La Secretaría del Ayuntamiento atiende y resuelve asuntos administrativos; maneja y cuida el archivo general; el registro y control de personal, la adquisición de recursos materiales y el control de activos propiedad del municipio.

La Tesorería recauda los ingresos del municipio, vigila el manejo de fondos y valores; programa y coordina las actividades relacionadas con la recaudación, contabilidad y gastos del Ayuntamiento. Realiza un informe mensual de los ingresos y egresos del Ayuntamiento.

⁷⁵ *Ibid.* p. 242.

La Oficialía Mayor realiza funciones administrativas en municipios con posibilidades financieras y humanas. Su creación depende del volumen de recursos humanos, materiales y financieros con que dispone el municipio.

La Comandancia de Policía vigila y conserva el orden y la tranquilidad pública además de servir y auxiliar a la comunidad.

En las Direcciones de Obras y Servicios Públicos se planea y realiza la construcción de obras y la administración de los siguientes servicios públicos: agua potable, mercados, rastos, parques, alumbrado público, panteones, calles y jardines.

3.3. La Descentralización, Vía de Desarrollo Municipal.

"El concepto de desarrollo no implica únicamente el crecimiento del producto, sino la mejor distribución de recursos de manera especial e individual, y la mejora en productividad y calidad de vida de los habitantes del espacio de su actuación"⁷⁶.

- El analizar la estructura del poder del sistema político y el predominio de los grupos, fuerzas y actores políticos con intereses y redes de influencia, medios y mecanismos de presión y ámbitos de acción y determinación, permitirán una amplia redistribución del poder.
- La intervención del Estado en las decisiones de las autoridades municipales se reduce a la vigilancia de las instituciones locales con la finalidad de que éstas eviten la centralización del poderes en sus gobiernos.
- La explotación de fuentes propias de recursos, respalda la autonomía económico-financiera para desarrollar una estructura básica que normalmente es débil. Ello disminuirá la presión financiera del Estado, traducida como dependencia de la instancia municipal.

⁷⁶ MONTES DE OCA Navas, Elvia: *Temas Municipales*, México, El Colegio Mexiquense, 1993, p. 20.

Requiere de "disponer de los recursos necesarios a fin de que el desenvolvimiento de la acción municipal esté respaldada por ingresos fiscales que no dependan, en absoluto, de la discrecionalidad del poder central"⁷⁷.

- La solidez en las estructuras orgánicas modernas para la gestión municipal se sustenta en una autonomía técnica, en elevar los grados de especialización acorde a las vocaciones y potencialidades productivas locales.

El impulso a las capacidades productivas será de acuerdo a las características propias de la región.

Se reconocen los problemas productivos de cada región dado que "los municipios son muy diversos entre sí; y por lo mismo, las estrategias deberán ser también diferenciadas. Habrá que establecer una tipología municipal que oriente y haga posible el diseño de estrategias específicas, en materias de descentralización"⁷⁸.

- La libre prestación de servicios públicos dará titularidad al municipio en su gestión y control, vinculándolo directamente a su capacidad para alinear una estructura básica de desarrollo. Asimismo, su impacto social dará pie para medir su capacidad como prestador de servicios, gobernabilidad y legitimidad. También en el diseño de políticas públicas derivadas de la descentralización y el fortalecimiento del federalismo.

Es importante que el Estado tenga una visión organizativa y de participación con la sociedad, y que ésta a su vez corresponda a la gestión pública; principalmente en asuntos y negocios públicos para una distribución equilibrada del poder público a favor de los municipios y su capacidad político-administrativa.

"De ahí que el proceso de descentralización tenga que hacerse en orden y con las previsiones institucionales pertinentes. Un primer paso será una revisión del marco jurídico vigente, que permita precisar las responsabilidades federales, estatales y municipales en

⁷⁷ ROFMAN, Alejandro: *El Proceso de Descentralización en América Latina: Causas, Desarrollo y Perspectivas*, Caracas, CLAD, 1991, p. 35.

⁷⁸ PODER EJECUTIVO FEDERAL: *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, p. 48.

materia de combate a la pobreza, así como su concurrencia, y que asegure espacios a la participación plena de las agrupaciones sociales y ciudadanas. A este respecto, el Gobierno Federal observa con interés la iniciativa del Congreso de la Unión respecto a una posible iniciativa de Ley de Desarrollo Social.

También será necesario revisar la legislación sobre planeación y los procedimientos de coordinación, de tal manera que se renueven los instrumentos para la conjugación de esfuerzos entre los tres niveles de gobierno, como los Comités de Planeación, El Convenio de Desarrollo Social, los programas regionales y los acuerdos de concertación con los grupos sociales⁷⁹.

Por lo tanto, se deben corregir problemas como:

- *Finanzas municipales deficitarias.* Se identifican en la escasez crónica de recursos financieros en las haciendas municipales, impidiendo satisfacer necesidades de servicios públicos y equipamientos.
- *Deficiencia en la administración municipal.* Se refleja en incapacidad del Ayuntamiento derivados de sistemas administrativos y métodos de trabajo adecuados, para facilitar el desempeño de sus funciones, en especial la recaudación. Tienen una generalizada necesidad de capacitar a los servidores públicos municipales.
- *Deficiente planeación urbana.* Los municipios de rápido crecimiento urbano no cuentan con planes para distribuir sus polos de desarrollo, reflejándose en el inequitativo reparto de riquezas, agravando la anarquía en el uso del suelo, la mala ubicación de los asentamientos humanos y dificultando la prestación de los servicios.
- *Diferencias sustanciales entre los municipios.* Se puede observar que existen municipios urbanos que concentran la mayoría de población y recursos económicos, así como en mayor número municipios rurales, cuyas administraciones comparten la pobreza de sus habitantes.

⁷⁹ PODER EJECUTIVO FEDERAL: *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, D.O.F., p. 69.

- *Ausencia de personal adecuado.* Es común en los municipios; incluidas las autoridades municipales, el presidente y personal administrativo, que es en el que casi siempre se piensa al hablar de capacitación. Al contar con autoridades municipales capacitadas tendrán verdaderos gestores que busquen y faciliten la intervención de capitales, promuevan el empleo y el trabajo productivo para los vecinos, incluso la participación del capital privado en la prestación de servicios públicos.

Atendiendo dicha problemática se plantean políticas o líneas de acción a seguir:

- Modernizar sistemas administrativos en la facturación y cobranza de servicios y la recaudación de los impuestos, introduciendo cambios en las modalidades de prestación de servicios públicos, ampliar la participación de los sectores social y privado, particularmente en aquellos servicios que permitan recuperar costos y tener márgenes de utilidad -agua potable, rastros, mercados, recolección de basura, etc-.

Con base en criterios redistributivos, incrementar las participaciones a municipios, en la medida que se obtengan de la federación mayores participaciones estatales.

- Profesionalizar la administración municipal estableciendo planes y programas que se constituyen como instrumentos de protección de sus recursos; reforzar servicios actuales de capacitación y asesoría para servidores públicos dando prioridad a Ayuntamientos con mayores carencias.

Dar apoyo y asesoría en la formulación y actualización de los planes municipales de desarrollo urbano además de diseñar modelos de organización y administración municipal propiciando su eficaz aplicación.

- Fortalecer el municipio como base de organización política y administrativa a través de la revisión y promoción de modificaciones legislativas, consultando en primera instancia a las autoridades municipales a fin que favorezca la descentralización de sus funciones y dar mayor capacidad administrativa.

- *Ausencia de personal adecuado.* Es común en los municipios; incluidas las autoridades municipales, el presidente y personal administrativo, que es en el que casi siempre se piensa al hablar de capacitación. Al contar con autoridades municipales capacitadas tendrán verdaderos gestores que busquen y faciliten la intervención de capitales, promuevan el empleo y el trabajo productivo para los vecinos, incluso la participación del capital privado en la prestación de servicios públicos.

Atendiendo dicha problemática se plantean políticas o líneas de acción a seguir:

- Modernizar sistemas administrativos en la facturación y cobranza de servicios y la recaudación de los impuestos, introduciendo cambios en las modalidades de prestación de servicios públicos, ampliar la participación de los sectores social y privado, particularmente en aquellos servicios que permitan recuperar costos y tener márgenes de utilidad -agua potable, rastos, mercados, recolección de basura, etc-.

Con base en criterios redistributivos, incrementar las participaciones a municipios, en la medida que se obtengan de la federación mayores participaciones estatales.

- Profesionalizar la administración municipal estableciendo planes y programas que se constituyen como instrumentos de protección de sus recursos; reforzar servicios actuales de capacitación y asesoría para servidores públicos dando prioridad a Ayuntamientos con mayores carencias.

Dar apoyo y asesoría en la formulación y actualización de los planes municipales de desarrollo urbano además de diseñar modelos de organización y administración municipal propiciando su eficaz aplicación.

- Fortalecer el municipio como base de organización política y administrativa a través de la revisión y promoción de modificaciones legislativas, consultando en primera instancia a las autoridades municipales a fin que favorezca la descentralización de sus funciones y dar mayor capacidad administrativa.

Aumentar la participación de los Ayuntamientos en el diseño y la ejecución de los programas de carácter federal y estatal que se realicen en su jurisdicción, promoviendo la adecuación de los instrumentos legales y reglamentarios para permitir una mayor participación ciudadana en materia de planeación urbana, operación de servicios y en temas de interés general en los municipios.

Adicionalmente, fortalecerá el sistema de actualización de la regionalización formal del territorio estatal.

Para combatir los niveles de pobreza existentes se requiere de la convergencia de múltiples esfuerzos, podemos subrayar la necesidad de la acción gubernamental y social hacia la búsqueda de bienestar social, acción limitada por la carencia de recursos y estrechez de las posibilidades de actuación dada la envergadura del problema.

3.4. Importancia de los Instrumentos de Coordinación Intergubernamental.

La gestión gubernamental y prestación de servicios como salud, educación, seguridad social, fomento a la agricultura, desarrollo rural, protección de recursos naturales y medio ambiente; se ve enriquecida por la federalización de funciones gubernamentales que propicia atención oportuna y eficaz a las necesidades sociales.

Se apoya del sistema nacional de Coordinación Fiscal para atribuir mayores ingresos y de gasto a las Entidades Federativas conforme a sus responsabilidades y funciones públicas, estabilización de las finanzas públicas e ingresos de los Estados y municipios. El fin es apoyar a zonas marginadas y de escasos recursos en busca de un desarrollo más equitativo.

"La redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos está guiada por el objetivo de incrementar la eficiencia y la equidad en la erogación de gasto público y en la aplicación adecuada y oportuna de los recursos fiscales, a fin de que la cooperación y coordinación entre órdenes de gobierno se represente en fórmulas de asignación de recursos

tendientes a resolver los problemas públicos y otorgar cauce a las aspiraciones regionales y comunitarias⁸⁰.

La actividad gubernamental ve la necesidad de coordinar la unidad política como Nación respetando la autonomía propia de cada Estado y Municipio; ya que este elemento que crea órdenes y personas jurídicas distintas necesita coordinarse para la consecución de un fin común.

Esto no implica la subordinación entre ellos, ninguno puede imponer cargos al otro, ni impedir o entorpecer su funcionamiento; esta coordinación se nombra intergubernamental, precisamente por la injerencia de dos o más órdenes de gobierno.

En términos administrativos armoniza todas las actividades y resultados en proporciones adecuadas y adaptando los medios a los fines en un objetivo común que puede ser de naturaleza organizativa, jurídica, política administrativa, económica o social. Coordina de forma voluntaria para lograrlo sin desperdiciar los recursos, buscando mayor efectividad y congruencia.

La eficiencia y equidad recae en aspectos administrativos a fin de incentivar la participación de los gobiernos estatales y municipales en la resolución de demandas y problemas públicos. La coordinación intergubernamental permite que ante problemas económicos y administrativos del Estado, se definan estrategias específicas y líneas de acción políticas eficientes y equitativos para la unidad nacional.

Se constituye por mecanismos e instrumentos que utilizan las instancias de gobierno entre sí para redistribuir competencias, coordinadamente de acuerdo a sus capacidades propias. Su adecuada realización facilita acciones y soluciones a problemas sociales y de gobierno. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal permite regular las relaciones intergubernamentales con base en principios de cooperación y coordinación, incluyendo los ámbitos de ingreso, gasto y crédito así como su actualización.

⁸⁰ PODER EJECUTIVO FEDERAL: *Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000*, Secretaría de Gobernación, p. 6.

En concreto se debe considerar el proceso en sus múltiples aspectos. Agranoff propone varios mecanismos a tomar en cuenta para la gestión intergubernamental.

- *"Planeación, gestión "descendente" o coordinación:* utilización de las subvenciones para alcanzar objetivos nacionales a través de gobiernos subnacionales y organizaciones privadas.
- *Adquisición y administración de subvenciones intergubernamentales:* tanto desde la perspectiva del que concede, como del que recibe.
- *Regulación:* intentos de coordinar las acciones de otras unidades de gobierno a través de la redacción de normas.
- *Reforma estructural-legal:* favorecer el desenvolvimiento de las relaciones cotidianas alterando el marco intergubernamental (aprueba nuevos tipos de subvenciones intergubernamentales o estandarización de los requisitos ligados a las mismas).
- *Revisión de procedimientos:* facilitar la gestión de las subvenciones intergubernamentales a través de la reforma de los procesos administrativos (formalización y revisión conjunta de las solicitudes, moderación de los requisitos de procedimiento, renuncia a la aplicación rigurosa de la normativa).
- *Desarrollo de la capacidad de actuación:* mejorar la gestión de los problemas intergubernamentales mediante el esfuerzo de la capacidad de las distintas unidades de gobierno para prever e influir en los acontecimientos, adoptar decisiones bien fundamentadas, atraer y gestionar recursos y evaluar las actividades realizadas para dirigir las acciones futuras.
- *Gestión de programas:* iniciativas desplegadas por los directivos para asegurar que un programa se ejecute de acuerdo con las perspectivas de la correspondiente unidad de gobierno.

- Gestión de políticas: ejecución coordinada de diversos programas a través de la utilización coherente de los distintos instrumentos financieros, fiscales y normativos.
- Negociaciones: instrumentos de gestión de las discrepancias entre distintos actores en las que éstos, mediante mecanismos más o menos formalizados y desde sus respectivas posiciones, llegan a un reconocimiento de los intereses que les unen y que les separan. Los beneficios obtenidos por los participantes se perciben ligados a pérdidas por parte de los demás.
- Resolución de problemas: procesos de ajuste mutuo, generalmente informal, variables en aquellos casos en que no existen diferencias de fondo entre las distintas posiciones. Los intereses en conflicto son percibidos como menos importantes que los puntos de acuerdo.
- Gestión cooperativa: convenios entre unidad de gobierno para la prestación, obtención o intercambio de servicios, así como para la creación de organizaciones orientadas a la consecución de objetivos comunes.
- Juegos políticos: utilización de la política cotidiana como instrumentos de gestión (establecimiento de contactos, búsqueda de información, ejercicio de la capacidad de presión o formación de organizaciones supra-gubernamentales para la participación en la escena intergubernamental)⁸¹.

Estos mecanismos muestran diferentes formas de vinculación gubernamental, el papel de las instancias gubernamentales será vital para una adecuada coordinación, concertación o incorporación de acciones y metas de descentralización en programas operativos anuales.

⁸¹ AGRANOFF, Robert: *Directions in Intergovernmental Management*, International Journal of Public Administration, Nov., 1998, Vol. II, p. 37.

3.5. Relaciones Intergubernamentales, Intermunicipales y de Gestión Intermunicipal.

Actualmente los funcionarios públicos actúan con menor sujeción a los límites entre organizaciones y unidades de gobierno debido a la creciente complejidad político-administrativa que genera mayor interdependencia entre los espacios de gobierno del sistema federal.

Agranoff concibe a las relaciones intergubernamentales como "un importante contingente de actividades o de interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación"⁸².

Mediante un proceso de gestión interdependiente se definen mecanismos de acción administrativa conjunta que proporcionan servicios públicos o resuelven problemas que competen a sus jurisdicciones.

Existe una nueva visión en las relaciones inter-gubernamentales que se basan en la cooperación y coordinación para mantener la unidad nacional, la soberanía, el Estado de Derecho y la Justicia Social:

"1. Fortalecer la unidad nacional a partir de reivindicar la función compensatoria del Pacto Federal, porque el federalismo representa un eficaz instrumento para el desarrollo nacional y regional, marco institucional idóneo para distribuir capacidades públicas, recursos y oportunidades que impulsen las aspiraciones políticas, económicas, sociales, administrativas y culturales en todos los miembros de la Unión.

2. Vigorizar la autonomía política de los Estados como espacio idóneo para el tratamiento de asuntos públicos relacionados con las aspiraciones de las sociedades locales.

⁸² AGRANOFF, Robert: *Marcos para el análisis comparado de las Relaciones Intergubernamentales, Cambio Político y Gobernabilidad*, Coord., Merino Huerta, Mauricio, México, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, CONACYT, 1992, p. 49.

3. Impulsar una redistribución de facultades, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los gobiernos estatales y el Municipio.

4. Actualizar el Sistema Nacional de Planeación Democrática, con base en los principios de cooperación y coordinación en las relaciones intergubernamentales de los órdenes de Gobierno Federal y estatal, y los municipios.

5. Desplegar un amplio proceso de descentralización de funciones para preparar los aspectos administrativos que requiere la transferencia de funciones de los Estados Federados.

6. Transformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, con el propósito de otorgar simultáneamente mayores ingresos y atribuciones de gasto a las Entidades Federativas, en correspondencia con sus responsabilidades institucionales y sus funciones públicas.

7. Empezar un proceso de redistribución de la inversión y del gasto federal para detonar el Desarrollo Regional, con prioridad a las regiones con mayores necesidades de infraestructura regional.

8. Impulsar las capacidades institucionales de las Entidades Federativas en materia de Desarrollo Social, con especial referencia a la descentralización de las funciones de educación, salud y medio ambiente, de bienestar social y combate a la pobreza extrema, desarrollo urbano y vivienda.

9. Promover el Desarrollo Administrativo de la gestión pública en los tres órdenes de gobierno mediante sistemas efectivos de control y evaluación, probidad en la cultura de rendición de cuentas, así como en la ampliación de nuevos espacios de participación social.

10. Revisar las atribuciones y responsabilidades del Municipio, para fortalecerlo como el espacio político y administrativo más cercano a las comunidades⁸³.

⁸³ PODER EJECUTIVO FEDERAL: *Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000*, Secretaría de Gobernación, D.O.F., 1997, p. 7.

Cuando las relaciones Estado-Municipio llevan implícito el principio de la descentralización existen órganos municipales con amplias competencias, de libres relaciones jurídicas y que aplican al orden nacional.

Con el fin de buscar mejores resultados de los esfuerzos conjuntos entre la Federación, los Estados y Municipios de acuerdo a sus competencias, el artículo 116 de la Constitución, en su fracción VII, prevé y autoriza que:

"La Federación y los Estados, en los términos de la ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios a la atención de las fuentes a las que se refiere el párrafo anterior"⁸⁴.

Existen tres tipos de convenios en los que interviene el Municipio: "Convenios intermunicipales, bipartidistas y tripartitas"⁸⁵.

Los *convenios intermunicipales* se suscriben entre los municipios de un mismo Estado, si fuese entre los municipios de distintos Estados serían un convenio interestatal. Los *bipartidistas* se realizan entre el municipio y el Estado únicamente. Los *tripartitas* se realizan entre los tres órdenes de gobierno.

La multiplicidad de obligaciones que deben atenderse por los gobiernos municipales provoca que las disposiciones y las prácticas actuales resulten inadecuadas, por lo que se establece la cooperación intermunicipal enfocado a fortalecer sus capacidades y hacer frente a dichos problemas. Dicha cooperación se puede presentar de la siguiente manera:

⁸⁴ QUINTANA Roldán, Carlos: *Derecho Municipal*, México, Ed. Porrúa, 1995, p. 145.

⁸⁵ *Ibid.* p. 149.

1. Cooperación voluntaria u obligada impuesta por órdenes superiores.
2. Cooperación para un fin especial u objetivos múltiples.
3. Cooperación para prestar en común algún servicio.
4. Cooperación permanente establecida en la constitución de alguna organización común por medio de reuniones periódicas.
5. Cooperación a través de un ente de derecho público, empresa de derecho privado u acuerdo por contrato.
6. Cooperación exclusiva entre municipalidades o que intervengan entidades supramunicipales.
7. Cooperación entre municipios de un mismo país o de otros países"⁸⁶.

Dada la importancia de los convenios la gestión intermunicipal es un proceso de integración de dos o más municipios para el desarrollo de tareas comunes, como la provisión de servicios públicos, agua potable, alumbrado, alcantarillado, rastro, panteones, limpia, construcción y mantenimiento de carreteras, caminos, etc.

La gestión intermunicipal surge para aminorar las cargas administrativas y facilitar la vinculación de pequeños municipios. La fracción III del artículo 115 Constitucional, en el último párrafo establece que: "Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda."

Esta facultad permite articular políticas y programas para resolver problemas derivados de incapacidad administrativa o financiera, que al no poder optimizar recursos provocan la falta de atención a los problemas y necesidades básicas regionales en cuanto a prestación de servicios.

Genera derechos y obligaciones por parte de los ciudadanos, únicamente entre los gobiernos municipales y considerando sus limitaciones, condiciones, plazos, procedimientos y métodos establecidos. Se busca remediar sus debilidades administrativas, técnicas, económicas y financieras; reforzar los poderes y mantener las libertades comunales;

⁸⁶ MARQUEZ Carbo, Luis: *Cooperación Intermunicipal (Intermunicipalizaciones)*, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, INAP, No. 3, julio-sept., 1981, pp 24-25.

modernizar la prestación de servicios públicos reduciendo altos costos y gastos que se generan en su realización, explotación y prestación facilitando la legislación de normas uniformes.

Durante la gestión intermunicipal se procura el respeto a la autoridad y libertad municipal generando obligaciones entre los Ayuntamientos; el desarrollo administrativo, técnico, económico y financiero permite planear y controlar el crecimiento de los asentamientos humanos.

Sin embargo, hay poco impulso a la gestión intermunicipal debido a que en su gran mayoría su organización esta mal estructurada; su limitación a un período constitucional les obliga pedir autorización del Congreso Local para accionar lo que provoca conflictos innecesarios, producto de condiciones estructurales, procesos, sucesos o condiciones ambientales o internas de las jurisdicciones.

Se debe vigilar no afectar la autonomía de gestión de los Ayuntamientos, es decir el fomento de algún tipo de autoridad por encima de los gobiernos municipales.

3.6. Ámbitos de Descentralización Municipal.

El municipio como entidad jurídico-política se caracteriza por ser autónomo y autárquico. Tiene la capacidad para organizarse bajo sus propias leyes, respetando el marco jurídico establecido por las constituciones local, federal y las leyes que de ellos emanen y la potestad para elegir, nombrar o designar a los titulares de sus órganos gubernativos.

En cuanto a autarquía, consiste en capacidad para proveer sus propias necesidades y resolver los problemas económicos, sociales y culturales que afectan a la colectividad, en otras palabras, se traduce en una autosuficiencia económica.

Es la aptitud del municipio para identificar problemas específicos de su población, formular planes y aplicar las medidas adecuadas de resolución.

Los problemas a resolver varían según las circunstancias geográficas, económicas y sociales agrupadas en: ambientales, demográficas, políticas y financieras.

Los problemas ambientales pueden reflejarse en vivienda, agua, contaminación, alimentación, deficiencia en servicios públicos, transporte, educación, luz, drenaje, basura, etc. Los demográficos: natalidad, mortalidad, emigración, conurbación, crecimiento poblacional, etc. Los políticos: gobierno, autoridades federales, estatales y municipales, descentralización política y administrativa, etc. y los financieros: carencia de recursos que impulsen el desarrollo económico. Para los municipios con recursos hacendarios raquíticos, fuerte dependencia de los gobiernos federales y estatales, escasez crónica de tecnología y recursos humanos capacitados y excesiva centralización, provoca una mayor complejidad de los problemas que hacen que tenga muy poca capacidad para enfrentarlos.

El objetivo es que el municipio promueva el desarrollo, sin tener que depender de los capitales externos -del centro- con nuevas realidades y necesidades propias, apuntando a la autodeterminación y autonomía municipal.

La descentralización brinda las bases para la realización de éste objetivo, incluyendo un nuevo patrón de apoyo social y político en el que la ciudadanía tiene un papel más activo. Tales bases pueden ser:

- Mayor responsabilidad hacia los Estados.
- Renovar el federalismo fiscal y fomentar el apoyo a Estados de menor desarrollo por parte de los que tienen más.
- Redistribuir autoridad, responsabilidades y recursos, descentralizar acciones, programas públicos y preservar mecanismos adecuados para cumplir sus funciones.
- Mayor equilibrio en el desarrollo de las regiones y comunidades, sin que la autoridad de la federación se debilite.
- Desaparece el centralismo.

- Establecer un eficiente sistema nacional de coordinación fiscal, corresponsable en el equilibrio financiero, gasto público, simplificación de regulaciones en órganos de gobierno y solución a problemas de sobreendeudamiento, además de otorgar mayores ingresos y atribuciones de gasto a los Estados.
- Impulso real a la distribución del poder, identificando espacios de autonomía y ámbitos de competencia política, jurídica, económica y social.
- Impulso a la democratización del desarrollo municipal en el aprovechamiento del potencial de cada región, equilibrio en las finanzas públicas, eficiencia en la provisión de los servicios públicos; impulso al empleo y la competitividad económica.
- Revisar el contenido del Ramo XXIII, vigilar su adecuada implementación y reparto de los recursos financieros velando los movimientos administrativos a fin de evitar la corrupción en las administraciones internas.
- En la gestión municipal fomentar la planeación estratégica, revisar la estructura de la administración pública, reglamentos internos y de coordinación administrativa Federación-Estado-Municipio.
- Descentralizar programas de eficiencia y rentabilidad de servicios públicos, modernización tecnológica, concesiones, ventas y coparticipación.

Es recomendable que:

- En materia fiscal y financiera adecuar un sistema de coordinación hacendaria que articule eficazmente la relación Estados-Municipios en materia de planeación, ingresos, gastos, endeudamiento identificando responsabilidades en la provisión de bienes y servicios públicos de cada orden de gobierno.
- Establecer reglas claras de distribución de participaciones y transferencias de recursos, con base en criterios de eficiencia y equidad en un marco de descentralización administrativa.
- Adecuar y modernizar el marco jurídico hacendario; fortalecer técnica y administrativamente los municipios en el incremento de sus ingresos propios.
- Con relación al gasto, los municipios deben tener una mayor participación con los Estados para definir prioridades y generar mayor capacidad de inversión adaptando nuevos esquemas en la prestación de servicios y fomentar asociaciones intermunicipales y de contratación o concesión de servicios.

- Fortalecer la federación de funciones gubernamentales para dar atención más oportuna y eficaz a las necesidades de la población municipal y su organización básica.
- Definir las responsabilidades municipales en educación y salud, así como en otras materias que se descentralicen del ámbito federal al local.
- En el saneamiento financiero municipal, en cuanto al pago de deudas, asegurar el destino correcto de los recursos, la rentabilidad de proyectos, fuentes directas de pago, potenciar recursos e incrementar la participación de los sectores social y privado.
- Establecer condiciones para la descentralización de funciones y recursos al orden municipal incrementando la calidad de recursos humanos e impulsando la profesionalización y permanencia del personal municipal.
- Conjuntar el esfuerzo de instituciones federales y estatales que actúan en forma aislada para fortalecer la capacidad política y el proceso democrático en el ordenamiento municipal permitiendo ampliar el período de gestión municipal con determinados límites y modalidades para la consecución de la Administración Pública Municipal.
- Reforzar funciones de supervisión, fiscalización y contraloría social sobre las autoridades municipales a cargo de los cabildos, síndicos y la sociedad.

4. CONSIDERACIONES FINALES

En esta tesis se presentó el sustento teórico de la descentralización del sistema federal hacia el municipio, con la finalidad de llegar a la realización de un diagnóstico del desarrollo que sigue este proceso en nuestro país, haciendo referencia de los aspectos que hacen deficiente su proceder, y con ello aportar los elementos necesarios para analizar y evaluar en toda su dimensión los efectos y el significado de la descentralización de la administración pública en el municipio.

Partimos de la hipótesis que si la gestión municipal fuese favorecida por un mayor control de sus recursos disminuyendo la injerencia del Gobierno Federal y del Estado sobre éstos, entonces tendrá una mayor autonomía y libertad en la toma de decisiones así como en el establecimiento de sus propias interrelaciones con los diferentes órdenes de gobierno, fomentando su capacidad como cédula de desarrollo sustentado, la actividad de la participación social y el fortalecimiento de la descentralización en el marco del sistema federal para resolver eficientemente las exigencias de la sociedad.

México cuenta con un sistema federal consagrado en la Constitución Política, que implica, entre otras cosas, la división de competencias sin embargo no las delimita claramente en aspectos importantes como en materia de funciones estatales y municipales, gastos e ingresos públicos. Por este motivo, se ha tomado un mayor interés en coordinar esfuerzos para conciliar intereses políticos, sociales y económicos.

Haciendo un diagnóstico de las condiciones actuales del municipio encontramos que éste no ha sido reconocido ampliamente como el ámbito de gobierno en el cual convergen los grupos políticos y la sociedad de manera más cercana, cuya actividad conjunta promueven la mejora en los mecanismos de aplicación de la administración pública para la satisfacción de sus necesidades y el desarrollo sostenido.

Por otra parte la existencia de caciquismos y de la concentración del poder en pocas manos, ha fomentado la mala administración de los recursos, crecimiento de la desigualdad social, pobreza, analfabetismo, la migración de sus habitantes y la falta de ética política y social por

parte de sus gobernantes, que en ocasiones no cuentan con el perfil profesional específico para administrar el poder.

La constante intervención de los gobiernos estatales y federal en el manejo de la hacienda y vida política del municipio, ha obstaculizado que éste último se desarrolle ampliamente en todos los aspectos. De ello, se deriva la práctica incorrecta de establecer autoridades intermedias entre el gobierno del Estado y el Ayuntamiento e inclusive de la creación de organismos especiales que, sin ningún fundamento constitucional, se encargan de ejercer funciones que corresponden al municipio, violentando su autonomía y poder político. La presencia de un consejo local de desarrollo que actúa por encima de los ediles del Ayuntamiento, rompe con el pacto federal al pretender la ejecución de obras públicas por decisión del consejo.

El municipio se ve imposibilitado para que su Ayuntamiento pueda aprobar conforme derecho la creación de instancias de coordinación, cuyos resultados de su actividad favorezcan a su propia comunidad, igualmente en la expedición de concesiones, autorizaciones o contrataciones de cualquier índole para la delegación de facultades u actividades propias del gobierno local.

No se da la limitación del objeto y los alcances de las leyes estatales que versan sobre cuestiones municipales, lo que hace ineficientes las bases normativas vigentes, inhiben la celebración de convenios intermunicipales y con el Estado, la transferencia de servicios públicos o ejercicio de funciones y dejan la regulación de la organización y funcionamiento interno del municipio y administración pública a bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter muy general.

Entre las facultades del municipio se encuentra brindar servicios públicos -agua potable, alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados, abasto, panteones, rastro, calles, parques, jardines, seguridad pública y tránsito-, ejercer funciones y servicios relativos a drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales, recolección, traslado y tratamiento; de equipamiento -obra, mobiliario e infraestructura accesoria-; a vigilancia, autorización y control del uso del suelo; a intervenir en la elaboración y aplicación de programas de

transporte público de pasajeros cuando ello afecte su ámbito territorial; y a participar en lo relativo a la materia ecológica, protección ambiental y de planeación regional.

Empero, no se delimitan claramente las competencias impositivas, ya que jurídicamente puede percibir tributos y decidir la utilización de sus recursos, pero no cuenta con capacidad legislativa en el establecimiento de gravámenes, por lo que el gobierno federal centraliza el cobro de los impuestos más reductibles e importantes, reforzando el sistema de subordinación y dependencias de los gobiernos locales.

Lo que ha tenido implicaciones negativas para la relación entre los distintos ámbitos de gobierno derivados posiblemente del marco del Federalismo en el cual existe, pues éste último en primera instancia favorece la reforma del desempeño del gobierno a consideración de las necesidades de los demás entes gubernamentales, encontrando soluciones a fondo de problemas coyunturales, sin embargo la Ley para la Distribución de Aportaciones Federales a los Municipios en cierta forma condiciona, restringe y coarta la acción del Ayuntamiento para la distribución del presupuesto.

El Federalismo aparece como un sistema coercitivo que permite la existencia de elementos de inequidad en las asignaciones presupuestales municipales, lo que no garantiza la independencia y solidez de los gobiernos locales. Considerando lo anterior se deberá apoyar la consolidación de la descentralización en las Entidades Federativas a fin de que los municipios tengan la facultad de captar, administrar y fijar la tributación, determinando que participación se entrega a la Federación. Es el fortalecimiento de la base tributaria desde abajo, no desde arriba.

Dar una mayor transparencia, fortalecer las formas de participación y organización social como elementos fundamentales que garanticen la puntual aplicación de los recursos destinados al desarrollo de los municipios.

Tendrá que redefinirse la prestación de los servicios públicos en el marco de la concurrencia de las facultades de la Federación y los gobiernos locales. Al transferir recursos adicionales a los gobiernos estatales para el cumplimiento de los servicios, se deberá responder a las prioridades específicas y estratégicas compensatorias para el abatimiento del rezago

existente en varios municipios. Se requiere de la coordinación de acciones de los diferentes niveles de gobierno, cada uno desde la esfera de su competencia.

Pese a que la prestación de servicios es variada, se debe tener una especial atención en la extensión de la cobertura de éstos, mejorando su calidad y priorizando en aquellos lugares donde la población cuenta con menores recursos. Deberá acompañarse de mecanismos locales para vigilar su aplicación.

Es importante informar a sus habitantes, al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados, con la finalidad de fortalecer el control y la supervisión del manejo de los recursos por parte de las autoridades competentes hasta su erogación total, conforme a sus propias leyes y disposiciones. Esto evitará que la distribución y usos de los recursos se preste a manejos facciosos y partidistas.

La actualización del marco jurídico de regulación permitirá que el municipio en ejercicio de su autonomía tenga la libre disposición de su hacienda y se lleve a cabo la consolidación de la descentralización en las Entidades Federativas. Al fortalecer los programas prioritarios de desarrollo municipal se determinarán estrategias compensatorias para el abatimiento del rezago social.

Por lo que se deberán encontrar mecanismos eficientes de fortalecimiento municipal y estatal que trasciendan la descentralización del gasto y garantice una base sólida de ingresos, así como de instrumentos que permitan la constante canalización de recursos de los Estados más desarrollados a los más necesitados, lo que conlleva una reasignación y reestructuración en las aportaciones determinadas por los diferentes Ramos.

Al promover que los Ayuntamientos del país estén facultados para determinar el cobro del predial, incluso de las empresas paraestatales y organismos descentralizados, la regularización de la tenencia de la tierra urbana; podrán celebrar convenios con otros municipios para prestar servicios o dar protección a la población.

Por lo que es necesario incrementar las capacidades técnicas y administrativas mediante la formación y capacitación en el manejo del gasto público. En este sentido las legislaturas

locales emitirán las normas con los procedimientos de recaudación fiscal para resolver los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del Estado.

Al renovar la estructura del municipio se dará inicio al combate del caciquismo, pues deberán quedar diferenciadas explícitamente la distribución de recursos y responsabilidades de función y ejecución que permita una mayor autonomía municipal frente a la pobreza extrema y desigualdad social. Con ello, se les otorgarán los instrumentos políticos, institucionales y económicos necesarios para subsanar carencias en el grado de cumplimiento por parte de las autoridades.

El municipio se deberá abrir al control y permiso de inversiones por empresas privadas, industriales o de servicios, que brinden fuentes de ocupación y desarrollo urbano para evitar la concentración poblacional en un solo lugar.

Se debe hacer mayor énfasis en el proceso de coordinación gubernamental, en la realización de auditorías y contralorías de recursos en los municipios, con base al respeto a la normatividad, asignación, administración, control y vigilancia de recursos fiscales, así evitar su uso con fines propios o electorales.

Es importante mencionar que la autonomía municipal se ve mermada por la intervención de contralores en el ejercicio de los recursos financieros estatales, los cuales son faltos de capacidad y en muchas ocasiones no conocen las verdaderas necesidades de los habitantes, son un punto de interferencia en el curso directo de los recursos.

Al no contar con una capacitación y la experiencia necesaria en materia de desarrollo administrativo, uso de tecnologías, exceden la intervención de órganos internos de control en el proceso de transparencia de responsabilidades, atribuciones, facultades y recursos. En todo caso las contralorías estatales y municipales deberán transformarse para efectuar eficientemente estas tareas de control, evaluación y desarrollo administrativo contemplando el impulso a la participación ciudadana.

Se debe atacar la conformación de figuras u órganos intermediarios de autoridad, administración o de gobierno prohibidos por la Constitución, que toman facultades que

constitucionalmente corresponden al municipio tales como planear, supervisar, decidir, gastar y la determinación en la conformación o regulación interna del Ayuntamiento.

Los gobernadores, alcaldes y el gobierno federal deben aprovechar la situación que ofrece la situación actual del país para resolver asuntos como la coordinación gubernamental, auditoría y contraloría de los recursos, cada vez mayores para los municipios, atender materias como normatividad, administración y el mejor control y vigilancia de los recursos fiscales.

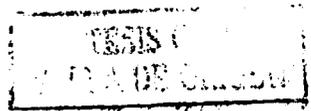
Se debe fortalecer la capacidad y eficacia de gestión de los Ayuntamientos, revisar la asignación del presupuesto del cual dispone, encontrando criterios básicos que se puedan convenir y aceptar para el manejo y control de las asignaciones, facultades y responsabilidades, para con ello subsanar las deficiencias en su capacidad operativa y administrativas. Los legisladores locales y las autoridades municipales deben conocer y vigilar los procedimientos para las asignaciones presupuestal, así como eliminar las cuotas de poder que brotan principalmente en las localidades más pequeñas.

Por otra parte se deberá fomentar una cultura de participación política con base en la consulta de la ciudadanía, cuyos actores provengan de la misma comunidad con la finalidad de hacer conciencia entre sus gobernantes, funcionarios estatales, empresarios, líderes obreros y campesinos.

Se buscará reforzar el funcionamiento y la representatividad social de las instancias municipales para dar respuesta a las necesidades de la población y fomente la participación de las comunidades beneficiarias en el destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar.

El tener instancias locales fuertes permitirá que en algún momento diferentes municipios se apoyen mutuamente en la prestación de servicios así como en la transferencia de recursos financieros propios de municipios desarrollados a aquellos que se encuentran en rezago social, sin perjudicar la estabilidad del primero.

El revertir la tendencia a la centralización exacerbada que ha estado presente a lo largo de la historia de México y acercar a las autoridades municipales a la ciudadanía al acotar las facultades que tradicionalmente han ejercido las autoridades federales, los gobiernos estatales y las legislaturas locales sobre los municipios; conferir a estas instancias mayores atribuciones, así como una mayor autonomía en su ejercicio; y dotarlos de mayores fuentes de recursos propios para el desarrollo eficiente de sus funciones.



BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

1. ACOSTA Romero, Miguel: *Teoría General del Derecho Administrativo*, Primer Curso. México, Ed. Porrúa, 1990.
2. ALTIERI, Italo: *Manual de Administración Municipal*, México, Instituto para el Desarrollo Técnico Coordinado de la Hacienda Pública de los Estados, Territorios y D. F., 1974.
3. ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN: *El municipio en México*, México, 1996.
4. AVALOS Aguilar, Roberto: *Descentralización y Democracia*, México, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1989.
5. BACA Rivero, Jaime: *Descentralización y Desconcentración*, México, Instituto de Estudios Administrativos, 1974.
6. BÁEZ Martínez, Roberto: *Manual de Derecho Administrativo*, México, Ed. Trillas, 1990.
7. BARRAGAN Barragán, José: *Introducción al Federalismo: La Formación de Poderes en 1824*, México, UNAM, 1978.
8. BARRERA Zapata, Rolando: *Descentralización y Administración Pública en los Estados Federados: Ensayo Analítico-Metodológico*, México, IAPEM, 1989.
9. BURGOA Orihuela, Ignacio: *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Ed. Porrúa, 1990.
10. CABRERO Mendoza, Enrique: *La Nueva Gestión Municipal en México: Análisis de Experiencias Innovadoras en Gobiernos Locales*, México, Centro de Investigación y Docencias Económicas, 1995.
11. CABRERO Mendoza, Enrique: *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, México, CIDE-Porrúa, 1996.
12. CALZADA Padrón, Feliciano: *Municipio Libre: Fortalecimiento del Federalismo*, México, UNAM-ENEP ACATLAN, 1983.
13. CÁRDENAS Gracia, Jaime F.: *Una Constitución para la democracia: propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, 1994.
14. CARPIZO, Jorge: *El federalismo en Latinoamérica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1973.

15. CARPIZO, Jorge: *La Constitución de 1917*, México, Ed. Porrúa, 1990.
16. CARPIZO, Jorge: *El Presidencialismo Mexicano*, México, Ed. Siglo XXI, 1991.
17. CARRILLO Castro, Alejandro: *Alcances, limitaciones y perspectivas del Programa de Fortalecimiento del Federalismo*, México, Instituto de Estudios Administrativos, 1982.
18. CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO.. *Descentralización política-administrativa: bases para su fortalecimiento*, Centro Internacional de Investigación, Ed. Nuria Cunill, Serie Temas de Coyuntura en Gestión Pública 3, 1990.
19. DOMÍNGUEZ del Brío, Francisco: *La Descentralización Óptima*, Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública, 1974.
20. DUVERGER, Maurice: *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Barcelona, Ed. Ariel, 1980.
21. FAYA Viesca, Jacinto: *El Federalismo Mexicano*, México, INAP, 1988.
22. FRAGA, Gabino: *Derecho Administrativo*, México, Ed. Porrúa, 1996.
23. GAMAS Terruco, Jorge: *El Federalismo Mexicano*, México, SEP, 1975.
24. GARCÍA Sánchez, José: *El Municipio: sus relaciones con la Federación*, México, Porrúa, 1986.
25. JIMÉNEZ Castro, Wilburg: *Administración Pública para el Desarrollo Integral*, México, Ed. FCE, 1971.
26. KELSEN, Hans: *Teoría General del Derecho y del Estado*, México, UNAM, 1988.
27. KELSEN, Hans: *Teoría General del Estado*, México. Editora Nacional, 1983.
28. LANZ Duret, Miguel: *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Ed. Continental, 1972.
29. LOEWENSTEIN, Karl: *Teoría de la Constitución*, México, Ed. Ariel, 1982.
30. MARTÍNEZ Almazán, Raúl: *Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano*, México, INAP, 1988.
31. MARTÍNEZ Cabañas, Gustavo: *La Administración Estatal y Municipal en México*, México, INAP-BANOBAS, 1995.
32. MASSÉ Narváez, Carlos E. coordinador: *Políticas públicas y desarrollo municipal: problemas teórico-prácticos de la gestión pública y municipal*, Zacantepec, Estado de México, El Colegio Mexiquense, UAEM, 1994.

33. MERINO Huerta, Mauricio. coordinador: *Cambio político y gobernabilidad*, México, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, CONACYT, 1992.
34. MONTAÑO, Agustín: *Manual de administración municipal*, México, Ed. Trillas, 1978.
35. MORENO Rodríguez, Rodrigo: *La Administración Pública Federal en México*, México, UNAM, 1980.
36. OLMEDO, Raúl: *El desafío municipal*, México, Secretaría de Gobernación, 1985.
37. ORTEGA Lomelín, Roberto: *El Nuevo Federalismo la Descentralización*, México, Ed. Porrúa, 1988.
38. PICHARDO Pagaza, Ignacio: *Introducción a la Administración Pública en México*, México, INAP, t. I-II, 1984.
39. PODER EJECUTIVO FEDERAL: *Avances y Perspectivas Hacia Un Nuevo Federalismo*, Aniversario LXXX de la Constitución Política, Querétaro, 1997.
40. POLO Bernal, Efraín: *Manual de Derecho Constitucional*, México, Ed. Porrúa, 1985.
41. PONTIFES Martínez, Arturo: *La protección jurisdiccional y administrativa del Municipio: El Reencuentro con la reivindicación de los derechos del Municipio mexicano*, México, CIDE, 1996.
42. QUINTANA Roldán, Carlos F.: *Derecho municipal*, México, Ed. Porrúa, 1995.
43. ROBLES Martínez, Reynaldo.: *El municipio*, México, Ed. Porrúa, 1993.
44. REBOLLEDO, Juan: *La reforma del Estado en México*, México, Ed. F. C. E., 1993.
45. TENA Ramírez, Felipe: *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Ed. Porrúa, 1993.
46. DE LA TORRE de la Mora, Omar: *La descentralización en el Estado Federal Mexicano*, México, 1984.
47. TORRES, Blanca. compilador: *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México, 1986.
48. SERRA Rojas, Andrés: *Trayectoria del Estado Federal Mexicano*, México, Ed. Porrúa, 1991.
49. UGARTE Cortés, Juan: *La Reforma Municipal*, México, Ed. Porrúa, 1985.

GACETAS Y REVISTAS

50. GACETA MEXICANA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL: *El Municipio como Factor del Desarrollo Nacional Equilibrado*, México, INAP, Abril-Diciembre, Núm. 26-27- 28, 1987.
51. GACETA MEXICANA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL: *Federalismo y Descentralización*, México, INAP, Núm. 51, 1995.
52. GACETA MEXICANA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL: *Problemática Municipal*, México, INAP, Octubre 1986-Marzo 1987, Núm. 24/25, 1987.
53. GACETA MEXICANA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL: *Reactivación de los Estados y Municipios*, INAP, Abril-Septiembre 1986, Núm. 22-23, 1987.
54. INAP: Perspectivas de la Descentralización y del Federalismo en México, *en: Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, México, Núm. 28, 1995.
55. MONTES de Oca Navas, Elvia, coordinadora: *Hacia el Fortalecimiento Municipal*, *en: Temas Municipales*, México, Colegio Mexiquense, 1993.

FORO Y GUIA TÉCNICA

56. FORO: ESTADO ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE LA INVESTIGACIÓN SOBRE EL MUNICIPIO EN MÉXICO, Valle de Bravo 1980, México, IAPEM-UAEM, 1980.
57. INAP: *Administración Pública Municipal*, Guía Técnica No.1, Centro de Estudios de Administración Municipal, México, INAP, 1985.