

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE
MEXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMERICA DEL NORTE
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLAN
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**

**ADMINISTRACION PUBLICA COMUNITARIA Y GOBIERNO
LOCAL EN MEXICO: LAS AUTORIDADES AUXILIARES
MUNICIPALES**

**TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
MAESTRO EN GOBIERNO Y ASUNTOS
PUBLICOS**

**PRESENTA
FILOGONIO HUMBERTO POLO MARTINEZ**

**TUTORA
DRA. MARCELA ASTUDILLO MOYA**

MEXICO, D. F.

AGOSTO DE 2011



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.

DEDICATORIA

A Elena, mi esposa y a mis hijas Magda, Eunise y Aritzaí. Su solidaridad siempre construyendo conmigo las rutas de la vida. ¡Nada sin Cristo. Él, es la única solución!

A Roberto padre y a Roberto hijo. Uno, el mejor ejemplo en el futuro del otro. Padre e hijo en una simbiosis de gratos compromisos y grandes anhelos.

A los delegados y subdelegados que con la misión de los apóstoles sociales me acompañaron en las tareas de gobierno. Con creces, hoy les cumplo la promesa.

RECONOCIMIENTO

A quienes, creyendo en este proyecto de investigación, me alentaron a emprender el camino de su exploración. Sin su continuo apoyo y permanente compromiso, la tarea hubiera sido más complicada de lo que fue. Con sus consejos, sugerencias, comentarios y aportaciones le dieron solidez a este trabajo de investigación. En tal virtud,

EXPRESO MI GRATITUD

*A la **Dra. Marcela Astudillo Moya**. La confianza y apertura que me prodigó a lo largo de este trabajo, facilitaron la exploración y mi creatividad.*

*Al **Dr. Francisco Patiño Ortiz**. Su aprecio y acuciosa revisión de este documento permitieron debatir y fortalecer el contenido jurídico del mismo.*

*Al **Dr. Ricardo Uvalle Berrones**. Con su exigencia científica en el tratamiento de la tesis se culminaron los razonamientos del capitulado.*

*Al **Dr. José Juan Sánchez González**. La bondad de sus aportes a esta investigación, fortificaron su estructura y análisis.*

*Al **Dr. Gerardo Torres Salcido** porque su ideario del territorio y de lo local, fortalecieron mis creencias en el propósito de este esfuerzo investigativo.*

*A la **Dra. Carmen Solórzano (+)**. Indudablemente su abnegada labor por darle alas a la imaginación con sentido científico dejó herencia y rindió frutos.*

*A mis **profesores** del posgrado que propiciaron el análisis y la discusión de este trabajo en clase, obligándome a repensar lo planteado.*

A nuestra **Máxima Casa de Estudios** y a la **Facultad de Ciencias Políticas y Sociales** por darme el privilegio de seguir bebiendo en las fuentes del saber y del espíritu.

Al **CONACYT** por el apoyo solidario del Estado en el transcurso de este esfuerzo académico, que pretende aportar al campo de la Ciencia de la Administración Pública.

A mis **compañeros y compañeras** de camino por sus comentarios a los avances de esta investigación y por los ánimos que me dieron siempre para consolidar el propósito trazado.

INDICE

	Pag.
INTRODUCCION	7
1 Planteamiento del problema	10
2 Objetivo y delimitación del objeto de estudio	13
3 Hipótesis y contribuciones del trabajo de investigación	13
4 Estructura de la investigación	15
I. ELEMENTOS TEORICO-CONCEPTUALES DE LA ADMINISTRACION COMUNITARIA	23
1.1 El carácter universal de la administración	23
1.1.1 La administración, un producto de la comunidad	24
1.1.2 Comunidad política y administración pública	27
1.2 Descubriendo el concepto administración comunitaria	29
1.2.1 Administración comunitaria en la Unión Europea	30
1.2.2 La administración en las comunidades indígenas	34
1.2.3 Otras formas de administración comunitaria	40
1.3 Bases para el estudio de la administración pública comunitaria	46
1.3.1 Elementos en la conceptualización de la administración pública comunitaria	46
1.3.2 La comunidad local, nicho de la administración pública comunitaria	48
1.3.3 Los fines del estudio de la administración pública comunitaria	52

II. DIMENSIONES DEL GOBIERNO LOCAL Y CARACTERISTICAS

DEL GOBIERNO MUNICIPAL EN MEXICO	57
2.1 Las dimensiones del gobierno local	57
2.1.1 Lo local en el contexto de lo global	58
2.1.2 Polivalencia de la categoría gobierno local	61
2.1.3 Focalización del gobierno local hacia el municipio	63
2.2 El gobierno municipal en México	67
2.2.1 El ayuntamiento, de institución gubernativa a institución administrativa	67
2.2.2 Institucionalización del ayuntamiento como gobierno	72
2.2.3 Integración de los ayuntamientos	74
2.2.4 Funcionamiento de los ayuntamientos	78
2.2.5 Problemas y avances en el diseño institucional del ayuntamiento	84
2.3 División territorial del municipio	88
2.3.1 Territorialización del poder estatal y el municipio	88
2.3.2 Organización política: categoría de las comunidades locales	91
2.3.3 Organización administrativa: categoría de las circunscripciones territoriales	98
2.3.4 Formatos para el cambio de categorías político-administrativas	103

III. MATERIALIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

COMUNITARIA	109
3.1 Las autoridades auxiliares municipales en el contexto nacional	109
3.1.1 Conceptualización de autoridad y descongestión del ayuntamiento	110
3.1.2 Modalidades en la elección y/o designación de autoridades	114
3.1.3 Periodo del cargo y la no reelección inmediata	120
3.2 Los actores públicos de la administración comunitaria	125
3.2.1 Autoridades auxiliares municipales de carácter unipersonal	125
3.2.2 Autoridades auxiliares de representación colegiada	130

**ADMINISTRACION PÚBLICA COMUNITARIA Y GOBIERNO LOCAL EN MEXICO: LAS AUTORIDADES
AUXILIARES MUNICIPALES**

3.2.3	Atribuciones y obligaciones	134
3.3	Factores formales e informales que inciden en la acción de la autoridad auxiliar municipal	140
3.3.1	Autoridades auxiliares sin recursos para operar	140
3.3.2	Administración con estructura orgánica y/o recursos públicos	146
3.3.3	La acción de las autoridades tradicionales de carácter civil	153

IV. DE LA ADMINISTRACION PUBLICA COMUNITARIA AL GOBIERNO COMUNITARIO **159**

4.1	El gobierno de la comunidad local	160
4.1.1	El poder político de la autoridad auxiliar	160
4.1.2	Manifestaciones por el cuarto orden o nivel de gobierno	165
4.2	¿Hacia el gobierno comunitario?: cinco experiencias estatales	170
4.2.1	Las juntas municipales en los municipios del Estado de Campeche	170
4.2.1.1	Integración y elección	172
4.2.1.2	Organización y funcionamiento	174
4.2.1.3	Finanzas públicas	176
4.2.2	Las juntas municipales en los municipios del Estado de Chihuahua	179
4.2.2.1	Integración y elección	180
4.2.2.2	Organización y funcionamiento	182
4.2.2.3	Finanzas públicas	185
4.2.3	Las juntas auxiliares en los municipios del Estado de Puebla	185
4.2.3.1	Integración y elección	187
4.2.3.2	Organización y funcionamiento	188
4.2.3.3	Finanzas públicas	191
4.2.4	Las alcaldías en los municipios del Estado de Quintana Roo	192
4.2.4.1	Integración y elección	194
4.2.4.2	Organización y funcionamiento	197
4.2.4.3	Finanzas públicas	200

4.2.5	Los concejos congregacionales en los municipios del Estado de Zacatecas	202
4.2.5.1	Integración y elección	204
4.2.5.2	Organización y funcionamiento	205
4.2.5.3	Finanzas públicas	207
4.3	Resumen general de las cinco experiencias estatales	207

CONCLUSIONES **211**

FUENTES DE INFORMACION **219**

APENDICE DE ANEXOS **239**

Anexo 1.	Integración del ayuntamiento en los municipios de México	241
Anexo 2.	Categorías en la división política de los municipios mexicanos	246
Anexo 3.	Categorías administrativas en la división territorial de los municipios mexicanos	248
Anexo 4.	Detalle de las juntas auxiliares municipales por región en el Estado de Puebla	250
Anexo 5.	Panorama general de localidades por Estado	253

RELACION DE CUADROS Y GRAFICOS

Número	Título	
Cuadro 2.1	Estados que incorporaron la representación proporcional	75
Cuadro 2.2	Composición de los ayuntamientos con regidores y síndicos por ambos principios	76
Gráfico 1	Rangos en el número de integrantes en los ayuntamientos	78
Cuadro 2.3	Periodicidad de las sesiones ordinarias de cabildo	81

**ADMINISTRACION PÚBLICA COMUNITARIA Y GOBIERNO LOCAL EN MEXICO: LAS AUTORIDADES
AUXILIARES MUNICIPALES**

Cuadro 2.4	Cobertura de comisiones del ayuntamiento por Estado	83
Cuadro 2.5	Modelos para la democratización del ayuntamiento	86
Gráfico 2	Categorías políticas en el contexto municipal	93
Cuadro 2.6	Población requerida para otorgar categoría política a centros de población	97
Gráfico 3	Categorías administrativas en el contexto municipal	100
Cuadro 2.7	Instancias que aprueban la creación, cambio o supresión de nomenclaturas político-administrativas	104
Cuadro 3.1	Elección de las autoridades auxiliares por convocatoria	116
Cuadro 3.2	Procedimientos en la designación de autoridades auxiliares	118
Cuadro 3.3	Elección de autoridades auxiliares municipales por intervención del Instituto Estatal Electoral	119
Cuadro 3.4	Autoridades tradicionales por usos y costumbres	122
Cuadro 3.5	Formas para prorrogar o no la permanencia en el cargo	123
Cuadro 3.6	Autoridades auxiliares de carácter unipersonal	128
Cuadro 3.7	Combinación de autoridades auxiliares municipales	129
Cuadro 3.8	Autoridades auxiliares como cuerpo colegiado	130
Cuadro 3.9	De las sesiones ordinarias	134
Cuadro 3.10	Atribuciones por materia administrativa	137
Cuadro 3.11	Percepción económica para las autoridades auxiliares	142
Cuadro 3.12	Autoridades auxiliares municipales con recursos	148
Cuadro 4.1	Panorama de las juntas municipales en el Estado de Campeche	171
Cuadro 4.2	Panorama de las juntas municipales en el Estado de Chihuahua	180
Cuadro 4.3	Panorama de las juntas auxiliares en los municipios del Estado de Puebla	186
Cuadro 4.4	Panorama de las alcaldías y otras autoridades auxiliares en los municipios del Estado de Quintana Roo	194
Cuadro 4.5	Resumen general de las cinco experiencias tratadas	209

Cuadro 4.6	Panorama numérico de localidades en los cinco estados	210
------------	---	-----

INTRODUCCION

Construimos teorías por dos razones. En primer lugar, esperamos que nos sirvan para simplificar la realidad con el fin de comprenderla para controlarla mejor o adaptarla. En segundo lugar, una vez que hemos alcanzado esa comprensión, las teorías pueden guiarnos para comprobar su exactitud.

Jarol B. Mannheim (1999)

Cualquier intento de exploración tiene sus riesgos y acaso su mayor mérito sea la propia decisión de intentarlo, siguiendo en ello la influencia de nuestras creencias y preferencias. Intentar explorar la acción pública de las instituciones de que se valen los ayuntamientos de los municipios en México, para controlar políticamente a las comunidades locales y llevarles bienestar con la provisión de bienes y servicios públicos, presentó diversas dificultades, principalmente, por la cobertura que nos propusimos analizar del objeto de estudio y por la falta de bibliografía especializada sobre el particular; sin embargo, se hizo el intento a partir de una laboriosa búsqueda de información y un concienzudo tratamiento comparativo de la misma.

Este trabajo, sustentado en la formación municipalista del autor, se dirige al análisis del fenómeno administrativo que tiene lugar en el fondo del municipio, producto de una autoridad política que, de manera territorial, forma parte del gobierno municipal, a cuyo fenómeno denominamos administración pública comunitaria. El objeto de estudio entonces, es la administración pública que tiene lugar en la comunidad local o conjunto de comunidades locales y que, por su nivel de ejecución, se constituye en la expresión básica del Estado para atender los intereses colectivos de la sociedad con la mayor proximidad posible. Esta administración es el medio de que se vale el ayuntamiento para cumplir y hacer cumplir la voluntad estatal en todas las partes del territorio municipal. Con sus variantes naturales y diversos grados de intensidad institucional cohabita con las

necesidades y expectativas de la población y gestiona su solución en el marco de las instituciones municipales que la rigen.

Si la actividad de la administración pública es contribuir a que la sociedad acceda a mejores niveles de vida de manera permanente, ejecutando políticas y programas gubernamentales de distinta índole, adquiere importancia conocer cómo se conforma y cómo contribuye la administración de base territorial a ese propósito y en qué medida interactúa con el ayuntamiento para que éste cumpla su objeto social. La administración pública comunitaria es un concepto con cierto soporte teórico en el marco del conocimiento de las tareas institucionales que realizan determinadas comunidades territoriales: Unión Europea y comunidades indígenas, entre otras; pero, nada se ha escrito sobre las autoridades auxiliares municipales en acción.

Efectivamente, en la búsqueda de fundamentos para darle cuerpo a esta noción, confirmamos que la administración pública comunitaria, dentro de la arquitectura institucional del gobierno local, no tiene investigación en México y tampoco encontramos evidencias de que la exista en otros países. Sí aparecen ciertos esbozos en algunas obras antropológicas, sociológicas y del Derecho municipal, mas como tratan de temas diferentes al estudio de la administración pública son colaterales o generales; sin embargo, la revisión del sistema jurídico municipal de los estados de la Federación mexicana, generó una serie de elementos formales que le dan sustento y sentido a esta teoría.

Algunos referentes encontrados, aluden o dan elementos para comprender el pasado histórico de las autoridades auxiliares municipales. Así, en el México prehispánico, un antecedente es la autoridad política del *Calpulli* y en la Colonia lo son las autoridades comunitarias creadas por la Corona en apoyo de los ayuntamientos. Esas formas de organización territorial, de algún modo, trascendieron en el tiempo y con sus ajustes respectivos fueron reconocidas por las legislaturas estatales hasta conformarse, hoy en día, el amplio y heterogéneo panorama que esta investigación pretende examinar.

Las diferentes piezas del rompecabezas que buscamos armar indican que, en la comunidad local, se configura un tipo de administración pública especial,

cuya atipicidad obedece, en gran medida, a las condiciones en que se organiza y funciona, habitualmente distintas del aparato administrativo municipal y nada tienen que ver con el entramado burocrático de los gobiernos estatal y federal. Su materialización, normalmente se verifica en un proceso de simbiosis autoridad-comunidad, sobre todo cuando las autoridades auxiliares son unipersonales y trabajan sin estructura administrativa ni presupuesto. Ahí, las energías social y pública se amalgaman para lograr la consecución de los fines comunes.

Ahora bien, al discernir los diferentes elementos formales e informales de la administración pública comunitaria, se comprende la capacidad institucional del Estado para organizarse políticamente hasta los más remotos confines de su territorio, territorialización que le permite ejercer su predominio, la coerción y paralelamente desplegar sus políticas en busca del interés general, teniendo como arietes de esa voluntad suprema, al gobierno que dirige el barco y a la administración que hace posible no naufragar y llegar a buen puerto.

Por la dependencia de las autoridades civiles comunitarias del gobierno local, pudiera entenderse que esta administración es sólo una extensión de la administración pública municipal; sin embargo, esa posición podría ser discutible si tenemos presente que, su principal propiedad, es la acción de una autoridad elegida y legitimada por la voluntad de la comunidad, la cual la mandata en función de sus intereses y, de ser necesario, la contrapone al ayuntamiento para obtener respuesta favorable a sus necesidades y expectativas de progreso. Y, por otra parte, representa al gobierno local y no al presidente municipal, titular de la administración pública. A ello se aúna que normalmente su labor es honorífica, lo cual le proporciona cierta autonomía en el cumplimiento de sus funciones, pues depende de la solidaridad y cooperación vecinales.

De acuerdo con la legislación de cada entidad federativa, estas autoridades desempeñan diversas facultades directivas y ejecutivas, las cuales justifican el tamaño de su importancia dentro de la arquitectura institucional de los municipios. En este contexto y a través del tiempo, algunas legislaturas estatales han reconocido y diseñado instituciones auxiliares de carácter grupal y de acción colegiada, de tal modo que, con las reservas del caso, pudiéramos estar frente a

la composición de una forma de gobierno submunicipal, con ciertas analogías a la organización y operación de los ayuntamientos.

En fin, la administración pública comunitaria es el objeto central de la presente investigación, es la categoría principal que exploramos como parte del gobierno municipal que, sin menoscabo de su intervención directa en los asuntos comunitarios, interacciona con sus autoridades auxiliares en la gobernación territorial. Por tanto, la administración pública comunitaria es el brazo ejecutor de las reglas impuestas por el Estado y de las decisiones del cabildo, pero también de la voluntad de la comunidad que la sustenta delegándole poder y con acciones de cooperación y solidaridad.

1.- Planteamiento del problema

Ante la proliferación de estudios sobre la vida municipal, no sólo en México sino a nivel mundial, pareciera que ya no hay mucho de que tratar al respecto; sin embargo, existen temas pendientes en la agenda del conocimiento científico como es el caso de la administración pública comunitaria que materializa la autoridad auxiliar municipal en el contexto del gobierno local y bajo las dinámicas que, por un lado, le permite el entramado legal correspondiente y por el otro, le mandata la voluntad de los vecinos que la eligen.

Por tradición, teóricos y políticos conciben al municipio como la parte del Estado más cercana a los intereses de la población, condición que la mayoría de las veces no se cumple a plenitud, el ayuntamiento y su aparato administrativo, concentrados en la cabecera municipal, no cubren con eficacia su cometido en los demás centros de población asentados en el territorio del municipio o dentro del perímetro de ciudades densamente pobladas, ni tampoco tienen el conocimiento real de las necesidades de cada comunidad en específico. Precisamente para salvar esos obstáculos, las legislaturas estatales crearon y/o reconocieron instituciones de base territorial; es decir, de carácter eminentemente comunitario y cuyo valor real, en la gestión municipal, se desconoce o poco se aprecia, pues es

común que los analistas del municipio, detengan la mirada de su análisis en el ayuntamiento y en la administración pública municipal.

Las condiciones de su diseño institucional no corresponden a la función público-social que representan a nombre del ayuntamiento y de la misma comunidad local, normalmente se desempeñan en escenarios desfavorables por carecer de estructura administrativa y de recursos económicos y materiales para operar. Ese ambiente adverso, producto de la tradición centralista y colonialista de los actores políticos de nuestro país, limita su contribución al mejoramiento de la calidad de vida de la población comunitaria y por supuesto a la eficacia que demanda la gestión pública municipal. Poco les ha favorecido las políticas públicas derivadas de los procesos de descentralización y democratización emprendidos por el Estado desde la década de los ochenta del siglo pasado, siguen siendo simples agentes operarios de decisiones externas que, en ocasiones, no atienden las necesidades más sentidas y prioritarias de la comunidad. En efecto, las reformas al artículo 115 constitucional de las últimas tres décadas, han fortificado la vida de los municipios y las comunidades se han visto beneficiadas al tener mayor acceso a los presupuestos transferidos por los gobiernos federal y estatales a las arcas municipales; pero, tanto la comunidad como su autoridad, reconocidas en la legislación municipal de los estados, siguen siendo sólo recipientarias en las tareas de su desarrollo.

Estas circunstancias han propiciado una administración pública comunitaria *sui géneris*, en buena medida depende de las propias fuerzas económicas de la autoridad y de la cooperación de la comunidad. Mas este esquema cooperativo y de solidaridad vecinal, no siempre es favorable por no ser sistemático y continuo ni corresponder a las exigencias funcionales del cargo, lo cual suele demeritar su labor en la búsqueda de soluciones a los problemas comunitarios y en la ejecución de programas destinados a la comunidad. El problema en la organización y funcionamiento de las autoridades auxiliares municipales entonces, no es causa del gobierno local si no del sistema jurídico imperante.

A pesar de las acostumbradas contradicciones entre los actores políticos que desean profundizar la reforma del Estado y con ello la reforma municipal y los

que mantienen su ideario ensamblado a tabúes y prejuicios, observamos que algunas legislaturas estatales se adelantaron y rompieron el formato normal para fortalecer la vida comunitaria con un andamiaje legal diferente. No sólo diseñaron autoridades auxiliares colegiadas a nivel de las subdivisiones municipales sino que atribuyeron a los ayuntamientos la obligatoriedad de dotarlas anualmente de recursos financieros, a fin de que atiendan las demandas de servicios públicos indispensables de manera mediata, cuyas experiencias de administración pública comunitaria no tienen evaluación de los resultados e impactos respectivos. No es posible saber su aporte al desarrollo del lugar ni tampoco su contribución a la gobernabilidad y al diseño e implementación de políticas públicas.

El panorama nacional es amplio, heterogéneo y complejo, inclusive este fenómeno se presenta al interior de las mismas entidades federativas, debido a dos factores: a) cada comunidad rural o urbana cuenta con su autoridad civil que, en la medida de sus posibilidades operativas, la vincula con el gobierno municipal y con otras instancias políticas y administrativas estatales y federales; b) esta diversidad también fue estimulada por el hecho de que cada legislatura local, en ejercicio de su autonomía, tejió un sistema normativo propio a las circunstancias históricas y características privativas de su entidad, sistema replanteado en algunos congresos locales con el objeto de fortalecer los procesos de elección y funcionalidad de esas instituciones territoriales, sin mayores avances en la agenda de las reformas.

En fin, la problemática en que desarrollan su actividad dichas autoridades auxiliares, se inserta en las páginas de nuestro sistema político. Históricamente el Estado se descentralizó por el pacto federal para garantizar la integridad nacional que demandaban ciertas diputaciones provinciales y determinados ayuntamientos y, a la vez, operativamente se centralizó para asegurar la cohesión del todo estatal y darle rumbo al desarrollo del país. En ese contexto, el Estado autoritario y omnipresente subordinó toda iniciativa social y la sociedad se convirtió en un cuerpo expectante, paciente y alejado de los asuntos públicos, era una masa moldeable al capricho e interés de los gobernantes; pero ahora, cuando las nuevas realidades aconsejan un Estado descentralizado y democrático, en una

relación de menos Estado y más sociedad, se hace evidente la necesidad de modificar el marco institucional a partir de la territorialización equilibrada y racional del Estado, donde la comunidad local sea el punto de partida y no el punto de llegada como sucede actualmente.

2.- Objetivo y delimitación del objeto de estudio

La presente investigación tiene como objetivo analizar los diferentes componentes institucionales formales e informales que rigen la acción pública de las autoridades auxiliares municipales, a efecto de entender el proceso administrativo que tiene lugar en la comunidad local y estar en condiciones de proponer su mejoramiento y desarrollo, y de esa forma contribuir a la idea de institucionalizar el gobierno submunicipal o gobierno comunitario como pieza básica de la organización política del Estado mexicano.

El análisis comprende los treinta y un estados de la República y la temporalidad abarca dos dimensiones: la consulta bibliográfica de apoyo teórico no tiene una fecha fija en el pasado como sí la existe en el caso de la consulta de los distintos ordenamientos jurídicos. La legislación consultada es la vigente hasta los primeros cinco meses del año 2011 y las fuentes, el portal de cada Congreso Estatal y de las cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión. Igual vigencia observa la normatividad municipal que localizamos en páginas web de algunos municipios o que obtuvimos de manera personal.

3.- Hipótesis y contribuciones del trabajo de investigación

La guía de nuestra investigación se sustentó en el supuesto de que las autoridades auxiliares municipales, por el poder político que representan y las funciones que realizan en la comunidad local, configuran una forma de administración pública comunitaria en la arquitectura institucional del gobierno municipal y cuya importancia radica en facilitar la cercanía del ayuntamiento con la sociedad de base territorial, para que éste ejerza con eficacia el poder de

dominación y propicie el interés general. Así mismo, dichas autoridades, por el amplio abanico de atribuciones formales e informales que tienen, no sólo realizan funciones de vinculación operativa sino sobre todo de dirección, por lo que de profundizarse la descentralización y democratización del Estado hasta sus mismos cimientos y reconocerse el estatus gubernativo de éstas en la Constitución General de la República, pudieran constituirse en las principales actoras del desarrollo local y garantizar, con mayores recursos a su disposición, el aterrizaje de políticas públicas con un enfoque de abajo hacia arriba.

Siguiendo este sendero de análisis, el presente trabajo pretende contribuir con las bases generales sobre la administración pública comunitaria, a efecto de motivar el debate académico y el estudio científico de ese fenómeno administrativo que tiene lugar en la cimentación de la pirámide estatal. Quizás en el uso del concepto administración pública comunitaria pudieran darse controversias sobre su correcta aplicación; pero, lo hemos considerado el más apropiado para precisar la actividad que realizan los entes públicos comunitarios en el entramado de instituciones del municipio, donde los asentamientos humanos construyen, al paso del tiempo, verdaderas comunidades con un conjunto de elementos formales e informales que las identifican y las diferencian; entre esos elementos, cuentan con una autoridad que organiza la presencia del Estado en la sociedad (Uvalle, 1984) de base territorial.

Así mismo, busca aportar contenido a la teoría del gobierno comunitario y persuadir respecto de su posible realidad constitucional. El examen de los factores formales e informales indica que existen elementos para lograrlo en la lógica de una profunda reforma del Estado. Si bien es cierto que hay signos conservadores en la legislación municipal de algunos estados para dotar de mayores capacidades institucionales a las autoridades auxiliares municipales, también es cierto que en otros el horizonte es claramente progresista, las evidencias legales así lo hacen pensar. La investigación propone una serie de datos y referentes con la idea de que políticos y especialistas en gobierno local los tengan presentes en sus tareas representativas y académicas, particularmente en aquellos planteamientos para el

rediseño institucional del Estado mexicano, que necesita profundizar en la descentralización y en la democratización de sus estructuras.

4.- Estructura de la investigación

El documento se divide en cuatro capítulos y cada uno de ellos en diversos subcapítulos con puntos específicos de reflexión. El capitulado guarda una relación lógica deductiva y permite observar la conjugación de los diferentes tópicos relacionados con el objeto de estudio, hasta llegar al apartado de las propuestas de nuestra argumentación que se centran en la profundización de la reforma del Estado y así en el reconocimiento de la comunidad local y de su gobierno como instituciones de la Constitución General de la República.

En el primer capítulo, se construye el marco teórico-conceptual del objeto de estudio, iniciando con la concepción universal de la administración que bien puede ser producto de la comunidad territorial o de la comunidad funcional; es decir, pública o privada. En este mismo apartado, se alude a la relación administración pública y comunidad política en sus diferentes dimensiones: supranacional como la Unión europea, nacional, estatal y municipal, considerando a la comunidad política como un sistema compuesto de subsistemas territoriales.

Con las bases anteriores, pasamos a la construcción del estado del arte sobre la administración pública comunitaria, tomando, para tal propósito, las referencias que localizamos en la literatura a nuestro alcance respecto de su carácter público y privado. De ese modo, en el primer caso, identificamos el término en la acción política de la Comisión Europea de la Unión Europea, en los cargos civiles del gobierno de las comunidades indígenas reconocidos por el Estado y en la autogestión vecinal de algunos servicios públicos con acreditación estatal, mientras que en el segundo caso, el concepto lo encontramos en la acción social que en la administración de los bienes comunes realizan los comisariados de bienes comunales, en la prestación comunitaria de servicios públicos no reconocida oficialmente y en la operatividad de organizaciones de base social.

Así, en la última parte, se toman aquellas contribuciones del estado del arte para armar la conceptualización teórica de la administración pública comunitaria que nos ocupa. Esas experiencias administrativas de carácter comunitario, siendo diferentes al contexto de la comunidad local, apuntalaron nuestra percepción del término utilizado en esta investigación aunque, a decir verdad, el mayor aporte se obtuvo del estudio que los especialistas han hecho del fenómeno administrativo de la Comunidad Europea y también de la autogestión de los servicios públicos en comunidades indígenas. Igualmente, se examinan los aspectos de la comunidad en su calidad de arena natural de la administración pública comunitaria para fundamentar el porqué no optamos por el concepto de administración pública comunal o cualquier otro. Finalmente, con este plano, se esbozan algunos fines en el estudio de este segmento básico en la arquitectura institucional del Estado mexicano, lo cual le corresponde a la Administración Pública y, por supuesto, a la Ciencia Política.

En el segundo capítulo, se analizan los enfoques general y focalizado del gobierno local, partiendo de la imbricación que se da entre lo local y lo global, tendencia que se dinamiza con las tecnologías de la información. La discusión muestra dos interpretaciones de lo local y del gobierno local: una, considerando como local todo aquello contrapuesto a lo nacional: estados, departamentos, provincias, municipios, ciudades y cualquier otro espacio territorial, y la otra, buscando el *locus* precisamente en el municipio por ser la entidad física y de poder más próxima a los intereses sociales. Ya diferenciados los dos enfoques, se hace con detenimiento una revisión crítica de los principales elementos orgánicos y funcionales del gobierno municipal en México, recapitulando, primero, sobre los hechos jurídicos que le dieron al ayuntamiento el carácter de institución gubernativa, calidad posteriormente cambiada a su condición administrativa, lo cual permaneció hasta las reformas constitucionales de 1999 al recuperar de nueva cuenta su estatus original. Después, nos abocamos a discernir respecto de la actual composición plural del ayuntamiento, apreciando la existencia de reglas diferenciadas en su integración por los sistemas de mayoría relativa y de representación proporcional. En este sentido, las legislaturas locales buscaron

conservar el principio de gobernabilidad en las tareas del cuerpo colegiado, optando por garantizar el predominio del partido ganador en las decisiones del cabildo, anomalía que pretendieron superar las legislaturas de los estados de Nayarit y Guerrero al sustituir la elección de planilla completa por la elección de los regidores de mayoría relativa por circunscripción electoral municipal. En ese intento, le siguen Durango, Morelos, San Luis Potosí y Veracruz al permitir la elección y asignación de los regidores, todos de representación proporcional, a los partidos políticos contendientes bajo fórmulas predispuestas en la legislación local. En el Estado de Durango sin embargo, la fórmula electiva de presidente municipal y síndico incluye a un regidor de mayoría relativa.

Por cuanto se refiere al funcionamiento de los ayuntamientos, la legislación municipal presenta coincidencias y a la vez diferencias. Por ejemplo, todos operan en sesiones y comisiones, pero la periodicidad de las sesiones y la integración de las comisiones, es diferente de unos municipios a otros, aún del mismo Estado de la República. Otra característica común, es que los regidores y síndicos no deben realizar funciones ejecutivas ni ejercer mando sobre el personal administrativo. En este ambiente institucional que requiere de reformas, se acopiaron las propuestas emitidas por especialistas para superar la problemática política que daña la democracia y la vida municipal, poniéndose énfasis en la discusión del cambio en la elección del ayuntamiento, a fin de que ya no sea por planilla si no a través elecciones individualizadas, donde los regidores se elijan por circunscripciones electorales municipales; así como en la reelección inmediata tan necesaria para darle continuidad a los programas y presupuestos; y en la opción de ampliar el periodo de gobierno como otra opción factible de llevar a cabo.

En la parte final de este capítulo, se estudia la división territorial del municipio mexicano en sus dos planos: la organización política y la organización administrativa que tienen como centro de atención a la comunidad local. Así, mientras la categoría política se refiere a la clasificación de los centros de población en base a sus características de desarrollo urbano, económico y social: ciudad, villa, ranchería, pueblo, barrio o caserío, entre otras, la categoría administrativa corresponde al ámbito de validez de los actos de la autoridad civil

comunitaria: delegación, subdelegación, agencia, subagencia, sección municipal, alcaldía o congregación, entre algunas más y que puede coincidir o no territorialmente con la categoría política. Este apartado concluye con los procesos para la asignación oficial de categorías político-administrativas, donde la injerencia del Congreso estatal es sistemática en el cambio de categorías políticas y el ayuntamiento normalmente lo hace cuando de categorías administrativas se trata.

En el capítulo tercero, examinamos los diferentes elementos que confluyen en la materialización de la administración pública comunitaria. Para enmarcar convenientemente el rol de las autoridades auxiliares municipales, explicamos de entrada el vocablo autoridad, cuya noción general sugiere que quien ejerce autoridad ejerce una forma particular de poder, ya sea tradicional, carismática o legal-racional, a tono de lo escrito en su oportunidad por Weber. Es precisamente en la esfera legal-racional en que se ubican estas autoridades, en cuya labor, ejercen un determinado poder y lo hacen como efecto de los procesos de desconcentración, delegación o descentralización de facultades del ayuntamiento, diferenciación que en los contenidos legales no es clara ni determinante y sin embargo, la delegación es la vertiente con mayor incidencia. Para comprender el papel que juegan tales autoridades, exploramos las modalidades de su elección y/o designación: por convocatoria abierta, por designación y por conducto del Instituto Estatal Electoral, con las variantes en los procesos y con la recurrente norma de evitar la participación de los partidos políticos.

Otro factor en el análisis es la temporalidad del periodo legal del cargo, habitualmente es de tres años o de cuatro como sucede en el Estado de Coahuila; es decir, equivalente al mismo tiempo que dura el ayuntamiento. En tres estados las autoridades auxiliares duran menos del trienio: en Guerrero se rota anualmente el conjunto de autoridades electas; en Hidalgo, la elección de la autoridad es anual, y en Oaxaca, por los usos y costumbres de ciertos municipios, varía de uno a dos años y medio. En el mismo apartado se estudia su reelección inmediata habiéndonos percatado que no tienen posibilidades de continuar en el cargo, viejo paradigma que en cuatro estados se rompe: en Baja California es sólo para los subdelegados y no para los delegados; en Tlaxcala para los delegados y no para

los presidentes de comunidad, y en Hidalgo y Querétaro es para todas las autoridades auxiliares que contempla la legislación municipal.

En la segunda parte de este capítulo, se da cuenta de la organización y funcionamiento de estas autoridades, teniéndose como principal aspecto su carácter unipersonal, cuestión que pudiera ser una limitante para cumplir con las diversas atribuciones que tienen encomendadas; sin embargo, intervienen otros factores favorables derivados de su legitimidad y liderazgo sociales y del capital social comunitario. A pesar de su contribución a las tareas territoriales del gobierno municipal, sólo en los municipios de siete estados: Campeche, Colima, Chihuahua, Durango, Puebla, Quintana Roo y Zacatecas se dan las condiciones legales para que algunas sean colegiadas, desarrollándose en una malla de relaciones con el ayuntamiento y con autoridades unipersonales en el mismo territorio municipal. De los siete casos, en cinco se observa una similitud con la integración y operación del ayuntamiento, pues en los municipios de Colima las juntas municipales funcionan como una mesa directiva de alguna organización de vecinos y en los de Durango el diseño de la junta municipal es confuso porque la denominación “consejales” es con **s** y no con **c** como sugiere el espíritu de la ley. No obstante las diferencias en su diseño institucional, tanto las autoridades unipersonales como colegiadas, realizan un abanico común de atribuciones y, al mismo tiempo, algunas cumplen tareas de distinta materia administrativa: financiera, de educación, salud, planeación, registro civil y administración de justicia.

También incluimos en este capítulo el examen de las condiciones en que funcionan dichas autoridades. La situación es compleja cuando la mayoría de éstas carece de recursos económicos y de estructura administrativa, restricciones no atribuidas al arbitrio del ayuntamiento sino al sistema jurídico que las rige. En ese contexto y en la mayoría de los casos, ni siquiera son consideradas servidores públicos a pesar de que ocupan un encargo público y tampoco son remuneradas por el trabajo que desempeñan. Así, en el panorama nacional, encontramos que en la mayor parte de los estados su labor es honorífica, contraviniendo con ello, de algún modo, lo estipulado en el artículo 127 de la Constitución General de la

República; sin embargo, en tres estados la ley mandata su remuneración, en otros cinco las leyes laborales de los servidores públicos estatales las reconocen como trabajadores de confianza y la ley municipal del Estado de Veracruz las determina como servidores públicos. En aquellas entidades federativas sin ninguna definición al respecto, algunos cabildos han tomado la iniciativa y acordado su apoyo económico o en especie, a efecto de mejorar la gestión pública territorial. El capítulo termina con la revisión de aquellas autoridades comunitarias que cuentan con estructura orgánica y/o presupuesto público en los municipios de once estados y con el estudio de las reglas imperantes en los cargos civiles del sistema de usos y costumbres de las comunidades indígenas que por historia y tradición son obligatorios y honoríficos.

Dentro del capítulo cuarto, ya con lo tratado de la administración pública comunitaria, damos el salto al planteamiento de los aspectos institucionales que, a nuestro juicio, configuran o pueden contribuir a la configuración de un gobierno comunitario. Iniciamos reflexionando las funciones de las autoridades auxiliares municipales y damos cuenta que varias de ellas son políticas, tanto por la representación estatal que ejercen como por sus capacidades directivas y de dominio territorial. Para complementar ese intento, exploramos los factores jurídicos que consideran a la autoridad auxiliar como cogobierno municipal y aquellos otros que propician la idea de un gobierno comunitario. En el primer caso, la legislación municipal de los estados de Campeche, Chihuahua y Tlaxcala así lo establece, contraviniendo el principio constitucional de que el ejercicio del gobierno municipal es exclusivo del ayuntamiento. En el segundo caso, algunos preceptos localizados en la legislación de Campeche, Puebla y Zacatecas, con sus diferencias naturales, dan lugar a pensar en bases jurídicas de un gobierno de la comunidad local, pues a la autoridad comunitaria se le atribuye el carácter de gobierno.

Con esos antecedentes, tal vez incipientes, estudiamos las manifestaciones que sobre el cuarto orden o nivel de gobierno deambulan en el mundo de las propuestas, encontrando seis aspectos con diferente enfoque: a) el ayuntamiento como cuarto orden de gobierno considerando que el gobierno del Distrito Federal

es el tercero, según la fecha de su reconocimiento constitucional; b) un gobierno metropolitano supramunicipal; c) la organización de los pueblos y comunidades indígenas por regiones en base a autonomías étnicas o pluriétnicas regionales; d) el reconocimiento de la comunidad local indígena ante la dispersión territorial de las etnias; e) la creación de un orden de gobierno educativo; y f) el cuarto orden de gobierno referido al gobierno de la comunidad local.

Teniendo presente la última propuesta y cuyo ejemplo habitualmente lo ubican los especialistas en los presidentes de comunidad del Estado de Tlaxcala, nos dimos a la tarea de explorar, con más detalle, las cinco experiencias que encontramos: Campeche, Chihuahua, Puebla, Quintana Roo y Zacatecas que, por su organización y funcionamiento, consideramos las más avanzadas. El examen dio como resultado que estas autoridades se estructuran y funcionan de forma análoga o parecida a los ayuntamientos y cuyo ámbito de acción es la división del territorio municipal que determina el ayuntamiento en base a las necesidades y características de los municipios y que puede comprender una comunidad local o también dos o más comunidades locales.

Como el tratamiento de los asuntos públicos de su competencia es colegiado, normalmente siguen los dos cauces que siguen los ayuntamientos: sesiones y comisiones. Pero lo destacable es que cuentan con presupuesto público y con estructura orgánica, situación no confirmada en los presupuestos municipales del Estado de Zacatecas por falta de información disponible. La fuente normal de sus ingresos son las participaciones federales recibidas por los municipios, aunque en el Estado de Quintana Roo, la cobertura que determina la ley municipal es mayor pues, entre otras fuentes, están: a) la recaudación de los impuestos de predial y traslado de dominio generados internamente; b) la distribución proporcional de acuerdo con la población y en base a los egresos municipales *per cápita* del año inmediato anterior; c) la recaudación interna de contraprestaciones por los servicios que preste la alcaldía a su población; y d) el apoyo extraordinario recibido del ayuntamiento o del gobierno estatal.

Como todo trabajo de investigación, a final presentamos las conclusiones a que hemos llegado, cuya argumentación de nuestra propuesta busca profundizar

en la descentralización del Estado mexicano, rediseñando su arquitectura institucional territorial a partir de la comunidad local, reconociéndola con el estatus de ente constitucional y con la autonomía que demande la armonía del todo nacional, así como reconociendo a su autoridad civil con la calidad de gobierno comunitario. Esta posibilidad, a nuestro juicio, es una alternativa viable y factible en la vida del Estado democrático y descentralizado a que aspiramos y en buena medida depende de que los actores políticos superen tabúes y prejuicios.

I. ELEMENTOS TEORICO-CONCEPTUALES DE LA ADMINISTRACION COMUNITARIA

La administración es una consecuencia del estado social, como este lo es de la sociabilidad natural del hombre: su naturaleza es un resultado de la comunidad, pues desde el momento en que existe pacto social, hay administración.

Charles-Jean Bonnin (2009)

A modo de fundamento inicial, en este primer capítulo, hacemos un rápido esbozo sobre la administración como producto de las comunidades territorial y funcional, a efecto de dilucidar su carácter público y privado, recalcando el papel de la administración pública como instrumento de la comunidad política que es el Estado. A partir de estas bases, se teje el marco teórico general de la administración comunitaria con el estado del arte. El análisis permitió identificar el concepto en diversas arenas de la vida en comunidad, cuyas nociones respaldan nuestra idea de tipificar el proceso administrativo, que tiene lugar en la comunidad local, como administración pública comunitaria. Y concluye esta parte, con los fines que, a nuestro juicio, conlleva el estudio científico de este fenómeno administrativo, tanto por la disciplina de la Administración Pública como de la Ciencia Política.

1.1 El carácter universal de la administración

En este primer apartado, buscamos darle soporte al marco teórico del tema central de esta investigación, discerniendo sobre la administración general como producto de toda comunidad y de la administración pública como resultado de la comunidad política.

1.1.1 La administración, un producto de la comunidad

Aunque cada persona racionalmente administra el ingreso de que dispone para su mejor provecho y en función de su propio beneficio al distribuir por prioridades el gasto, la administración más bien se explica en la naturaleza gregaria de los seres humanos, en esa propensión a coexistir con otros de su especie para lograr fines comunes, ya sea agrupándose en comunidades territoriales o constituyéndose en comunidades funcionales, cuyas formas de asociación responden a dos visiones diferentes y que el canadiense Murray Ross establece de manera muy clara:

- a) La primera ‘puede ser toda la gente de una zona geográfica determinada; por ejemplo de un pueblo, ciudad o vecindario, o de un distrito de ciudad. De la misma forma podría referirse a toda la gente de una provincia o Estado [...]’
- b) La segunda ‘incluye también a grupos de gente que comparten en común algún interés o función, tales como el bienestar, la agricultura, la educación, la religión. Estos intereses no incluyen a todos los individuos de la comunidad geográfica, sino solamente a aquellos individuos o grupos que tienen un interés o función particular en común’ (Aguilar, 2001: 25-26).

Tal división concuerda con dos definiciones que, entre otras, hace la Real Academia Española del término comunidad y las cuales centran nuestra atención en la búsqueda del concepto administración comunitaria. Estas son: “Conjunto de personas de un pueblo, región o nación” y “Conjunto de personas vinculadas por características o intereses comunes”. Efectivamente, en el primer caso, la comunidad es eminentemente territorial, expresa un espacio geográfico donde reside una población de manera continua y permanente y para su bienestar se guía por la tutela de instituciones, hay vínculos que la identifican como parte de un todo en un *locus* con fronteras y recursos: barrio, ciudad, municipio, departamento, provincia, entidad federativa y nación. En el segundo, la comunidad más bien tiende a ser temporal, se constituye a iniciativa de personas deseosas de atender

y/o emprender cuestiones focalizadas a nivel local, nacional o mundial en su derecho a la libertad de asociarse: organizaciones no gubernamentales, agrupaciones productivas, sociedades mercantiles o industriales, entre otras.

El universo de acepciones del concepto comunidad es amplio y el detalle se puede encontrar en la obra de la española María José Aguilar: *“La participación comunitaria en salud: ¿mito o realidad?”*. Sin embargo, vale la pena citar algunos referentes en el tema. Toqueville en su admiración por las particularidades de la comuna en Nueva Inglaterra, confirmó esa tendencia natural de los seres humanos a socializarse y cuya socialización engendra poder. Con justa razón aseguraba, “La sociedad comunal existe en todos los pueblos, cualquiera que sean sus usos y sus leyes; el hombre es quien forma los reinos y crea las repúblicas; la comuna parece salir de las manos de Dios” (2009: 78). Weber y Duverger por su parte, consideraron como elementos centrales de esa proclividad asociativa a las subjetividades de los individuos. Por tanto, Weber (2008) entendió a la comunidad como producto de una relación social cuando y en la medida en que la actitud de la acción social se inspira en el sentimiento subjetivo de los participantes en constituir un todo y esa comunidad puede apoyarse sobre toda suerte de fundamentos: afectivos, emotivos y tradicionales, y Duverger (1983), citando a Tönnies, la estimó como la que se engendra en las acciones inspiradas por el corazón, las pasiones, el amor o el odio, el valor o el miedo, la bondad o la maldad, y que se distinguen así las comunidades de sangre, tales como la familia, el clan, la comunidad de lugar basada en la vecindad, el espíritu común, la amistad, la unidad de pensamiento y la concordia de sentimientos.

Bajo esa lupa, no cabe duda que la administración es parte orgánica de la comunidad, es concepto y realidad que se expresa en el seno de cualquier agrupación de individuos que se congregan con propósitos específicos y que, en pro de su convivencia organizada viable y factible, se hacen representar por una estructura cupular para su gobierno. Bonnín (2009: 14), en su disertación sobre la *Naturaleza, objeto y carácter de la Administración*, señaló que en la asociación de los hombres “es evidente que la administración nace del instinto de conservación y de la voluntad de mantenerse en comunidad”; es decir, es un medio por el cual los

seres humanos buscan asegurar los intereses comunes que los mantienen unidos, precisamente para satisfacer sus necesidades comunes, pues no debe olvidarse que hay un sinnúmero de fines que únicamente pueden lograrse gracias al concurso de otros (López Portillo, 1976).

Desde esta perspectiva la administración es dable tanto en comunidades políticas como en comunidades de carácter particular o privadas y en cualquier caso, por su mismo origen, pudiera dársele la denominación genérica de administración comunitaria o administración de la comunidad. Sin embargo, sólo en ciertos aspectos, como más adelante veremos, se ha usado el término administración comunitaria de manera regular.

La suma de las ideas descritas, permiten concluir que el concepto comunidad responde a un conjunto de individuos unificados por algo superior a sus propias fuerzas y entrelazados bajo roles de identidad, solidaridad y cooperación. Esto es válido para una congregación de personas y también para una integración de instituciones, donde el territorio juega un papel determinante porque significa apropiación de un espacio geográfico y “otorga al individuo sentido de pertenencia a una determinada agrupación humana y con ello genera una ética o *ethos* como conjunto de valores que conforman la identidad común” (Torres, 2008: 82). El territorio así, es un continente capaz de arraigar a cualquier comunidad de gentes dispuestas a compartir historia y destino comunes, anhelos y problemas colectivos, creencias y satisfacciones, bajo la conducción de la autoridad que ella misma se dota para dirimir diferendos, encontrar soluciones y garantizar mejores niveles de bienestar.

En ese entramado conceptual, es pertinente diferenciar el término comunidad, aunque sea de manera general, del concepto sociedad. La comunidad es una forma de asociación, una unidad que se sirve de sus integrantes para realizar fines superiores a los individuales, y la sociedad es una multitud, una diversidad de la cual se sirve el individuo para satisfacer sus necesidades particulares (Ochoa, 1979); es decir, la comunidad siempre representará intereses, necesidades y beneficios colectivos, mientras que la sociedad lo hará sumando lo individual y el integrante se servirá de la comunidad. Bordeau (1980: 181 y 187)

afina la voz comunidad al señalar que es “el ser colectivo [...], es una y así debe permanecer, a pesar de la diversidad de sus miembros”, y, en relación con la sociedad, estima que ésta “supone la existencia entre sus miembros de un vínculo fuera del capricho de las decisiones individuales; implica una organización de las relaciones y de los esfuerzos de naturaleza tal, que sea imposible perjudicar su razón de ser”. Para Uvalle (1984: 79), “[...] la sociedad representa la esfera de la propiedad privada y del intercambio mercantil que lleva a cabo el cumplimiento de las tareas particulares”.

1.1.2 Comunidad política y administración pública

Continuando con la argumentación del punto anterior y entrando al terreno de la administración como acción de gobierno, en su papel de timonel de la comunidad política, iniciamos con la explicación general a que convoca la palabra compuesta: comunidad política. Para Weber (2008: 661), es “aquella cuya acción consiste en que los partícipes se reservan la dominación de un ‘ámbito’ (no necesariamente constante en absoluto y delimitado con fijeza, pero sí delimitable de algún modo) y de la acción de los hombres situados en él de un modo permanente o sólo provisional, teniendo preparada para el caso la fuerza física, normalmente armada”.

Por otra parte, encontramos en el *Diccionario de política* bajo la dirección de Bobbio (2008: 268), que “La c. política es el grupo social con base territorial que reúne a los individuos ligados por la división del trabajo político. En su articulación más simple y general, la división de las actividades políticas está definida por la distinción entre gobernantes y gobernados: su conjunto constituye la c. política [...]. La expresión c. política define, pues, un aspecto del estado, su base humana y territorial, el área en que el aparato de la fuerza cuyo monopolio detenta el gobierno puede ejercerse libremente”. Pasquino (2004: 19) entiende que “La comunidad política está compuesta por todos aquellos que están sujetos a la determinación de los valores. Para entendernos – dice-, por todos los ciudadanos que se encuentren o no en el territorio cubierto por el sistema”. También en el

ámbito eclesial se busca diferenciar a la comunidad política de la comunidad religiosa. En el *Diccionario de derecho canónico* se plantea que “podría entenderse por Iglesia no sólo a la Católica, sino también las otras confesiones y, en general, la comunidad religiosa, y por Estado la comunidad política sea nacional o internacional” (Corral y Urteaga, 2000: 598).

Entonces, la comunidad política es el Estado, compuesta de tres elementos fundamentales: territorio, población y gobierno; es decir, es la comunidad de individuos asentada en un espacio geográfico y dirigida por una autoridad que, en el ejercicio del poder, se auxilia del aparato de coerción que las instituciones le dotan. Al respecto, López Portas (2006: 9) señala, “el Estado es un tipo de comunidad política que presenta unos rasgos que lo identifican: su base territorial, la coacción y el poder absoluto e ilimitado –soberanía-. El Estado sería la máxima concentración de poder en un territorio determinado. Como sabemos –prosigue-, los elementos que definen a esta comunidad política serían: el territorio, la población y el poder ejercido de un modo absoluto y perpetuo por el soberano”.

Y esa comunidad política como sistema, comprende otras comunidades políticas que bien pudiéramos clasificar como entidades inferiores: los estados, provincias, departamentos y municipios o, bien, a lo que algunos autores han considerado una comunidad política compuesta, cristalizada en el federalismo como forma de gobierno. “En la realidad política –dice el español Celso Cancela- encontramos comunidades políticas compuestas, o sea comunidades integradas por otras menores, que han decidido establecer algún lazo o vínculo estable para la consecución de ciertos objetivos compartidos” (Cancela, 2001: 189 y 190), en cuyo esquema es de suponerse la Comunidad Europea con sus particularidades de por medio, pues mientras unos la imaginan como una organización internacional, otros la conciben como una comunidad política supraestatal o supranacional y algunos más la ven “inmersa en un proceso de tipo federalizante que ha originado un nuevo poder público” (Ibid: 22).

Ese aspecto sistémico no es particular de los estados federales, igualmente se da en los países que se organizan de forma unitaria, donde las relaciones intergubernamentales siguen principios institucionales predominantemente

subordinados a la tutela y control políticos de la autoridad central. Según algunos autores, el Estado unitario es una contraposición al Estado federal porque responde a un régimen centralizado, pero a decir de Rodríguez-Arana y García Mejía (2003: 138), “Entre el Estado unitario (o centralizado) y el federal no hay cortes de sustancia, sino un *continuum* de grados sucesivos de centralización y descentralización” que repercuten en sus niveles de administración.

Así pues, en toda comunidad política: comunidad de estados nacionales, Estado nacional, estados subnacionales y municipios, la administración es la concreción funcional del gobierno o como bien lo entendiera Wilson (2009: 2) “la parte más obvia del gobierno; este mismo en acción; es el aspecto más visible del gobierno, el ejecutivo, el operativo; y es, por supuesto, tan antigua como él mismo”. También en otras comunidades como las indígenas, comunidades de la propiedad social en México: bienes comunales y ejidos o comunidades locales, es posible encontrar administración por las funciones que realizan sus autoridades en el marco institucional y organizacional que las comprende.

En fin, la administración pública, además de ser el natural “conducto para el establecimiento de la dominación autoritaria del Estado y para el ingreso de las demandas provenientes de la sociedad” (Guerrero, 1982: 9), es la “parte activa e indiscutible de la vida en comunidad” (Uvalle, 2003: 26). El último autor asegura que la administración pública cumple tareas fundamentales para la vida pública y también para la vida privada, a tal grado de convertirse en una institución capaz de edificar las condiciones de bienestar en la vida asociada.

1.2 Descubriendo el concepto administración comunitaria

El análisis de la literatura con la noción de administración comunitaria, sin ningún calificativo de pública o privada, mostró diferentes tipos de comunidad en que la utilización del término es concordante con la actividad que realizan determinados cuerpos directivos y cuyos resultados del estado del arte se detallan, a manera de un recuento general, en esta parte.

1.2.1 Administración comunitaria en la Unión Europea

Iniciamos señalando que “en la actualidad la Unión Europea no es un estado y, probablemente no llegue a serlo en el sentido clásico del territorio” (Cancela, 2001: 37). Por esa razón, las prácticas administrativas que se dan en el modelo particular de gobierno de la Unión Europea (UE),¹ a través de la Comisión Europea (CE), órgano ejecutor de la comunidad de naciones, son peculiares. La Comisión tiene atribuidos poderes de iniciativa, ejecución, gestión y control, es guardiana de los tratados de la Unión y personifica los intereses comunitarios. Su integración de veintisiete comisarios, uno por cada país miembro,² explica su capacidad ejecutiva y el porqué sus actos administrativos son fundamento de la administración que norma el Derecho administrativo comunitario europeo.

Alrededor del entramado administrativo que representa la Comisión, se ha tejido una amplia gama de literatura sobre la importancia que va adquiriendo la administración comunitaria en el contexto europeo y cuyo interés, por su estudio, también se refleja en programas universitarios y de institutos especializados e inclusive son recurrentes los cursos presenciales y por internet sobre la materia. En España, por ejemplo, existe una constante producción de sus especialistas (juristas y administrativistas) y repetidas ofertas de capacitación vía online.

¹ La UE se integra con veintisiete estados nacionales de Europa Occidental, después de un largo proceso de adhesión iniciado en 1957 con los tratados de Roma. Se ha caracterizado por sus tres instituciones directivas principales: el Parlamento Europeo (PE) que representa a los ciudadanos de la Unión y es elegido por ellos mediante voto directo y universal; el Consejo de la Unión Europea (CUE) representante de los estados miembros, y la Comisión Europea (CE) que defiende y administra los intereses comunitarios del conjunto, garantiza la aplicación de los tratados y es portavoz en el concierto internacional. A esa trilogía, a partir del 1 de diciembre de 2009, entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se sumaron el Consejo Europeo (CE) encargado del impulso político de la Unión bajo la tutela de su presidente; el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) responsable de velar por la interpretación y aplicación del Derecho comunitario de la misma manera en todos los países miembros; el Banco Central Europeo (BCE) cuyo objeto principal es garantizar de manera autónoma la estabilidad de los precios para que la economía europea no se vea perjudicada por la inflación; y el Tribunal de Cuentas (TC) vigilante del buen ejercicio de los fondos comunitarios que aportan los contribuyentes.

² La integración actual de la Comisión Europea durará hasta el 2014, después se reducirá hasta los dos tercios del número de Estados miembros en ese momento y habrá un sistema de rotación equitativo contemplado en el Tratado de Niza de 2001 (Martos, 2004) y cuyo sistema ha sido ratificado por el nuevo Tratado; es decir, por el Tratado de Lisboa con vigencia a partir del 1 de diciembre de 2009.

Para empezar, el italiano Sabino Cassese (1994), considerado uno de los mayores expertos en esta materia y un contribuyente importante al mejoramiento de la administración pública europea, traza los principales elementos de la administración comunitaria de la Comunidad de estados nacionales. Apunta que el aparato administrativo comunitario depende de la Comisión y aunque los demás órganos tienen el suyo, sólo es para su propio servicio y, en todo caso, elaboran propuestas, recolectan datos y analizan precedentes en relación a las funciones no normativas del órgano al que pertenecen. Por ello, señala, la Comisión asume cuatro asuntos de ejecución interna y de relación con los estados miembros:

- “En primer lugar participa en el ejercicio de la función normativa realizando propuestas normativas al Consejo (y realizando a tal fin una actividad prenegociadora) o adoptando por sí misma actos normativos.
- “En segundo lugar, tiene la tarea de ejecutar las normas aprobadas por el Consejo, según las modalidades que éste eventualmente adopte. Esta tarea, que anteriormente se realizaba de facto, ahora está prevista y regulada en el ‘Acta Única’. Esta es una tarea que debe ser expresamente atribuida por el Consejo, el cual puede reservarse, en casos específicos, la realización directa de la tarea de ejecución. Se puede, aquí, apreciar el lento desarrollo, que todavía no se ha ultimado, de la Administración comunitaria como una función propia de órganos totalmente comunitarios. Hay que advertir, sin embargo, que la palabra ejecución, en el ordenamiento comunitario, tiene un significado algo diferente del ordenamiento interno. En efecto, en principio la Administración comunitaria es *non executant*, ya que actúa a través de las Administraciones nacionales.
- “En tercer lugar, la Comisión tiene tareas de administración directa, pero éstas son preponderantemente instrumentales: organización interna, gestión de personal y gestión del presupuesto.
- “Finalmente, la Comisión realiza tareas de control y ostenta facultades sancionatorias. El control lo realiza bien directamente, bien de forma compartida, en el sentido de que lo realizarán conjuntamente la comisión y órganos administrativos nacionales (por ejemplo, la primera se vale de los segundos para la obtención de información)” (Cassese, 1994: 326).

Interpretando a Gil Ibáñez (1998) pudiéramos decir que la conceptualización del término administración comunitaria no es fácil de entender dentro de la misma UE; en principio porque no fue diseñada como una administración clásica, a tono de la división de poderes de los estados nacionales, sino como una administración atípica por carecer de la mayor parte del poder ejecutivo directo, y después porque “[...] a diferencia de las constituciones nacionales (entre ellas la española), son raras las veces en que la idea de administración aparece en el Tratado y, cuando lo hace, es sin ofrecer una clara definición del concepto a que está referido” (Gil, 1998: 31).

Por su parte, Moreno Molina (1999) catedrático de Derecho administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha, España, al hacer hincapié en esa peculiaridad reconoce que tiene elementos de identidad muy concretos:

“A lo largo del proceso de integración europea, la Comunidad Europea se ha ido dotando de una verdadera administración pública, que, eso sí, reviste caracteres muy peculiares. La principal originalidad de esta Administración comunitaria consiste en que, por una parte, los Tratados han establecido una administración comunitaria central, la Comisión Europea, y, por otra, el ordenamiento comunitario ha preferido contar con las distintas Administraciones nacionales para hacer efectivos gran parte de sus objetivos. Así, la Comunidad Europea cuenta con un aparato administrativo reducido y se vale de las Administraciones de los Estados miembros para llevar a cabo las tareas encomendadas por los Tratados comunitarios.

“En efecto –apunta-, las obligaciones comunitarias pueden ser ejecutadas por parte de las administraciones a través de dos sistemas. Como regla general, el Tratado CE ha optado por la ejecución a través de las Administraciones nacionales, si bien contempla la posibilidad de una gestión directa a través de la Comisión Europea” (Moreno, 1999: 347).

En relación con lo anterior, González-Varas (2005) advierte que cierto sector doctrinal ha llegado a hablar de una convivencia entre derecho comunitario y derechos nacionales “querida pero sufrida”, debido a que la administración de

los asuntos comunitarios tiende a subordinar a las administraciones estatales de los estados miembros. Así mismo, de que el Derecho administrativo europeo también habría de considerar las relaciones jurídicas que tienen lugar entre las instituciones de la Comunidad por sí o a través de sus delegaciones o representaciones con terceros estados y con organizaciones internacionales; por ejemplo, con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, la Organización Mundial del Comercio, las Naciones Unidas, el Consejo de Europa y otras. En efecto, las relaciones de la UE con instituciones externas implican acciones de administración comunitaria que cada día son más constantes por su impacto regional y local. Una muestra de ese entramado de relaciones de ayuda es el Programa URB-AL de carácter horizontal y de cooperación descentralizada de la Comisión dirigido al conjunto de ciudades, aglomeraciones y regiones de la UE y de América Latina, donde municipios y regiones son protagonistas de acuerdos e intercambios.³

Sobre el mismo sentido y en cuanto la ejecución de los derechos y deberes de la UE, Luis Arroyo Jiménez (2005: 47) argumenta que “no sólo corresponde a la administración comunitaria *strictu sensu* sino también a las Administraciones públicas de los Estados miembros”, entendiéndose entonces por administración comunitaria tanto la administración de Bruselas, residencia del gobierno de la Unión, como las administraciones nacionales, convertidas éstas últimas en agentes al servicio de la Comunidad para ejecutar normas y políticas comunitarias en su territorio. Este reparto de la competencia de ejecución, entre administración comunitaria en sentido estricto y administración comunitaria en sentido lato, está

³ De acuerdo con el Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL, la cooperación descentralizada (pública) es el conjunto de acciones de cooperación internacional que realizan o promueven los gobiernos locales y regionales con la Unión Europea, la cual entiende que los actores de la cooperación descentralizada son todos los agentes o instituciones, tanto oficiales como de la sociedad civil, que no forman parte del gobierno central, entre otras, los poderes públicos locales, <http://www.observ-ocd.org/QueEs.asp>. Así mismo, en ese marco, el Programa URB-AL es un mecanismo que trata, en particular, de multiplicar los intercambios de conocimientos, experiencias y técnicas que permitan a los actores locales desarrollar su capacidad para hacerle frente a las exigencias planteadas por el fenómeno de la urbanización acelerada que se ha registrado en el transcurso de las últimas décadas, mediante una asociación directa y durable entre socios, http://www.urbalvictoria.gob.mx/principal/que_es_urbal.htm, consultas del 13 de febrero de 2010.

en el origen del destino de las dos grandes formas de ejecución: directa e indirecta.

Ya anteriormente, Schmidt Assmann (2003) había diferenciado este doble sentido de administración que descansa en los principios de separación y cooperación. El primero –afirmaba- corresponde a la ejecución directa que realizan los órganos propios de la Comunidad y la segunda a las actividades de los órganos administrativos de los estados miembros y cuya funcionalidad no puede cristalizar sin la cooperación, fundamento del Derecho originario. Para Aguilera y González (2008), el Derecho originario se constituye con las normas base: tratados fundacionales y de adhesión, Acta Única y Tratado de Maastricht o de la Unión, los cuales son obligatorios y de aplicación a todos los Estados miembros, mientras que el Derecho derivado se integra por los reglamentos y directivas, así como con otros instrumentos comunitarios como las decisiones, resoluciones, dictámenes y recomendaciones de la Comunidad.

1.2.2 La administración en las comunidades indígenas

Otra arena donde aparece el concepto administración comunitaria está en el seno de las comunidades indígenas. A pesar de casi cinco siglos de aculturación todavía, buena parte de ellas, se rigen por el sistema de usos y costumbres, aunque en determinadas cuestiones con ciertos matices híbridos. Por ejemplo la elección de sus autoridades. Sobre el término que nos ocupa escasas referencias se encontraron en el amplio acervo del mundo indígena; sin embargo, en diversos trabajos antropológicos fue posible identificar la etiqueta de manera implícita y en algunos de forma explícita.

Es evidente que en la persistente lucha por la reivindicación de sus derechos, los pueblos y comunidades indígenas han logrado importantes avances institucionales a partir del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1989, al cual se adhirieron los países latinoamericanos. El caso de México es ilustrativo: a la movilización nacional indígena encabezada por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional desde 1994, hubo respuesta del Estado

con las reformas constitucionales de 2001 y las cuales declaran a la nación mexicana pluricultural y garantizan “el derecho de los pueblos y las comunidades a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para [entre otras cosas]:

- I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural;
- II. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno...
- III. Elegir en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos”.⁴

En la búsqueda evocamos, primero, una obra pionera en el estudio de la organización política de los pueblos étnicos de México, la del antropólogo mexicano Gonzalo Aguirre Beltrán (1991), *Formas de gobierno indígena*. Esta investigación alude a las características del gobierno del *calpulli* y a las particularidades de los gobiernos de los *tarahumaras*, *tzotziles* y *tzeltales*, y de los *tarascos* de la sierra. El autor no siempre hace presente el vocablo administración, pero es de suponerse cuando enuncia las principales funciones de la autoridad tradicional o funcionarios tradicionales. En el *calpulli*, por ejemplo, el gobierno “era ejercido por un consejo en el que recaía la autoridad suprema” (Aguirre, 1991: 27) y se integraba con los jefes de las familias. El consejo elegía a los funcionarios encargados de ejecutar sus decisiones; así, el *teachcauh* era el responsable de “la administración comunal [...], del producto de sus tierras, del trabajo de sus hombres, del orden, la justicia y el culto a sus dioses y antepasados. Era el procurador y representante del linaje ante el gobierno de la tribu y como tal formaba parte del consejo tribal” (Ibid) del *calpultin* o conjunto de *calpullis*. Otros funcionarios realizaban labores específicas: los *calpizques* recaudaban los

⁴ Las reformas al artículo 2º se publicaron en el Diario Oficial de la Federación del 14 de agosto de 2001. Fue la respuesta del Estado al movimiento indígena de liberación nacional y de alguna manera a los Acuerdos de San Andrés Larrainzar firmados el 16 de febrero de 1996, los cuales son emblemáticos a nivel internacional y tienen como fondo el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes del 27 de junio de 1989 y firmado por el gobierno mexicano el 13 de agosto de 1990.

tributos; los *tequitlatos* dirigían el trabajo comunal; los *tlayacanques* se encargaban de las cuadrillas, y el *tlacuilo* de escribir o pintar los hechos sobresalientes del *calpulli*.

Sin duda las influencias coloniales repercutieron en las formas de organizar el gobierno de los pueblos y comunidades indígenas, cambiaron de nombre algunos cargos de funcionarios del común y a partir de entonces serían mayordomos, escribanos, alguaciles, alcaldes y regidores; también modificaron “la antigua práctica que estatúa toda una vida para el ejercicio del mando, los españoles impusieron el término de un año para la renovación del poder. Esta modificación [...] sí implicó una profunda y dolorosa disrupción psíquica, ya que destruyó las profundas raíces emotivas en que se cimentaba el gobierno indígena (Ibid: 38). Cristina Velázquez (2000) por su parte, nos remite al sistema de elección y selección de cargos, los cuales “se basan en un orden de niveles jerárquicos o comisiones de distinción que abarcan la administración pública, civil y religiosa de la comunidad, de creciente responsabilidad y prestigio” (Cristina, 2000: 79), por tanto, los cargos en las comunidades indígenas se pueden dividir en civiles y religiosos. “Los cargos civiles son los que están en contacto con el exterior. En la época colonial, eran los cargos que designaban las autoridades españolas, los cargos de prestigio y en nuestra época son los cargos que en un principio son designados por la comunidad” (Cordero, 2001: 80). La misma autora señala que la combinación de esos cargos se hace de manera jerarquizada y en ocasiones inician para los jóvenes desde temprana edad hasta convertirse en ‘hombres que piensan bien’. Y si durante su servicio por los diferentes cargos menores muestran un desempeño aceptable y el pueblo les mira aptitudes suficientes para ocupar la máxima autoridad, son designados la cabeza del pueblo para concluir su vida de responsabilidades con el máximo título: ‘gente grande’ o ‘gente de respeto’.

En retrospectiva a la organización de los mexicas, Hernández Vaca (2005) valida la idea de la administración comunitaria en la organización social y política de los aztecas y de algún modo pone bases más firmes en su conceptualización. Él argumenta “que la administración comunitaria azteca es un concepto que

expresa el contenido económico, social y político de su organización, y la forma concreta en que los grupos consanguíneos ejercieron el poder en sus asuntos colectivos [...]. La administración comunitaria azteca –aclara- no constituye un tipo de Estado, porque éste surge con el desarrollo de la propiedad privada de los medios de producción, con la división de las clases sociales, el dominio de la familia monogámica y un sistema jurídico como instrumentos de cohesión. La administración comunitaria comprende la distribución de labores, incluida la guerra contra otros pueblos” (Hernández, 2005: 31 y 32). En fin, en su disertación recalca que “El concepto *administración comunitaria* hace referencia a una realidad concreta en la cual los méritos, la destreza, el valor y los conocimientos adquiridos son preponderantes en el desempeño de funciones públicas” (Ibid).

Por otra parte, el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de Países Independientes adoptado en la ciudad de Ginebra, Suiza en la Sexta Reunión de la Conferencia General de la OIT, es un parteaguas en la lucha por la reivindicación de los derechos de los pueblos indígenas, en cuyo inciso *b* del artículo 5 obliga a los países firmantes⁵ a respetar “la integridad de los valores, práctica e instituciones de esos pueblos”, lo que indudablemente favorece con el tiempo el rediseño institucional de los estados nacionales involucrados. En este proceso, sin duda, son antecedentes las “evidencias de documentos y declaraciones de grupos indígenas y políticos que insisten en la restitución de sus tierras ancestrales y el reconocimiento de su administración comunitaria propia” (Gregor, 2003: 398).

Cabedo Mallol (2004) escribe que la mera declaración formal del pluralismo étnico no basta si no se traduce en concreción de los derechos colectivos para preservar su propia identidad, su cultura frente a la cultura de la sociedad blanca o mestiza dominante e invertir así el proceso de etnocidio en que los pueblos indígenas se habían visto inmersos. Y cita los siete derechos auspiciados por el abogado argentino Arturo Bronstein, entre los cuales para nuestro interés destaca

⁵ La Cámara de Senadores lo aprobó el 11 de julio de 1990, según Decreto del 13 de agosto del mismo año. El instrumento de ratificación fue firmado por el presidente de la República el 13 del propio mes y año y para su debida observancia se promulgó en el Diario Oficial de la Federación el 25 de septiembre de 1990.

el VII que trata del “derecho a mantener sus propias formas de administración comunitaria [y] de organización conforme a sus tradiciones”, reconociendo el derecho al ejercicio de las funciones jurisdiccionales de las propias autoridades indígenas.

El rasgo distintivo de las comunidades indígenas es la propiedad comunal, la cual se rige por un sistema de administración de bienes e intereses comunes. En ello, es casi habitual el término administración comunitaria aunque se utilizan otros conceptos relacionados con la misma noción: gestión y organización. Mejía López Meeylyn (2006), hace presente el concepto cuando trata del caso de Guatemala: “Hasta 1998 –dice-, el Instituto Nacional de Transformación Agraria fue la entidad de la que se valieron los diferentes gobiernos para destruir todo el engranaje de relación, visión, uso y administración comunitaria de la tierra en las comunidades indígenas del país” (Mejía, 2006: 4), al promoverse su privatización. Ante esa política, “la organización y autoridad indígena en el municipio reaccionó para defender el uso, administración y conservación comunitaria tradicional” (Ramos y Sosa, 2008: 101 y 123) y donde los “alcaldes auxiliares” han intervenido como representantes comunitarios.

En México, la administración comunitaria de la propiedad social: bienes comunales y ejidales, se norma por la Ley Agraria con constantes controversias entre derechosos,⁶ entre éstos y los avecindados⁷ o con sus propios descendientes. Esta compleja situación puede obedecer a varias causas. Una de ellas, el constante crecimiento de la población y su demanda a participar en ese círculo cerrado, en el que únicamente intervienen, para la toma de decisiones y el aprovechamiento de los recursos comunes, quienes son titulares de los derechos agrarios. Garrett Hardin (1968) bien refleja esta cuestión en su artículo “*La tragedia de los comunes*” con el imaginario pastizal abierto para todos,

⁶ Los derechosos son personas legalmente reconocidas como posesionarios del predio comunal o ejidal que trabajan y donde en ocasiones han construido su vivienda. Aparecen en el Registro Agrario Nacional como titulares del certificado agrario y gozan de los derechos y obligaciones en la utilización de los bienes comunes.

⁷ Según el artículo 13 de la Ley Agraria: “los avecindados [...], para los efectos de esta ley, son aquellos mexicanos mayores de edad que han residido por un año o más en las tierras del núcleo de población ejidal y que han sido reconocidos como tales por la asamblea ejidal o el tribunal agrario competente. Los avecindados gozan de los derechos que esta ley les confiere”.

destacándose a partir de entonces “una gran polémica sobre el éxito o fracaso de la administración comunitaria de los recursos colectivos” (Lienhard y Stöckli, 2003: 269). En ese marco de conflictos internos que afectan la organización del conjunto, Andrés Roth (2004) documenta un ejemplo en la comunidad de Angahuan, municipio de Uruapan del Estado de Michoacán: la controversia entre comuneros reconocidos y ciudadanos mayores de dieciocho años. Estos últimos exigiendo participar en la asamblea comunal con voz y voto, invocando en su reclamo los usos y costumbres en la administración interna, de tal modo que desean abrir el caparazón más allá de los mandatos legales de carácter agrario e intervenir en las decisiones colectivas.

Por su parte, Lazos y Paré (2000) en el caso de los nahuas del sur del Estado de Veracruz, exaltan el planteamiento de varios estudios sobre la noción de que el éxito o fracaso de la administración comunitaria de los recursos de la comunidad está en relación con la exclusión o no de los posesionarios y la regulación de su uso. Y afirmaron que la administración comunitaria había sido constructiva entre el colectivo porque imponía medidas precautorias y correctivas para conservar y mejorar el entorno ambiental con el cuidado de la naturaleza; sin embargo, las reglas y los castigos a los transgresores ya constituían leyendas para la mayoría de los campesinos, al dejarse de aplicar en la comunidad.

Para la administración interna de los bienes comunales en México, la fracción II del artículo 99 de la citada ley, prevé la existencia de un órgano de representación y de gestión administrativa de la asamblea de comuneros⁸ en los términos que establezca el estatuto comunal y obviamente la costumbre. Ese órgano colegiado se denomina comisariado de bienes comunales y se integra por un presidente, un secretario y un tesorero con sus respectivos suplentes y los

⁸ En los bienes comunales de Santa María Chimalapa, municipio del mismo nombre del Estado de Oaxaca, conforman la asamblea los comuneros reconocidos que trabajan la tierra. Para ser comunero se necesita vivir en la comunidad, ser mayor de 18 años e hijo de comunero, estar en el censo básico, tener la documentación de la posesión del “trabajadero”, cumplir las comisiones, el tequio y las cooperaciones que la asamblea decida, sólo así adquiere derechos y obligaciones con la comunidad, tiene voz y voto en asambleas comunales, derecho al uso y disfrute de los bienes comunes y heredar a sus sucesores la posesión de sus tierras, <http://www.ciesas-golfo.edu.mx/istmo/docs/tesis/TERRITORIO%20DE%20LOS%20ZOCOS%20DE%20PORTADOR/CAPITULO%20IV.PDF>, consulta del 15 de febrero de 2010.

cuales se desempeñan en función de protocolos que ha definido o define la asamblea general. Por ejemplo, el Estatuto Comunal de Santiago Zacatepec, Mixe del Estado de Oaxaca,⁹ exige a los integrantes del comisariado y del consejo de vigilancia trabajar de manera conjunta y les impide llevar a cabo actos jurídicos en forma individual o en conjunto que comprometan o lesionen el patrimonio de la comunidad; pero, la autogestión a veces falla por los intereses individuales y de grupo que intervienen e influyen en el cabal cumplimiento de su responsabilidad colectiva y el consejo de vigilancia, encargado de realizar la contraloría sobre la administración de los bienes comunes también es rebasado. Así, la administración de los bienes comunales como la de los ejidos es complicada y sin embargo, persiste como una forma de administración social comunitaria. Al parecer poco han influido las reformas de 1991 al artículo 27 constitucional para privatizarlos y entonces, “La cuestión de cómo administrar mejor los recursos naturales utilizados por muchos individuos no está más resuelta en la academia que en el mundo de la política” (Ostrom, 2009: 25).

1.2.3 Otras formas de administración comunitaria

La administración comunitaria es un concepto también utilizado en otro tipo de autogestión de la comunidad, con algo o mucho de reminiscencias del pasado indígena. Está presente en la prestación de algunos servicios públicos básicos aunque su mayor incidencia suele manifestarse en el servicio de agua potable. Así, entre los cuatro principios rectores del programa de la Declaración de Nueva Delhi, aprobada en la Reunión Consultiva Mundial sobre Agua Potable y Saneamiento Ambiental realizada en septiembre de 1990 en la ciudad de Nueva Delhi, destaca el correspondiente a la “Administración comunitaria de los servicios, con el apoyo de medidas para fortalecer las instituciones locales en su tarea de ejecutar y sostener los programas de abastecimiento de agua potable y saneamiento” (Foy, 1998: 350).

⁹ <http://www.redindigena.net/ser/departamentos/documentos/estatZacatepec.html>, consulta del 15 de febrero de 2010.

En Honduras, en 1961 se decretó la constitución del Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y alcantarillado (SANAA) y “se especificó que éste asumiría gradualmente el control de todos los sistemas municipales de agua potable y alcantarillado [...]. Sin embargo, el decreto no llegó hasta el punto de crear un monopolio y actualmente, las poblaciones hondureñas de 2000 habitantes o más cuentan con 74 sistemas municipales de agua potable (incluyendo a la segunda ciudad más grande del país, San Pedro Sula), en contraposición con los 23 sistemas de SANAA. Todas las poblaciones con menos de 2000 habitantes poseen sistemas municipales de administración comunitaria” (Savedoff y Spiller, 2005: 43)

Carlos Pérez en su obra *Justicia indígena* analiza, entre otros aspectos, la forma como se administra el Sistema Comunitario Autónomo de Agua Potable Proyecto Nero en Ecuador, cualificado como el más importante de ese país. Para mediados de la década anterior contaba “con más de 5,300 familias, agrupadas en 46 comunidades de 6 parroquias rurales y urbanas de Cuenca” (Pérez, 2006: 357)¹⁰ y las reglas del juego son, hasta cierto punto, muy coercitivas. Según el artículo 36 del Reglamento interno o estatuto, “Todos los valores por concepto de sanciones económicas generadas en los comités locales quedarán para éstos a fin de cubrir los gastos de la administración comunitaria [...]”, sanciones que van desde dos hasta los cien dólares según la falta cometida y sin perjuicio de las sanciones legales para la indemnización de daños y perjuicios o la sanción penal correspondiente.¹¹

¹⁰ Cuenca es uno de los quince cantones de la Provincia del Azuay, localizado en la región Centro Sur de la República de Ecuador. Su capital es la Ciudad de Santa Ana de los Ríos de Cuenca, una población de 417,632 habitantes, de los cuales 331,028 se ubican en el área urbana y 86,604 en el medio rural, <http://www.cuenca.gov.ec/contenido.php?id=9>, consulta del 15 de febrero de 2010.

¹¹ Artículo 31 del Reglamento Interno. En la página web de las Juntas administradoras de Agua Potable (JAAP), el presidente del Consejo Directivo señala que el Proyecto Nero se inició en 1985 con la primera minga (trabajo comunitario) y ya con 17 años lo administra un Consejo Directivo integrado por un presidente, un vicepresidente, un prosecretario, un procurador síndico, un tesorero y tres vocales principales, todos elegidos democráticamente por voto universal, directo y secreto para un tiempo de tres años en el cargo. En este mismo sentido de administración se estima que en Ecuador existen cerca de 3,500 sistemas rurales de agua, según la Evaluación de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento en las Américas, CEPIS-ONU 2000, y que son operados por las Juntas Administradoras de Agua Potable, <http://jaaps-ecuador.blogspot.com/2010/02/proyecto-nero-con-mal-manejo-financiero.html>, consulta del 15 de febrero de 2010.

En nuestro país también se han reconocido este tipo de prácticas. Con las reformas al artículo 36 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas, promulgadas en el Periódico Oficial del Estado el 27 de enero de 2010, se atribuyó a los ayuntamientos, según su fracción LXVII:

Fomentar la Integración de los comités ciudadanos que se encargarán de la vigilancia, administración, operación y funcionamiento de los Sistemas de Agua en las localidades que cuenten con ese servicio.

La gestión de este recurso por comités¹² vecinales o comunitarios es frecuente en municipios mexicanos, ya sea para administrar un sistema individual o un sistema múltiple. Cuando el sistema de agua potable comprende una sola comunidad, la administración la lleva un comité elegido en asamblea general con derechos y obligaciones sobre el conjunto de usuarios, y cuando el sistema surte el servicio a dos o más comunidades se eligen comités comunitarios –uno por cada comunidad- y estos a la vez eligen a un comité general. En ambos casos pueden enfrentar conflictos en la administración por falta de pago oportuno de los usuarios; insuficiencia de la cuota acordada que no alcanza para cubrir gastos de mantenimiento y reparación, poco aforo, mermas en la distribución y población creciente que demanda el vital líquido, entre otros. En aras de mejorar el suministro, los gobiernos locales han tratado de municipalizar o privatizar el servicio sin haber tenido éxito en el propósito. Los usuarios argumentan, como derecho adquirido por la costumbre, la administración directa por la comunidad. Un ejemplo está plasmado en el Plan de Desarrollo 2009-2012 del municipio de Metepec, Estado de México. Se propuso como estrategia la municipalización de los pozos administrados por comités vecinales, “a fin de tener regularizado su uso

¹² Los comités comúnmente se integran por un presidente, un secretario y un tesorero con tres vocales y duran en promedio tres años. En algunos casos se rigen por un reglamento interno aprobado por la asamblea comunitaria.

y mantenimiento preventivo y correctivo para disminuir mermas en la cobertura del servicio.¹³

Otro tema de interés, con su natural discrepancia entre quienes están a favor y en contra, es el relativo a la policía comunitaria, modelo de seguridad auspiciado en diversos países del orbe como respuesta a las nuevas relaciones de los estados horizontales o no jerárquicos con la sociedad, principalmente en América Latina.¹⁴ La policía comunitaria, a diferencia de la policía tradicional, se empalma con los intereses de la comunidad local y simboliza compromiso con los suyos o con el conjunto al cual pertenece y, por consiguiente, al que rinde cuentas.¹⁵ En el caso de México, este esquema de seguridad surge ante la ineficacia de las policías preventivas. En la región de la Costa del Sur del Estado de Guerrero, es un asunto que se basa en el trabajo colectivo y por consiguiente el servicio es rotativo y gratuito para cada miembro del cuerpo policiaco. Cada prospecto, cumplidos los requisitos preestablecidos por la misma comunidad, es elegido en asamblea general y pasa a formar parte del grupo dependiendo de su lugar de residencia. La administración del servicio de seguridad comunitaria obedece a los usos y costumbres de la región, así se conforman los grupos de ocho policías comunitarios en las cabeceras municipales, de seis en las comunidades de población media y de cuatro en los pueblos más pequeños.¹⁶

En el marco del ordenamiento ecológico comunitario, promovido por el Instituto Nacional de Ecología de la administración pública federal, se hace

¹³ <http://www.atmerkat.com.mx/metepec/pdm09/pdm09/Cap%203%20Prospectiva.pdf>, consulta del 12 de febrero de 2010.

¹⁴ Hugo, Frühling (2003), en su obra *Policía comunitaria y reforma policial en América Latina*: refiere: en Brasil, el fenómeno inició en la década de los noventa cuando las policías militares preventivas de diversos estados brasileños dieron paso a programas de policía comunitaria, para mejorar las relaciones con la comunidad, reducir los niveles de violencia policial y aumentar la aceptación ciudadana; en Perú, se sumaron intentos de carácter más sistemáticos y recientes a partir del 2001; en Argentina, las acciones no prosperaron; y en Chile, los carabineros avanzan en un plan estratégico con áreas territoriales pequeñas, denominadas cuadrantes, en busca de intensificar los contactos con la población demandante.

¹⁵ Al respecto el jurista peruano Javier Gamero Kinisita hace un apretado resumen en su artículo: *Globalización del modelo de policía comunitaria o policía de proximidad ciudadana*, en línea, señalando que este modelo se rige por estrategias, tácticas y resultados consensuados con la comunidad que en los últimos años se ha exportado de Occidente a los países en desarrollo en aras de instituirlo como una nueva estructura de policía en sociedades en transición.

¹⁶ *La policía comunitaria*: un ejemplo de justicia popular, <http://www.leftturn.org/?q=node/1082>, consulta del 12 de febrero de 2010.

mención a la necesidad de conjugar el conocimiento técnico con lo tradicional, en conjugar el manejo del territorio comunitario con el manejo del territorio regional y con ello darle sentido a la administración comunitaria de los usos del suelo y la tenencia de la tierra con las políticas de uso y manejo del territorio (Negrete, 2003). También es interesante observar que la FAO (2007: X), dentro de su informe sobre *La situación de los bosques del mundo 2007*, hace hincapié en que una tenencia segura y un acceso a los bosques son requisitos indispensables para la ordenación forestal sostenible, dado que a nivel mundial el 84 por ciento son tierras forestales y el 90 por ciento de los bosques son de propiedad pública, mientras que la superficie de los bosques propiedad comunal y de administración comunitaria se duplicaron de 1985 a 2000, alcanzando un importante 22 por ciento en los países en desarrollo.

Como parte del desarrollo local en México, las comunidades indígenas han tenido oportunidad de llevar a cabo proyectos productivos con el apoyo estatal, de organizaciones no gubernamentales o de inversionistas internacionales rumbo a la globalización, sobre todo en materia turística. En ese proceso de aprovechamiento de los recursos naturales disponibles, “como es el caso de las comunidades de Acapulco y Atlapulco,¹⁷ dos comunidades indígenas otomíes que han integrado a sus actividades productivas el turismo en el Parque Nacional Insurgente Miguel Hidalgo y Costilla, mejor conocido como La Marquesa, que por su organización comunal, que aún prevalece, han logrado instrumentar un manejo adecuado de sus recursos y por tanto una administración comunitaria para el desarrollo local” (Palafox, 2005: 161) generando sinergias al ecoturismo.

Igualmente, el término administración comunitaria aparece en el lenguaje de la organización social de base o de grupos comunitarios que auto-administran sus recursos para cumplir sus fines constitutivos, ya sean económicos o sociales, y se encuentra en la administración de microempresas y pymes como sucede en Chile donde ex profeso existe un portal destinado a la administración comunitaria: *Hipyme.com* que, a su vez, es un directorio de apoyo a la actividad empresarial de

¹⁷ Ambas comunidades pertenecen al municipio de Ocoyoacac, Estado de México.

carácter “autogestionable”.¹⁸ Desde luego este enfoque obedece a organizaciones de individuos con intereses inmediatos y temporales que en su rol deben hacer de la administración una cualidad: llevar cuentas claras y entregar cuentas claras como se establece en el Manual número III de capacitación a organizaciones de base, elaborado entre el Banco Mundial y el gobierno de Argentina,¹⁹ a fin de garantizar la cohesión del grupo y mantener la confianza, lo que podríamos llamar acciones para el fortalecimiento del capital social comunitario, que para Durston (1999: 103), “se entiende [como] el conjunto de normas, instituciones y organizaciones que promueven la confianza y la cooperación entre personas, en las comunidades y en la sociedad en su conjunto”.

Recientemente en México, el concepto administración comunitaria fue foco de atención en las políticas de vivienda del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT). A principios del 2009 esta entidad firmó un convenio de colaboración con la desarrolladora Urbi, mediante el cual se implementaría en el municipio de Tijuana, Baja California, el primer modelo de Desarrollo Urbano Integral Sustentable (DUIS) con el compromiso de que las cuotas de mantenimiento recuperadas de los acreditados en la adquisición de su vivienda, se trasladarían a la mesa directiva de la comunidad de residentes para que, ellos, a través de sus representantes lleven a cabo la administración de ese desarrollo habitacional y cuya acción han denominado administración comunitaria.²⁰

Resumiendo, pudiéramos decir que la administración comunitaria es una noción estrechamente vinculada con la organización de las comunidades territoriales y también con la organización de las comunidades funcionales y cuya identidad se manifiesta según el sector público o privado al que cada comunidad pertenezca.

¹⁸ <http://chile.hipyme.com/index.php>, consulta del 12 de febrero de 2010.

¹⁹ Cuaderno de trabajo III, Capacitación de Organizaciones de Base, Banco Mundial-Coordinación Nacional de Políticas Sociales, Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad, Argentina, <http://www.cenoc.gov.ar/documentos/cartillas/Cartillas%20BAJA%20RESOLUCION/Administarcion.pdf>, consulta del 14 de febrero de 2010.

²⁰ <http://www2.prnewswire.com/cgi-bin/stories.pl?ACCT=PRNI2&STORY=/www/story/06-02-2009/0005036494&EDATE>, consulta del 14 de febrero de 2010.

1.3 Bases para el estudio de la administración pública comunitaria

Siguiendo con nuestro propósito de conceptualizar y ubicar adecuadamente la palabra administración pública comunitaria, recopilamos aquellos enunciados del estado del arte que son afines o que convergen en la dirección de nuestra teoría y con ello le damos sentido al concepto comunidad local como arena propia de dicho fenómeno administrativo. Establecidas esas condiciones, se sugieren algunos fines en el estudio científico de este segmento, donde la acción de la autoridad auxiliar concretiza la voluntad del Estado.

1.3.1 Elementos en la conceptualización de la administración pública comunitaria

En el rastreo bibliográfico y de artículos, se pudo comprobar que la palabra administración comunitaria es utilizada en diversos temas de la vida asociada, aunque en ningún caso con algún tratado teórico concreto y, por ende, su presencia en el lenguaje administrativo pudiera ser meramente marginal; es decir, una forma simple de denominar a la función que, a nombre de una determinada comunidad, realiza la autoridad de que se han dotado los integrantes de la misma, a efecto de lograr los fines de su congregación y mantener la perdurabilidad de su objeto de unidad común, su objeto social.

Bajo esas premisas, la recurrencia del término en estudios relacionados con la comunidad: macro o micro, permite establecer un principio básico importante para nuestro tema central de análisis: la administración comunitaria tiene una relación directa con el concepto comunidad. Como idea primaria, este hecho es un aditivo en la tarea de investigar el cómo se expresa o tiene razón de ser la administración de cada comunidad local o conjunto de comunidades locales en el contexto del gobierno municipal. De antemano, la voz administración comunitaria nos indica un proceso operativo que en la comunidad de base social lo realiza una autoridad de carácter civil con un nombramiento específico.

Así pues, si bien es cierto que no todas las acepciones del término coinciden con el concepto teórico que esta investigación se propone: el estudio de la administración pública comunitaria, sí contribuyen a su conceptualización teórica y empírica. Tres aspectos recuperamos del estado del arte:

- a) La noción administración comunitaria que tiene verificativo en la Comunidad Europea es una institución pública formal. No obstante que su campo de acción se bifurca en dos cauces: hacia la administración interior de los órganos de gobierno de la UE y hacia la administración exterior o sea hacia los estados miembros, no deja de ser una administración pública comunitaria. A esa peculiaridad se añade el que no es obra de un poder ejecutivo en forma, pues no hay la división clásica de poderes en el gobierno de la Unión y por ello la ejecución de la voluntad gubernativa es dada por un cuerpo colegiado con capacidades institucionales supraestatales, la Comisión Europea.
- b) La administración tradicional investida y guiada por los usos y costumbres, ya reconocidos por el Estado mexicano a partir de las reformas a la Constitución Federal de 2001, puede catalogarse como pública al ser la expresión de las autoridades tradicionales de carácter civil. Esa característica particular en la combinación jerárquica de los cargos civiles, religiosos y agrarios no interfiere en su identidad, pues sólo es administración pública comunitaria cuando se cristaliza como acción de la autoridad civil que bien puede coexistir con otras autoridades tradicionales comunitarias en el cumplimiento de la voluntad de la asamblea comunal²¹ o del consejo de ancianos.
- c) La administración comunitaria de algunos servicios públicos como el agua potable, cuya tradición responde a la organización de las comunidades indígenas y que se ha traspulado a comunidades no indígenas, también es posible cualificarla de pública por responder a los mismos argumentos vertidos en el caso anterior. Tal vez para algunos tratadistas esta fórmula correspondería a un modo de concesión;

²¹ La asamblea comunal, es una "instancia de discusión para atender las necesidades y problemas comunitarios relacionados con otros elementos de la vida comunal: poder político, territorio, trabajo y fiestas comunales" (Rendón, 2003: 52). Esa institución es el máximo ente de poder político y por tanto a él se somete quien es el representante oficial tanto al interior como al exterior de la comunidad. Priva entonces lo que el citado autor y otros antropólogos han denominado el sentido de la comunalidad: la voluntad de ser parte de la colectividad es cumplir una obligación con valores de identidad y pertenencia. En el panorama de las autoridades auxiliares municipales encontraremos rasgos importantes de esta cosmovisión indígena.

sin embargo, en estricto sentido no lo es por carecer de la contratación de las partes. Aquí la voluntad comunitaria es pieza clave en la administración del servicio y aunque no siempre es reconocida y apoyada por el gobierno local, su realidad es un hecho dentro de nuestras instituciones vigentes.

Pues bien, las ideas expuestas anteriormente son puntos de apoyo en la construcción de la teoría de la administración pública en la comunidad local. No se trata de un concepto arbitrario ni de una noción sin sustento teórico-empírico; por el contrario, es un término apropiado para analizar la función de las autoridades civiles comunitarias en el marco institucional en que se desenvuelven, formando parte del entramado institucional del gobierno local o municipal.

La categoría administración pública comunitaria entonces adquiere sentido de concreción territorial, en tanto que se ubica por debajo del nivel municipal, precisamente en la comunidad básica del edificio estatal y cuya existencia es producto de la socialización del ser humano que en aras de su sobrevivencia y perpetuación se une y reproduce y busca beneficios mutuos en la energía de todos, teniendo como ancla de su convivencia el territorio.

1.3.2 La comunidad local, nicho de la administración pública comunitaria

En efecto, para comprender el ámbito de la administración pública a nivel de comunidad local y concretar la disertación sobre el porqué de haber optado por el concepto administración pública comunitaria y no por el de administración pública comunal o cualquier otro, pretendemos conceptualizar la voz comunidad en el mismo fondo de la entidad municipal.

La noción de comunidad cambia de un concepto amplio, diverso y complejo según se trató con anterioridad, a un término de mayor precisión al focalizarse a los asentamientos humanos en territorios concretos dentro del ámbito municipal y por consiguiente su relación está en el vínculo que a través del tiempo se construye entre la población y el territorio, de tal modo que en apoyo de esta

interpretación el concepto comunidad se equipara a localidad²² o centro de población, palabras de dominio común en el lenguaje burocrático de nuestro país; la primera, de amplia utilidad en las tareas del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y la segunda, en la legislación sobre asentamientos humanos y desarrollo urbano, respectivamente y que se utilizarán con un sentido de sinonimia en este trabajo.

La intención sin embargo, es darle al vocablo comunidad todo el privilegio y no a los demás que en todo caso servirán de apoyo lingüístico. No obstante la aclaración, es conveniente hacer un breve distingo entre los tres términos, para llegar al porqué de la palabra compuesta: comunidad local que también, para nuestro interés, puede homologarse a las de comunidad de base social y comunidad concreta.

Hay quienes argumentan que comunidad y localidad “no son equivalentes; hay localidades que por conflictos entre sus habitantes no conforman una comunidad, y también comunidades integradas por varias localidades afines” (Estrada y Labazéel, 2007: 452). En el primer caso, es evidente que la comunidad expresa unión, cohesión y no divisiones que separen el todo; en el segundo caso, efectivamente existen comunidades que por su tamaño en territorio y población comprenden otras localidades; por ejemplo, una ciudad puede abarcar barrios, pueblos y colonias o una villa incluir en su territorio colonias, cuarteles, secciones, manzanas y pueblos. Desde este punto de vista, los dos conceptos no se contraponen sino dan una idea de relación complementaria: localidad, indica lugar o sitio que no se entiende sin la comunidad de individuos que lo habitan y lo hacen propio y por lo mismo singular.

²² El INEGI toma la definición de localidad que la División Estadística de Naciones Unidas recomienda para el levantamiento censal: “Para los propósitos del censo, una localidad puede ser definida como un grupo [de personas] con características bien definidas y que se distinga de otras (también se le conoce como lugar habitado o asentamiento), en el cual los habitantes viven en series de vecindarios con cuartos independientes y cuentan con un nombre y estatus localmente reconocido. En esta categoría también se ubican las aldeas pequeñas, los campamentos mineros, haciendas, granjas, mercados, aldeas, pueblos, ciudades y otros grupos de población que cumplen con los criterios especificados arriba”, <http://wwwz.inegi.mx/estetin/ficha.asp?idf=96>, consulta del 15 de mayo de 2010.

En cuanto a centro de población y comunidad, la diferencia conceptual estriba en que centro de población normalmente determina un asentamiento humano con características inherentes a la planeación urbana; es decir, comprende una zona urbanizada con previsiones urbanizables y no urbanizables, con reservas ecológicas y productivas en el polígono de la misma,²³ mientras que la comunidad explica la congregación de los habitantes en ese espacio territorial, que se rige por patrones de cooperación y reciprocidad en el mejoramiento de su bienestar común, tanto para aprovisionarse servicios públicos de mejor manera y a menores costos para el erario público, como para enfrentar adversidades de manera colectiva.

Ahora bien, no pretendemos confrontar dichos conceptos ni ahondar en su contenido semántico, más bien deseamos aprovechar su relación para utilizarlos de manera análoga aunque, de acuerdo con lo dicho, optaremos por referir más el vocablo comunidad que en este trabajo se vinculará indistintamente con la frase comunidad local, para entender que se trata de asociaciones humanas en lugares precisos y plenamente identificados en territorios de base social o de base concreta; es decir, en territorios específicos donde la población delimitada dirime reglas propias para su organización y convivencia, y para el usufructo de la propiedad colectiva. La comunidad local entonces, por su naturaleza de producir bienes o insumos materiales para la subsistencia de sus habitantes también puede corresponder a la comunidad doméstica de que habla Max Weber. Él decía que “La comunidad doméstica no es igualmente extensa en todas partes; pero si representa la ‘comunidad económica’ más universalmente extendida y abarca una acción comunitaria muy continuada e intensa” (Weber, 2008: 291). En efecto, la comunidad local no es igual en todas partes, su diferencia está en relación con el desarrollo social y económico que en su evolución histórica ha alcanzado,

²³ “Las áreas constituidas por las zonas urbanizadas, las que se reserven a su expansión y las que se consideren no urbanizables por causas de preservación ecológica, prevención de riesgos y mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de dichos centros; así como las que por resolución de la Autoridad competente se provean para la fundación de los mismos”, Fracción III del artículo 2 de la Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993.

pudiendo ser desde ciudad y villa hasta ranchería, pueblo y caserío, entre otras manifestaciones.

La comunidad local por tanto, es una entidad dinámica: avanza o retrocede de acuerdo a las aptitudes y actitudes de su componentes: personas, recursos del territorio e instituciones. Y precisamente en la combinación de sus cualidades y problemas internos con la organización y desarrollo de sus instituciones, es donde adquiere la calidad de comunidad política, que en principio de cuentas “especifica cuando la comunidad no es meramente ‘económica’ y, por tanto, cuando posee ordenamientos que regulan cosas distintas de la posesión económica de bienes y de la prestación de servicios” (Ibid: 661), pues la constitución de la comunidad política supone “un ‘ámbito’ o dominio, la posesión de poder físico para afirmarlo y una acción comunitaria que no se agote en el esfuerzo económico para la satisfacción de las comunes necesidades, sino que regule asimismo las relaciones entre los hombres que lo habitan” (Ibid: 662).

Así, la comunidad local representa un conjunto de personas que conviven y se relacionan en un territorio específico, el cual las identifica y arraiga, donde cooperan y se incentivan mediante acciones de solidaridad, protegen o afectan su medio ambiente, aprovechan o mal aprovechan sus recursos disponibles. También la comunidad local es un lugar de identidad territorial, de domicilio originario o de nacimiento, con usos y prácticas particulares y con signos de cohesión y desarrollo. La comunidad local es un conjunto de valores y la construcción de voluntades adheridas por relaciones de vecindad e intereses comunes, dirigidos por quienes, de modo alterno y periódico, asumen los cargos civiles.

De este modo y siguiendo con Max Weber, podría decirse que la comunidad local es una forma política de organización de fuerza hacia adentro y hacia afuera, lo que significa que en su interior existe la coacción para conservar el todo. “Pues el poder de la propia organización política significa para ellos [los miembros] un poder propio y un propio sentimiento de prestigio” (Ibid: 669) que se manifiesta hacia afuera, tal vez no como exigencia de expansión sino como signo de identidad, donde el prestigio es una búsqueda continua que, al darle su propio cariz, la distingue de otras organizaciones. En esos afanes, también influye el

poder hacia el exterior para negociar y obtener beneficios a su progreso y, de ese modo, adquirir renombre en la clasificación política de las diversas comunidades y cuyos requisitos evocan su desarrollo.

En fin, la comunidad local da la noción de una concreción territorial, con un imaginario de límites y colindancias que demarca la circunscripción en que una congregación de gentes cohabita y se autodetermina, no aisladamente sino en un sistema de redes de interdependencia. No es sólo espacio geográfico de cualquier asentamiento humano sino el ámbito de competencia de la autoridad que en su favor le impone el Estado. La comunidad local es la arena donde la cercanía de las relaciones vecinales es continua y llevadera, los conflictos de intereses que encierra demandan cordura y entendimiento. Es donde la autoridad está inmersa en los problemas y en sus soluciones, de tal modo que encabeza situaciones reales y procura respuestas concretas. Es “[...] como una red de agentes y relaciones que se establece en un territorio concreto” (Ahedo e Ibarra, 2007: 196).

Lo anterior permite enfatizar que desde el punto de vista lógico, se utiliza el término administración pública comunitaria para centrar la atención en que es la acción que las autoridades auxiliares municipales realizan en la comunidad local y no administración pública comunal, debido a que ésta tiene su relación jurídica y política directa con la administración pública municipal, según se observa en los tratados de administración pública de las comunas de países como Chile y Francia. Cuando se habla de administración comunal o acción del gobierno de la comuna, de inmediato se enlaza con el municipio, pues no podría ser de otra forma en cuanto la comuna es equivalente a la institución municipal.

1.3.3 Los fines del estudio de la administración pública comunitaria

Después de lo expuesto, cerramos este primer capítulo con el análisis de las siguientes preguntas ¿Por qué estudiar la administración pública comunitaria a que hemos hecho referencia? ¿Qué interés conlleva explorar un segmento más de la acción territorial del Estado? ¿Es un asunto que merezca atención de parte de la Ciencia de la Administración Pública? ¿Puede ser también una cuestión de la

Ciencia Política? Las interrogantes prescritas irán teniendo respuesta a lo largo del presente estudio, mientras tanto haremos un ejercicio teórico-conceptual general para sustentar la idea de su estudio.

Dice José Juan Sánchez que “La administración pública, como actividad del hombre, puede ser objeto de investigación sistemática y de estudio, para descubrir los principios que expliquen objetiva y racionalmente los procesos administrativos, para influir de manera directa en ellos” (2001: 115). Y como la administración pública es un proceso inacabado y siempre en condiciones de reformarse para cumplir eficientemente los mandatos del Estado, está en la mira del conocimiento científico o de los estudiosos de la Ciencia de la Administración Pública que, desde la teoría, aportan a su mejoramiento y desarrollo.

En ese contexto, la disciplina genera conocimiento útil para que la entidad estatal pueda, a través de su organización administrativa, atender las demandas sociales en condiciones de racionalidad y de valor social, donde los impactos en el bienestar individual y colectivo estén más allá de los simples resultados en el cumplimiento de las metas programadas. Valoración numérica contra valoración en satisfacción de la población por saberse comprendida, correspondida y atendida en sus demandas de una mejor calidad de vida. “El estado tiene la misión preeminente de ordenar una situación social básica en donde la búsqueda de la propia felicidad sea factible al individuo” (Robles, 1992: 218) y así, de manera sumaria, a la comunidad.

Al estudiar la administración comunitaria como una realidad teórica y empírica en el ámbito de las comunidades que integran el territorio de cada municipio y que encarnan legalmente las autoridades auxiliares municipales, se estará en posibilidades de reconocer la existencia de un nivel inferior a la administración pública municipal, que requiere de un desarrollo teórico para avanzar y fortalecerse en el entramado organizacional del Estado democrático, y de confirmar que esa autoridad comunitaria tiene su razón de ser en función de cuestiones históricas en la organización social y en la necesidad de acercar al ayuntamiento a las diferentes comunidades del territorio municipal.

El conocimiento científico de hechos como el que nos ocupa, no es simple curiosidad personal sino también necesidad en el descubrimiento de otros componentes del ámbito local ampliamente tratado en el campo de las ciencias sociales. Aquí hacemos eco a lo dicho por Manheim (1999: 15): “Curiosidad y necesidad son los motivos esenciales subyacentes en la investigación humana. O intentamos comprender el mundo que nos rodea en aras del conocimiento, o intentamos comprenderlo para poder proteger o mejorar la situación que nos depara. En cualquier caso nuestro conocimiento conlleva a menudo, al menos potencialmente, la aceptación de ciertos modos de perfeccionar las cosas que descubrimos. En otras palabras, cuanto más sabemos sobre nuestro entorno social y físico, mejor pertrechados estamos para actuar sobre él. Y esto se aplica tanto a nuestro conocimiento de la política como al de otras materias”.

El interés por analizar este sector de la administración pública es una tarea pendiente que puede responder a una serie de cuestiones sociales, económicas, políticas y culturales en la vida actual del Estado, caracterizado por la búsqueda de su transformación a la democracia y por su inherente condición a descentralizarse tanto hacia sus componentes políticos como hacia la misma sociedad que, cada vez, interviene más en los asuntos públicos y demanda cambios en las instituciones y en las organizaciones estatales. Ha cambiado ese criterio burocrático de concebir a la sociedad “como una realidad a ser gobernada por considerarla atrasada, incompetente, dividida, incapaz de autorregulación, autodesarrollo y autogobierno” (Sánchez, 2002: 334). Ahora la sociedad civil actúa y en ocasiones se adelanta a la acción del gobierno, cuestión que obliga a repensar, desde el fondo del engranaje estatal, el quehacer y hacer gubernamentales y aprovechar con eficacia y eficiencia las diversas estructuras institucionales existentes en los diversos niveles de decisión política.

Corresponde pues a la Ciencia de la Administración Pública abordar el vehículo de la administración pública comunitaria y desentrañar los diferentes aspectos que la conforman para afinar detalles, arreglar defectos, cambiar artefactos e impulsar su fortalecimiento y, de esa forma, garantizar la ejecución de la voluntad del Estado en cualquier parte de su *imperium*. Esta medida puede

contribuir al replanteamiento de la administración pública, partiendo desde el núcleo de la organización política y administrativa del Estado nacional; es decir, desde la misma comunidad local.

Actualmente el campo de estudio de la administración pública en nuestro país, lo comprenden las tres parcelas tradicionales de su organización institucional: administración pública federal, administración pública estatal y administración pública municipal. Sin embargo, una veta administrativa importante necesita de exploración por parte de la Administración Pública, encargada de estudiar la esfera de las actividades del Estado en el ámbito de sus diferentes componentes territoriales. Las evidencias sobre el particular pueden ser referentes básicos en la construcción de la teoría de una administración de base territorial, pues de esa relación es posible esperar “que la Ciencia de la Administración Pública genere conocimiento útil a fin de hacer más eficaz y eficiente la acción organizada del Estado para satisfacer necesidades públicas” (Sanabria, 2002: 27). Es decir, comprender y resolver problemas de interés general con el brazo del Estado, requiere “[...] moverse constantemente del mundo de la teoría al de la acción” (Ostrom, 2009: 87) en una relación concomitante o simultánea para llegar a un mismo objetivo.

En la afirmación genérica de que “Los municipios son Entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades” (Desongles y Martos, 2002: 197), se ha pasado por alto el estudio de las instituciones que el propio Estado ha creado en sus cimientos y que rebasan, hacia el fondo del territorio del municipio, el nivel municipal. Las reglas que prefijan un nivel inferior al municipio aparecen en la legislación de los estados, un ejemplo está en el artículo 45 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local de España:

1. Las Leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local regularán las entidades de ámbito territorial inferior al Municipio, para la administración

descentralizada de núcleos de población separados, bajo su denominación tradicional de caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, lugares anejos y otros análogos, o aquella que establezcan las Leyes.

La administración es el instrumento de que se vale la política. “Es el gobierno en acción y la parte más visible de su actividad pública; inicia donde termina la política y concluye donde la política comienza” (Sánchez, 2001: 122). En esa interacción entre decisión y ejecución de la decisión, estriba la idea de que también es un área que corresponde estudiar a la Ciencia Política. “La administración pública es una disciplina autónoma, pero íntimamente vinculada a su ciencia progenitora: la política (Guerrero, 1982: 32). No es posible explicar la administración pública comunitaria sin conocer el papel político que juegan quienes la hacen realidad y que, desde luego, ejercen un tipo de poder, tal vez muy acotado por el marco institucional y, sin embargo, con las capacidades de coerción suficientes para dirigir, controlar y administrar al conjunto. La Ciencia Política estudia los fenómenos políticos y el que representan las autoridades auxiliares municipales es precisamente un fenómeno político, que debe investigar este campo de las ciencias sociales.

Convencidos de esa necesidad y haciéndole caso a nuestra curiosidad, en los siguientes capítulos hacemos el análisis de aquellos componentes institucionales, formales e informales, que materializan la administración pública comunitaria y con este ejercicio de investigación, crear las bases generales para futuros estudios sobre el tema.

II. DIMENSIONES DEL GOBIERNO LOCAL Y CARACTERISTICAS DEL GOBIERNO MUNICIPAL EN MEXICO

Desde los años ochenta la vida de los Estados es objeto de un amplio debate, revisión y reconsideración. Pros y contras se suceden en relación a su desempeño en la sociedad. Ventajas y desventajas son motivo de discusión para configurarlo como un tipo de organización que necesita revisar su misión en la sociedad.

Ricardo Uvalle Berrones (1998)

La arena de la administración pública comunitaria está en el ámbito del gobierno local, por tanto, este capítulo comprende en su apartado inicial, el análisis de la noción gobierno local, a partir de la relación de lo local con lo global. Así, estudiamos los dos enfoques que sobre su conceptualización han construido los especialistas, el general y el focalizado hacia el municipio. En la segunda parte, hacemos una radiografía de la integración y funcionamiento del gobierno municipal en México, con una retrospectiva histórica de su carácter gubernativo-administrativo-gubernativo, ensamblando el resultado de nuestro análisis con las diversas propuestas de su rediseño institucional. Finalmente, examinamos los dos primeros componentes de nuestra teoría: la organización política y la organización administrativa del municipio, en cuyos espacios territoriales, se organiza y funciona la autoridad auxiliar municipal.

2.1 Las dimensiones del gobierno local

En este apartado damos cuenta de la coexistencia de lo local con lo global y de las dos vertientes teóricas de lo local: una, de carácter polivalente con sus dificultades de interpretación en la ubicuidad y la otra, tratando de relacionar lo

local con la proximidad del Estado a la sociedad, argumentación fundada en que el gobierno municipal es la autoridad más cercana a los intereses sociales.

2.1.1 Lo local en el contexto de lo global

Confrontar lo local con lo global es un ejercicio ineludible en estos tiempos de amplia y creciente interdependencia de los estados nacionales. 'Actualmente se juega con la contraposición local/global mostrando las paradojas y relaciones entre ambos términos' (Boisier, 1999: 7). Lo local y lo global son dos esferas que interactúan y se complementan, cohabitan y crean sinergias. A decir de Borja y Castells (2000: 14), "La importancia estratégica de lo local como centro de gestión de lo global en el nuevo sistema tecno-económico puede apreciarse en tres ámbitos principales: el de la productividad y competitividad económicas, el de la integración sociocultural y el de la representación y gestión políticas".

Efectivamente, entre lo local y lo global hay marcadas diferencias, pero también una coexistencia insoslayable. Lo global "se usa para designar un nuevo espacio conceptual construido y atravesado por una amplia diversidad de prácticas que son las que impulsan procesos globalizadores que, entre otras cosas, contribuyen a la descentralización de paradigmas identitarios tradicionales [y], el término local se usa para referirse ya sea a una entidad geopolítica particular, que puede ser equivalente a un estado nacional o a colectividades sociales de menor o mayor tamaño cuyas fronteras identitarias pueden coincidir con las de un estado nacional o ser más restringidas" (Szurmuk y Mckee, 2009: 164).

Sin duda, el proceso globalizador ha provocado nuevos hitos en el comportamiento de los estados nacionales, tanto hacía el exterior como hacia el interior de sus territorios. Hacia el interior la descentralización y la democratización han contribuido al fortalecimiento de lo local; ahora, los gobiernos locales tienen mayor capacidad de decisión y son producto de la voluntad ciudadana. Pero también ha ocasionado efectos negativos en la vida estatal: aumento de la dependencia de los estados a centros de poder económico, en especial a los

Estados Unidos; disminución en las soberanías estatales; expulsión de productores locales sin tecnología de avanzada y que no pueden competir en el mercado internacional; creciente pobreza y marginación de amplios grupos sociales urbanos y rurales, y transculturización de identidades territoriales de carácter local.

Para entender la dinámica de la globalización y la incursión de lo local en este contexto, hay que mirar “los avances tecnológicos en materia de comunicaciones, transportes y manejo de la información, los cuales relativizan dimensiones como el tiempo y la distancia, haciendo posible conocer de manera casi instantánea lo que sucede en latitudes diametralmente opuestas, realizar operaciones comerciales en datos transmitidos en tiempo real y mover por los medios electrónicos grandes cantidades de dinero, soslayando fronteras territoriales para configurar una nueva forma de organización económica, de naturaleza supranacional y con efectos diversos en aspectos sociales, políticos, culturales y territoriales en las naciones” (Vargas, 2006: 26) que se ven forzadas a evitar el rezago en ese camino sin retorno aparente.

Lo local es una necesidad conspicua o eminente de lo global. Es un término viejo y anglosajón que recupera terreno en el concierto de la globalización, donde indiscutiblemente predomina lo económico. Y en esa condición ascendente de su nuevo paradigma está la importancia del territorio, el cual, según Vázquez Barquero (2008) en su artículo *Sobre el concepto de desarrollo endógeno. ¿Diversidad de interpretaciones o complejidad del concepto?* “puede entenderse, por lo tanto, como el entramado de intereses de todo tiempo de una comunidad territorial, lo que permite percibirlo como un agente de desarrollo local, siempre que sea mantener y desarrollar la integridad y los intereses territoriales en los procesos de desarrollo y cambio estructural” (Girardo, 2008: 71). Y en ese tenor, el mismo autor señala que “El desarrollo es, ante todo, un proceso territorial en el que la capacidad emprendedora e innovadora constituye el mecanismo impulsor de los procesos de transformación de la economía y de la sociedad” (Ibid: 93); es decir, desde ahí parten las iniciativas locales como respuesta de una comunidad,

una provincia o un país a las oportunidades y amenazas que representa la globalización.

Por el sendero de la revaloración de lo local, se han pronunciado organismos multilaterales con todo su andamiaje de políticas y también lo ha hecho la UE. En el primer caso, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) a través del Programa para el Desarrollo Económico y del Empleo a nivel Local (LEED por sus siglas en inglés) ha venido promoviendo constantes acciones para fortalecer las capacidades de desarrollo local, mediante:

- a) Difundir las mejores prácticas en el diseño e implementación de estrategias de desarrollo local y facilitar el intercambio de conocimiento y experiencias entre países miembros y no miembros;
- b) Fortalecer los vínculos entre actores políticos, expertos en desarrollo local y académicos;
- c) Reforzar la democracia representativa y participativa a nivel subnacional, abriendo y promoviendo el diálogo entre legislaturas nacionales y subnacionales encargadas del desarrollo local.²⁴

En el segundo caso, por ejemplo, fruto de la Primera Conferencia Anual del Observatorio de la Cooperación Descentralizada, Unión Europea-América Latina, celebrada en la Ciudad de Montevideo, República Oriental del Uruguay durante los días 28-30 de marzo de 2006, se hizo un valioso pronunciamiento para revalorar “la importancia de los gobiernos locales y regionales como actores estratégicos del desarrollo y como ámbitos institucionales con capacidad de analizar la participación de los diversos agentes sociales y políticos en los asuntos públicos”.²⁵

²⁴ http://www.oecd.org/document/45/0,3343,fr_2649_34417_40487789_1_1_1_1,00.html, consulta del 19 de febrero de 2010.

²⁵ Recomendación uno de la Declaración de Montevideo que concluye: “Enfatizamos la importancia de estos roles de los gobiernos locales y regionales, a la par que reconocemos las presiones que las nuevas responsabilidades ejercen sobre las capacidades institucionales y financieras de las autoridades locales y regionales para dar respuestas eficaces a las demandas ciudadanas”, http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional_cooperation/urbal/

2.1.2 Polivalencia de la categoría gobierno local

Buena parte de los teóricos, tienen la percepción de que el gobierno local comprende una variedad de territorios contrapuestos al ámbito nacional. Pero ¿qué es en realidad el gobierno local? Canales Alinde y Pérez Guerrero en un esfuerzo por esclarecer el concepto hacen varias citas en su estudio *“Introducción al gobierno y a la gestión local”*, de las cuales destacamos las siguientes:

- a) Es ‘el gobierno de las ciudades y de las pequeñas áreas por personas elegidas por aquellas’. Diccionario de la Universidad de Cambridge;
- b) La voz Gobierno Local, que se incorporó en la Enciclopedia Británica en 1844, consiste en ‘el gobierno de un área local específica, constituyendo una subdivisión de una unidad política mayor (como la nación o el Estado); también, el cuerpo de personas que constituyen dicho gobierno’;
- c) La Unión Internacional de Autoridades Locales lo entiende como “el derecho y la capacidad de las autoridades locales, dentro del marco de la ley, de regular y gestionar una parte sustancial de los asuntos públicos de su competencia y en interés de la población local” (2002: 11y 12).

Para los ingleses Bowman y Hampton (1993: 15), el gobierno local “es subnacional en su alcance; tiene una medida de autonomía y capacidad para suministrar sus propios recursos mediante la tributación, y es democrático”. Ese modelo que, según dichos analistas, ha servido de guía tanto a sistemas federales como a unitarios, no es una constante en otras partes del mundo, los ingresos de las entidades subnacionales normalmente dependen del presupuesto nacional como lo reconoce la OCDE (2009: 183) en el caso de Chile: “los gobiernos subnacionales dependen fuertemente del presupuesto del gobierno central, ya que tienen pocas fuentes autónomas de ingresos”.

La situación no es menos alarmante en nuestro país. Las entidades federativas y los municipios subyacen a las condiciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal caracterizado por la centralización y concentración de potestades tributarias en el gobierno federal. Por ello, entre otros muchos, Cabrero Mendoza (2004) en su artículo *Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México*, se pronuncia por la introducción de reformas necesarias al federalismo fiscal mexicano, a fin de ampliar los espacios de acción y la disponibilidad de recursos de los gobiernos subnacionales, debiendo éstos desarrollar o consolidar mayores capacidades administrativas y profesionales para llevar a cabo la tarea de la hacienda local.

A decir de Willem Assies (2003: 13), lo subnacional, es un fenómeno que “ha sido estudiado hasta muy recientemente en nuestras democracias” y su interés resulta de ese cambio en la vida del Estado, donde la descentralización y la desconcentración han creado condiciones para que las demás piezas del ajedrez político entren en acción y, de alguna manera, se constituyan en partes importantes en la construcción de su propio destino. No hay que perder de vista que “los gobiernos sub-nacionales están en mejor posición, debido a su cercanía a las comunidades, para recolectar información sobre las verdaderas preferencias y necesidades de sus ciudadanos” (Penfol, 2000: 4), así como para garantizar la eficiencia en el cumplimiento de las tareas gubernamentales.

También los gobiernos subnacionales se encuentran tipificados en la literatura como gobiernos no centrales, gobiernos subcentrales, gobiernos subestatales, gobiernos regionales y comúnmente como gobiernos locales. A este último término se circunscribe la contextualización que Ramírez Kuri hace en su aporte al *Léxico de la política*. Ella considera que el gobierno local “alude al ámbito municipal o provincial de la organización política y social de un país y a la esfera de dominio de una institución, administración, organismo o grupo social. La noción de gobierno local define las unidades políticas, de gobierno de diferente tamaño – estados, municipios, ciudades-, delimitadas geográfica y administrativamente” (Olamendi, 2000: 289), lo cual, parafraseando a la misma autora, se hace más evidente en la actualidad, donde la dimensión local del gobierno se distingue –

como ya se dijo renglones arriba- por la cercanía de los gobernantes con sus gobernados y por ese predominio de relaciones directas, tanto formales como informales, que se dan entre los actores sociales y públicos, dentro del territorio que usan como arena para definir convenciones y programas.

Y es por esa polivalencia de lo local que Cestelles (2006) advierte la necesidad de entender lo local de forma flexible, porque puede referirse a una pequeña comunidad rural o hasta una gran región metropolitana. Bowman y Hampton (1993) por su parte, afirman que esa situación no sucede en Gran Bretaña porque ahí el tradicional respeto a la autonomía de los condados y ayuntamientos mantiene condiciones saludables para que esas instituciones sean meramente locales y puedan manejar sus propios asuntos dentro de un marco general de derecho, lo cual indica que hay claridad en la dimensión de lo local.

Sin embargo, en esa aparente indeterminación del *locus*, es plausible el movimiento internacional que viene dándose por precisar contextos territoriales y darle mayor precisión a la idea de que el concepto local o gobierno local tiene mayor certeza y significación cuando se le relaciona con el municipio y por supuesto, con el gobierno municipal.

2.1.3 Focalización del gobierno local hacia el municipio

Así pues, a pesar de las características en que se desenvuelve la categoría gobierno local, en el estudio de lo local generalmente se alude al municipio como entidad “realmente local”, condición cada vez más fortalecida como concepto y como alternativa en el interés de los políticos y de los investigadores. En la obra coordinada por Cristina Girardo, *El desarrollo local en México: aportes teóricos y empíricos para el debate*, Oscar Madoery considera que “lo local es un adjetivo que [...] poco a poco se ha ido enriqueciendo para hacer referencia a un nivel de especificidad de la práctica social, convirtiéndose en un objeto de análisis propio. Corresponde a un tipo particular de relaciones que se dan en torno a la idea de proximidad. Y es tributario de la política en sentido amplio, ya que lo local es un

ámbito de construcción de poder, de control, de dominación, de hegemonías, de conflictos, pero también de acuerdos” (Girardo, 2008: 125).

En esa idea de focalizar al gobierno local con una entidad más próxima a los intereses de la comunidad que, por supuesto, no es la regional o estatal, Trujillo (2007: 127) señala que en el espacio local “la sociedad se manifiesta más fácilmente que en cualquier otro ámbito. Puede constituir más fácilmente sus instituciones, darse más fácilmente su gobierno y asumir más fácilmente el control ciudadano”. Pero la proximidad no sólo tiene una fijación geográfica del territorio con límites y colindancias, el aprovechamiento de recursos y la implementación de políticas de desarrollo económico y social desde la base de la pirámide estatal, sino un significado institucional donde la autoridad interacciona con la sociedad en territorios locales concretos y bajo reglas de juego predeterminadas y controladas por el Estado. En este sentido, “el nivel local, entendido como sistemas territoriales sociales, económicos y políticos básicos para la articulación de la convivencia social, se asimila a nivel municipal, que de forma prácticamente universal se constituye en el sistema político más próximo al ciudadano” (Serra, 2008: 8 y 9).

Armonizan con esa tesitura las consideraciones de Borja y Castells (1999) al asegurar que los estados nacionales en las condiciones actuales de la globalidad resultan demasiado pequeños para controlar y dirigir los flujos globales de poder, riqueza y tecnología del nuevo sistema, y a la vez demasiado grandes para realmente representar con eficiencia la pluralidad de intereses sociales y las identidades culturales de sus sociedades, de ahí que el resurgimiento del gobierno local se focalice en el municipio como una institución facilitadora y promotora de acciones para el mejoramiento y desarrollo de su territorio, hacia cuyo objetivo debe destinar parte de sus recursos al logro de una efectiva coordinación entre los distintos actores del escenario local.²⁶

Joan Subirats por su parte, motivado por la celebración del aniversario número treinta de los ayuntamientos democráticos españoles, cuyos primeros alcaldes tomaron posesión el 19 abril de 1979, confiesa que después de ese

²⁶ Sobre el particular ver *Proyecto de gestión urbana en ciudades intermedias de América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas, CEPAL, ECLAC, www.eclac.org/qucif/objetiv.htm, consulta del 15 de abril de 2010.

tiempo están redescubriendo a los municipios porque, superada la etapa de la reconstrucción, éstos tienen que ver con el bienestar de la gente. “Y crece la convicción de que el factor de la proximidad es un elemento clave para mejorar la calidad y la eficiencia de los servicios públicos”, además de que el fenómeno de reivindicación del municipio -afirma- “no es un asunto estrictamente español. El debate sobre la necesidad de fortalecer y mejorar el rendimiento del gobierno local para contribuir al bienestar y la cohesión social, tiene una dimensión global”.²⁷

Con esta nueva visión, el gobierno local se manifiesta en “el ámbito [...] idóneo para el aprendizaje social derivado de la acción por ensayo-error que permite un gobierno de proximidad” (Prats, 2006: 615) y los ayuntamientos se constituyen en “instituciones de gobierno y administración de territorios y poblaciones que suponen atributos de mayor proximidad, conocimiento de las necesidades y potencialidades locales, atención directa a los asuntos cotidianos de las colectividades, ciudades y pueblos” (Massolo, 2007: 8).

En la conceptualización del gobierno local de proximidad, el municipio se constituye en el actor principal y determinante en ese rejuego de inercias entre lo local y lo global, entre lo comunitario y lo supranacional. José María Vidal y Joan Prats, en su obra “*gobernanza: diálogo euro-iberoamericano sobre el buen gobierno*”, afirman que la tendencia de los gobiernos locales al protagonismo de las decisiones públicas es muy evidente en la actualidad en diferentes partes del planeta. “La razón principal para que el nivel local –aseguran- se haya convertido gradativamente en el *locus* decisional, coincide la mayor parte de los autores, es que los gobiernos municipales poseen una alta capacidad de gestión y provisión de servicios” (Vidal y Prats, 2005: 287).

Al amparo de esa lógica, el faro de la proximidad articula “a los actores sociales dentro de un territorio determinado y facilita la interacción continua y permanente entre todos los miembros, colectivos e individuales, públicos y privados” (Serra, 2008: 20), dando lugar a lo que pudiéramos llamar una gobernanza de proximidad, entendiendo que la proximidad es un atributo

²⁷ Artículo de opinión: *Treinta años gobernando la proximidad*, EL PAIS. Com: el periódico global de noticias en español, publicado el 15 de abril de 2009, consulta del 15 de febrero de 2010.

ineludible en la arena de la gobernanza local y la mejor garantía para cualquier ensayo de buen gobierno (Cestelles, 2006).

Más aún, en el mismo contexto nacional “el municipio [en México] como institución de gobierno local y representante de los intereses comunitarios ante los niveles superiores de gobierno ejerce un rol multifacético. Entre sus principales funciones está, por un lado, su actuación como correa de transmisión entre la dinámica comunitaria y las orientaciones del régimen político y administrativo; y por otro lado como aparato de gobierno tomador de decisiones e instrumentador de respuestas a problemas locales” (Mejía, 1994: 226). Desde luego que la proximidad es un medio que permite fortalecer la interacción gobierno-sociedad, de ciudadanizar las decisiones gubernamentales y de garantizar la eficacia de la gestión municipal.

En aras de coincidir con los especialistas en la materia, pudiéramos decir que el municipio es la arena natural y cotidiana en que los actores sociales y públicos dirimen diferencias, construyen acuerdos y dan lugar al diseño e implementación de políticas públicas con mejores resultados y efectos sociales. Sin embargo, en ocasiones esa arena no es del todo cercana a los vecinos de cada lugar en que los grupos humanos se han constituido en comunidad territorial. Aquí vale la pena preguntarnos. ¿Realmente qué es lo local? ¿Hasta dónde podemos estirar la mirada para identificar sin extravíos lo local? Lo meramente local es o tal vez debe ser la comunidad local que raras veces coincide con la entidad municipal, porque suele ser de menor tamaño.

No obstante lo anterior, es de destacar que empatar lo local con lo municipal es un proceso de identidad territorial necesario en el estudio del municipio. Esa focalización es, a mi entender, una necesidad de método para analizar al gobierno local con sentido de ubicación real y no con diversas conceptualizaciones y, así, permitir la precisión del objeto de estudio.

Consideramos que en tales términos se lleva a cabo el Premio Gobierno y Gestión Local,²⁸ anualmente realizado por el Centro de Investigación y Docencia

²⁸ Este premio inició en el año 2001 como “una iniciativa no gubernamental de un conjunto de instituciones académicas y organizaciones civiles que participan en la discusión de los temas

Económicas (CIDE) para encontrar las mejores prácticas de buen gobierno municipal y mediante su difusión y promoción ofrecerlas como referencia a los demás ayuntamientos del contexto nacional. Igualmente lo hace la Agenda desde lo Local,²⁹ implementada por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) con sus 39 indicadores y 270 parámetros de medición en el autodiagnóstico que los propios servidores públicos municipales realizan en los cuadrantes: desarrollo institucional para un buen gobierno, desarrollo económico sostenible, desarrollo social incluyente y desarrollo ambiental sustentable.

2.2 El gobierno municipal en México

En esta parte estudiamos las características organizativas y funcionales de los ayuntamientos en nuestro país, con la idea de conocer más detalladamente los distintos escenarios de su actual diseño institucional que, de una forma u otra, influyen en la administración pública comunitaria.

2.2.1 El ayuntamiento, de institución gubernativa a institución administrativa

Conocida la tendencia heurística de focalizar lo local a lo municipal, toca explorar, aunque sea rápidamente, algunos antecedentes institucionales del gobierno municipal mexicano, a efecto de valorar el rescate gubernativo del ayuntamiento. Sabido es que las reformas de 1999 al artículo 115 constitucional

municipales del país, la cual busca contribuir a la institucionalización de las experiencias de buen gobierno municipal, así como a la promoción y desarrollo de mejores prácticas democráticas”. En un principio tuvo el apoyo de la Fundación Ford y actualmente sigue otorgándose, http://www.premiomunicipal.org.mx/p2009/pa_eventop.php?Anio=2001, consulta del 12 de febrero de 2010.

²⁹ La Agenda desde lo Local, es un programa y a la vez una metodología desarrollada por el INAFED, en su calidad de órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación encargado de atender dos cuestiones fundamentales del Estado mexicano: el fortalecimiento del federalismo y el desarrollo municipal. Esta Agenda “promueve la coordinación de los gobiernos municipales, estatales y federal para hacer más eficientes sus acciones y sus programas, respondiendo con soluciones concretas a los problemas cotidianos de los ciudadanos”, http://www.inafed.gob.mx/work/resources/libros_en_linea/Agenda_Desde_lo_Local_Jun_2010.pdf, consulta del 12 de febrero de 2010.

permitieron que el ayuntamiento tuviera el carácter de gobierno, valor político, de algún modo, tenido desde inicios del siglo XIX, precisamente en el marco de la Constitución de la Monarquía Española de 1812. En su artículo 309, las Cortes preceptuaron para el ayuntamiento de los municipios de la Nueva España y de otros confines de América lo siguiente:

Para el *gobierno interior* de los pueblos habrá ayuntamientos, compuestos del alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político, donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos. (Cursivas del autor).

Esa concepción del ayuntamiento se mantuvo prácticamente hasta el segundo imperio del México independiente, ya que ni el Acta Constitutiva de la Federación ni la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, ambas de 1824, consideraron la organización del municipio, dejando a los estados la facultad de hacerlo. Quintana Roldán (2000: 66) escribe que “A partir de 1824 aparecieron las primeras constituciones de los nacientes Estados, así como las primeras Leyes Orgánicas Municipales”, que siguieron, tal vez con sus particularidades, el modelo de la Constitución Gaditana. Un ejemplo pudiera ser el decreto del 18 de noviembre de 1824, por el cual se creó al Distrito Federal como residencia oficial de los supremos poderes de la Federación y que en su artículo 7 prescribía:

En las elecciones de los ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal, y para su *Gobierno Municipal*, seguirán observándose las Leyes vigentes en todo lo que no pugne con la presente (Ochoa, 1979: 231). (Cursivas del autor).

Como la inestabilidad política de esa época daba lugar al cambio constante en las riendas del gobierno nacional: federalistas y centralistas asumían y dejaban el poder, las instituciones eran cambiadas recurrentemente. Así, en ese mundo de conflicto e incertidumbre, los conservadores pusieron atención a las cuestiones municipales, lo que no hicieron los federalistas. La Sexta de las Siete Leyes Constitucionales de 1836, en su artículo 23 formalizó la elección popular de los

ayuntamientos, pero esa virtud democrática no trascendió. Al nuevo ascenso de los conservadores al poder, en 1843, las Bases Orgánicas de la República Mexicana facultaron a las asambleas departamentales, entre otros aspectos, la atribución de establecer corporaciones y funcionarios municipales, cuya determinación apareció posteriormente en el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856, de corte federalista, con la salvedad de que la atribución la tendrían los gobernadores (Tena, 2005).

Si bien es cierto que esa posición antidemocrática no formó parte del texto de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, también es cierto que no se encontró ningún fundamento legal, de carácter nacional, que haya suprimido la etiqueta gubernativa de los ayuntamientos del país, *modus vivendi* que habría de cambiar en 1865 con el Estatuto Provisional del Imperio de Maximiliano de Habsburgo, al determinárseles el rol administrativo. Esa noción desde entonces privó en los círculos políticos y jurídicos, hasta plasmarse en la Constitución de 1917. Los dos referentes del Estatuto Provisional son los artículos:

36. Cada población tendrá una *administración municipal* propia y proporcionada al número de sus habitantes.

37. La *administración municipal* estará a cargo de los alcaldes, ayuntamientos y comisarios municipales (Tena, 2005: 675). (Cursivas del autor).

Mientras esto acontecía en la construcción-desconstrucción institucional del ayuntamiento, “la institución de las Jefaturas Políticas, dio forma a esa autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el poder central, que con el tiempo se fue haciendo cada vez más acentuada, al grado de que a fines del siglo XIX, dicha autoridad intermedia había desplazado de su radio de acción a los Ayuntamientos reduciéndolos al papel de agentes municipales” (Ochoa, 1979: 259); agravante que se profundizó con la dictadura porfirista, al constituirse los ayuntamientos en meras unidades administrativas, con muy limitadas capacidades operativas y fiscales (Merino, 2007), y sometidas al control autoritario de ese régimen opresivo. Ante esa penosa realidad, los precursores de la Revolución mexicana

propugnaron por la supresión de esos intermediarios y la libertad municipal con la consiguiente reivindicación del ayuntamiento.

Entre las preocupaciones del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata, estuvieron las cuestiones municipales. Sus dos aportaciones, aunque no estuvieron vigentes, resultan de interés para este análisis. Previo a la instalación del Constituyente de Querétaro 1916-1917, el General en Jefe del Ejército Libertador, promulgó, el 15 de septiembre de 1916, la Ley General sobre Libertades Municipales que, entre otras importantes causas, en su artículo 5 manifestaba:

El Municipio estará *representado y regido por un Ayuntamiento* o corporación municipal electo popularmente, en el concepto de que la elección será directa y en ella tomarán parte todos los ciudadanos que tengan el carácter de domiciliados (Quintana, 2000: 78). (Cursivas del autor).

Ya promulgada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 5 de febrero de 1917 y habiéndose estipulado la libertad municipal y reconocido al ayuntamiento como administrador del municipio, Zapata emite la Ley Orgánica de Ayuntamientos para el Estado de Morelos, el 20 de abril de 1917, ratificando en ella la conceptualización administrativa del ayuntamiento y cercenándolo de la política, con lo cual abandonaría su posición anterior. En el artículo 3 de ese imaginario legal, se establecía:

Los ayuntamientos son corporaciones *exclusivamente administrativas*, no podrán tener comisión o cargo alguno que ataña a la política, ni mezclarse en ella, con excepción de las funciones que les encomiendan las leyes electorales (Ibid: 82). (Cursivas del autor).

Como era de esperarse, la idea de un ayuntamiento gubernativo no tuvo eco en los debates del Congreso y, en cambio, sin tantas desavenencias, prevaleció su condición administrativa. No fue posible rescatar su esencia política de antaño aunque si se dispuso su procedencia popular como cause de

legitimidad. Así, la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 determinó:

Cada Municipio será *administrado por un ayuntamiento* de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. (Cursivas del autor).

El camino normativo del municipio de 1917 a 1999, tuvo varias reformas tendentes a afianzar la naturaleza política del ayuntamiento. En 1933 con ánimos de contrarrestar el poder de los cacicazgos se introdujo la no reelección inmediata de sus integrantes; en 1947, en aras de darle a la mujer participación política en la cuna de la democracia, se le reconoció el derecho a votar y ser votada en las elecciones municipales en igualdad de condiciones que los hombres; en 1976, el ayuntamiento adquirió reconocimiento constitucional para expedir “leyes”, reglamentos y disposiciones administrativas encaminadas al ordenamiento de los asentamientos humanos y a la ejecución de obras públicas, así como a planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población en términos de equilibrio ecológico, según el artículo 27 constitucional; en 1977, con la idea de darle participación a las minorías y aligerar la presión social, se abrió paso al principio de representación proporcional, en los ayuntamientos de municipios con 300 mil o más habitantes, dejando por consecuencia fuera de esta posibilidad democrática a la gran mayoría de las municipalidades; en 1983, dentro de los postulados de la reforma municipal, los ayuntamientos fueron dotados de diversas facultades político-administrativas, económicas, sociales y ambientales, que le dieron vitalidad jurídica al municipio; y en 1987, como era de esperarse, la insistencia de los agentes políticos locales, motivó la ampliación de la representación proporcional para todos los municipios, sin importar tamaño ni condiciones. Este constante rediseño desembocó en un municipio con capacidades institucionales más propicias, aunque no suficientes, para ser un actor decisivo en el desarrollo local.

2.2.2 Institucionalización del ayuntamiento como gobierno

Como se mencionó, el ayuntamiento con el carácter de gobierno, está reconocido a partir de 1999 en nuestro ordenamiento constitucional con una serie de atributos que no siempre se han traducido a “pie juntillas” en las constituciones estatales y en las leyes orgánicas municipales respectivas,³⁰ a decir de Tonatiuh Guillén, “la reforma municipal se ‘cruzó’ con la trayectoria propia de los congresos estatales. Las más de las veces, con un ‘saldo a favor’ para las legislaturas; las menos para los ayuntamientos” (Assies, 2003: 121).

En nuestro país, el gobierno municipal es diferente en su composición a los gobiernos estatal y federal. Su naturaleza constitucional es indivisible por lo que sólo puede ejercerlo el ayuntamiento de manera exclusiva. Al respecto, Jacinto Faya, en su contribución al Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal, refiere que “En el Ayuntamiento no se da, como en los gobiernos de la Federación, de los estados y del Distrito Federal, la clásica división de poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En el gobierno municipal existe constitucionalmente un solo poder: el ayuntamiento” (Valencia, 2005: 39). Frecuentemente las leyes municipales propician confusión al considerar al presidente municipal ejecutor de los acuerdos de cabildo o encargado de la función ejecutiva, dándole la calidad de titular del poder ejecutivo,³¹ condición no apropiada, pues “lo cierto es que al estar gobernado nuestro Municipio por un cuerpo colegiado, solamente obedecerá su división de funciones a los aspectos prácticos y operativos, pero de ninguna manera a la interpretación forzada si se quiere de una división de poderes” (Quintana, 2000: 210).

³⁰ La Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, preceptúa en su artículo 10: “Los Ayuntamientos serán cuerpos colegiados deliberantes y autónomos; constituirán el *órgano responsable de la administración de cada municipio* y representará la autoridad superior en los mismos”.

³¹ El artículo 94 de la Constitución Política del Estado de Guerrero señala al respecto que el Ayuntamiento constituye el órgano de decisión, el cual estará encabezado por el Presidente Municipal, que es el órgano de ejecución y comunicación de las decisiones de aquél (Reforma P.O. Núm. 62 del 27 de julio de 2004). Así mismo, el artículo 16 de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa, determina: “El Presidente Municipal, en su calidad de alcalde de la comuna, será el órgano ejecutivo del ayuntamiento. En ese mismo tenor se pronuncia el artículo 7 de la Ley del Régimen Municipal del Estado de Baja California.

En efecto, en la materialización de sus atribuciones los integrantes del órgano colegiado, realizan, siguiendo a Faya Viesca, “verdaderos y reales actos de gobierno, siempre y cuando [esos] actos respondan a mandatos expresos del ayuntamiento, o a disposiciones que la ley les otorgue” (Ibid: 40); es decir, su función resolutoria es colegiada. No obstante, la legislación separa las facultades y obligaciones del ayuntamiento de las del presidente municipal, síndico o síndicos y regidores, otorgándole al presidente municipal la titularidad del órgano de gobierno y también la responsabilidad de la administración pública y, a los demás, las labores de fiscalización, supervisión, control y la presentación de propuestas para subsanar deficiencias administrativas y mejorar la gestión pública. Ni síndico ni regidores tienen facultades de mando sobre el personal administrativo³² y tampoco pueden realizar funciones ejecutivas.

Desde la institucionalización del ayuntamiento como entidad gubernativa, tuvo lugar el tercer orden de gobierno en la arquitectura del Estado mexicano, superándose la tesis de algunos tratadistas de Derecho administrativo, que consideraba al municipio como órgano descentralizado por región, ahora, “nuestro constitucionalismo visualiza [...] a la institución municipal como una verdadera instancia de gobierno, dotada de una esfera de atribuciones y actividades que le son propias, más que como un ente descentralizado del Estado mexicano” (Valencia, 2006: 162).

Generalmente el ayuntamiento ejerce, de manera exclusiva, la competencia que la Constitución Nacional le otorga al gobierno municipal, no habiendo ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado. Esos dos principios nos permiten argumentar; por una parte, que el gobierno municipal es de unicidad; es decir, es un cuerpo que funciona de manera integral y con la mayoría de sus miembros, por lo que ni el presidente municipal puede hacer las veces de ayuntamiento ni éste las veces de presidente municipal. Por la otra, se establecen las condiciones formales para evitar los intermediarios políticos de otros tiempos

³² El precepto queda debidamente aclarado en el último párrafo del artículo 9 de la Ley Orgánica del Régimen Municipal del Estado de Baja California: “En el ejercicio de sus funciones, los regidores deberán abstenerse a dar órdenes e instrucciones a los funcionarios, comisionados y demás servidores públicos, comunicando al presidente municipal cualquier asunto relativo a las dependencias del órgano ejecutivo”.

en las relaciones intergubernamentales entre gobierno municipal-gobierno estatal. Al respecto vale citar lo que establece el artículo 11 de la Ley Orgánica municipal del Estado de Quintana Roo:

El Ayuntamiento es el órgano máximo de Gobierno del Municipio a través del cual el pueblo realiza su voluntad política y la autogestión de los intereses de la comunidad; por lo que no tendrá superior jerárquico alguno. Entre el Ayuntamiento y los Poderes del Estado y de la Federación habrá las relaciones de colaboración y coordinación que establezcan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado y las leyes que de ellas emanen.

El gobierno del municipio, que reside oficialmente en la cabecera municipal, es producto de la voluntad popular, de elecciones democráticas libres que califican los institutos estatales electorales a través de los consejos municipales cada tres años o cada cuatro en el Estado de Coahuila. En las reglas de juego, se establece el sistema electoral mixto; es decir, se conjugan en el ayuntamiento integrantes por los principios de mayoría relativa (MR) y de representación proporcional (RP), cuyo método permite incorporar a las minorías al ejercicio del poder local.

2.2.3 Integración de los ayuntamientos

Con las reformas del 17 de marzo de 1987 al artículo 115 constitucional, todos los municipios del país, cuentan con ayuntamientos integrados con representantes de MR y de RP, superándose la limitante impuesta por las reformas de 1977 con destino a municipios con trescientos mil habitantes o más. Esa disposición suprema, punto de partida a la apertura democrática de los ayuntamientos, en principio benefició a 36 ciudades de los 2,377 municipios de aquel entonces; sin embargo, en los estados con entidades municipales de menor población se hicieron los arreglos institucionales para abrir el abanico de las posibilidades (González, 1993), según se observa en el **Cuadro 2.1**. A partir de ese año de 1977 y dentro de la política Lopezportillista de fortalecimiento del federalismo, la malla de la diversidad municipal contiene una variedad en el

número de miembros y formas de integración de los ayuntamientos, la cual responde al número de habitantes de cada municipio o de “electores” en el Estado de Coahuila y de “ciudadanos” en el caso de Nayarit.

CUADRO 2.1.- ESTADOS QUE INCORPORARON LA REPRESENTACION PROPORCIONAL

En municipios con 300 000 habitantes o más	En municipios con población de 100 000 a 200 000 habitantes	En municipios con menos de 100 000 habitantes o que se basaron en criterios distintos
Baja California Campeche Coahuila Chiapas Chihuahua Guerrero Jalisco México Michoacán Nayarit Nuevo León Tamaulipas Veracruz	Aguascalientes Colima Guanajuato Morelos Oaxaca Puebla Querétaro Quintana Roo Sinaloa Tabasco Yucatán	Baja California Sur Durango Hidalgo San Luis Potosí Sonora Tlaxcala Zacatecas

Fuente: Pablo González Casanova, Las elecciones en México: evolución y perspectivas, Siglo XXI Editores, México, 1993.

Con el fin de determinar el número de integrantes de los ayuntamientos, las legislaturas locales hicieron una clasificación municipal, utilizando como respaldo los indicadores de población, concentración demográfica o desarrollo económico e importancia política. De esta forma y descontando al presidente municipal que por su naturaleza es de MR, el **Cuadro 2.2** presenta el panorama general de integración de los ayuntamientos en los 2,441 municipios con que cuenta actualmente el país, según el INEGI³³. Aclaramos que la legislación del Estado de Oaxaca reconoce y respeta el régimen de usos y costumbres en la elección y duración de las autoridades étnicas de la entidad y, sin embargo, el ayuntamiento se integra como dispone la Constitución Federal.

Del análisis de la información contenida en el cuadro, sobresalen tres aspectos que muestran las diferentes interpretaciones que hicieron las legislaturas

³³ Se incluye el municipio de Bacalar de reciente creación en el Estado de Quintana Roo. Reforma a la Ley de los Municipios local del 2 de marzo de 2011.

ADMINISTRACION PÚBLICA COMUNITARIA Y GOBIERNO LOCAL EN MEXICO: LAS AUTORIDADES AUXILIARES MUNICIPALES

del mandato constitucional en cuanto a la procedencia de los integrantes de los ayuntamientos:

- a) En todos los estados existe síndico de MR y regidores de RP;
- b) Sólo en cuatro estados hay síndico de RP, y
- c) En cinco estados más, no existen los regidores de MR, todos son de RP.

CUADRO 2.2.- COMPOSICION DE LOS AYUNTAMIENTOS CON REGIDORES Y SINDICOS POR AMBOS PRINCIPIOS

SINDICOS		REGIDORES	
MAYORIA RELATIVA	REPRESENTACION PROPORCIONAL	MAYORIA RELATIVA	REPRESENTACION PROPORCIONAL
Aguascalientes		Aguascalientes	Aguascalientes
Baja California		Baja California	Baja California
Baja California Sur		Baja California Sur	Baja California Sur
Campeche	Campeche	Campeche	Campeche
Coahuila	Coahuila	Coahuila	Coahuila
Colima		Colima	Colima
Chiapas		Chiapas	Chiapas
Chihuahua		Chihuahua	Chihuahua
Durango			Durango
Guanajuato			Guanajuato
Guerrero		Guerrero	Guerrero
Hidalgo	Hidalgo	Hidalgo	Hidalgo
Jalisco		Jalisco	Jalisco
México	México	México	México
Michoacán		Michoacán	Michoacán
Morelos			Morelos
Nayarit		Nayarit	Nayarit
Nuevo León		Nuevo León	Nuevo León
Oaxaca		Oaxaca	Oaxaca
Puebla		Puebla	Puebla
Querétaro		Querétaro	Querétaro
Quintana Roo		Quintana Roo	Quintana Roo
San Luis Potosí		San Luis Potosí	San Luis Potosí
Sinaloa		Sinaloa	Sinaloa
Sonora		Sonora	Sonora
Tabasco		Tabasco	Tabasco
Tamaulipas		Tamaulipas	Tamaulipas
Tlaxcala			Tlaxcala
Veracruz			Veracruz
Yucatán		Yucatán	Yucatán
Zacatecas		Zacatecas	Zacatecas

Fuente: elaboración propia con base en leyes orgánicas municipales y electorales de los estados de Coahuila, Hidalgo, Morelos, Nuevo León y Oaxaca.

Efectivamente, mientras la presencia de los regidores en los ayuntamientos es plural, la de los síndicos es poco recurrida, tal vez los legisladores locales no lo creyeron conveniente cuando incorporaron el sistema de RP. A nuestro parecer, la falta del síndico de RP es contraria a la democratización del proceso de toma de decisiones, pues el síndico de MR del mismo partido que el presidente municipal, generalmente no cumple con su papel de procurador de los intereses municipales y sucumbe, por conveniencia personal o de grupo, ante el poder del titular del ayuntamiento y de la administración pública. La información detallada sobre la composición de los ayuntamientos se encuentra en el **ANEXO UNO** del apéndice, con datos numéricos por Estado y municipios

Ahora bien, tratándose del número de integrantes de los ayuntamientos, existe una compleja variabilidad en el contexto nacional y por supuesto a nivel de cada entidad federativa. En el **Gráfico 1**, se observa una tendencia concentradora en el rango que oscila entre los 10 y 15 miembros y a la vez una dispersión como se manifiesta en los ayuntamientos de Chihuahua, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Sonora, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán. También la diversidad de ayuntamientos es producto de la interpretación autónoma que las legislaturas estatales hicieron del mandato constitucional federal. La fracción I del artículo 115 dispone que el ayuntamiento se integrará con: “un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine”.

Como no ha sido emitida la ley reglamentaria del mencionado artículo, en cada Estado se tomaron las decisiones legislativas correspondientes, de tal modo que las condiciones prevalecientes reflejan esa situación. En el abanico se observan dos extremos; por una parte, los ayuntamientos de los estados de Veracruz y Morelos, contemplan un rango menor de miembros, mientras que en los de Guerrero, Jalisco y México el rango asciende hasta veintitrés elementos, con la particularidad de que en el Estado de Tamaulipas, el número llega hasta 24 integrantes, cuando los municipios rebasan los 200 mil habitantes.

Del gráfico es posible inferir otras cuestiones. En los municipios con mayor densidad demográfica o capital del Estado, el número de miembros es abultado, sin que esto sea condición para un buen gobierno. De hecho, se da una

ADMINISTRACION PÚBLICA COMUNITARIA Y GOBIERNO LOCAL EN MEXICO: LAS AUTORIDADES AUXILIARES MUNICIPALES

relación contraria entre gobierno y sociedad, comúnmente se pierde la virtud de la cercanía como no sucede en municipios menos concentrados y la ciudadanía se topa con el poder de la burocracia. La agilidad en las relaciones de atención y concertación está en los municipios con estructuras pequeñas, porque ahí la convivencia entre servidores públicos y comunidad es práctica cotidiana.

GRAFICO 1.- RANGOS EN EL NUMERO DE INTEGRANTES EN LOS AYUNTAMIENTOS

Aguascalientes	8-17
Baja California	8-15
Baja California Sur	8-15
Campeche	11-15
Coahuila	7-15
Colima	10-13
Chiapas	7-16
Chihuahua	8-20
Durango	9-19
Guanajuato	10-15
Guerrero	8-23
Hidalgo	11-22
Jalisco	13-23
México	12-23
Michoacán	9-14
Morelos	5-17
Nayarit	9-18
Nuevo León	7-11
Oaxaca	7-22
Puebla	10-25
Querétaro	10-16
Quintana Roo	11-17
San Luis Potosí	8-18
Sinaloa	12-20
Sonora	7-22
Tabasco	12-14
Tamaulipas	8-24
Tlaxcala	7-9
Veracruz	3-15
Yucatán	7-21
Zacatecas	12-22

Fuente: elaboración propia con base en constituciones políticas estatales, leyes orgánicas municipales y leyes electorales de los estados.

2.2.4 Funcionamiento de los ayuntamientos

Los ayuntamientos operan en dos vertientes al estilo de las prácticas camerales. Como órganos colegiados y deliberantes deben tratar los múltiples asuntos de su competencia en sesiones y comisiones. Las sesiones son ordinarias

y extraordinarias y para su legalidad se verifican en el recinto oficial de potestad inviolable³⁴ denominado “sala de cabildos”, “sala de presidentes” o “sala de sesiones” y también, previo acuerdo, pueden realizarse en cualquier otro lugar del municipio pero nunca fuera de él. Dichas sesiones deben ser públicas y sólo privadas cuando el asunto a tratar merezca atención cerrada al público ciudadano, lo cual determinan los propios ayuntamientos: las cuestiones recaudatorias son de esa naturaleza. En Yucatán, único caso nacional, se cambia la regla, la ley de la materia dispone: las sesiones serán privadas y públicas cuando lo acuerde el ayuntamiento. Dicha condición no se aleja de la práctica común de los ayuntamientos a celebrar las sesiones cerradas a la ciudadanía, contraviniendo con ese proceder la norma y afectando el derecho de los ciudadanos a involucrarse en los asuntos públicos municipales.

En la clasificación de las sesiones nos puede ayudar el Reglamento Interno de las Sesiones de Cabildo del Municipio de Tlalnepantla del Estado de México que en su artículo 10 las tipifica como sigue:

Las sesiones se clasifican de la siguiente forma:

- I. Por su carácter [temporal], son ordinarias o extraordinarias;
- II. Por su naturaleza, son públicas o privadas; y
- III. Por su régimen, son resolutivas o solemnes.

Las sesiones son convocadas por el presidente municipal a través del secretario del ayuntamiento, acompañando el bosquejo del orden del día que será aprobado o modificado según los asuntos que regidores y síndico o síndicos acuerden incluir. La sesión es todo un ceremonial desde el pase de lista, la conducción y participación ordenada de los presentes hasta la toma de acuerdos y la clausura. Toda la responsabilidad de su buen desarrollo está en el presidente

³⁴ Aunque no todas las leyes lo hacen expreso, el salón de cabildos es el recinto oficial para la celebración de las sesiones del ayuntamiento, el cual es de carácter inviolable por cualquier fuerza pública que no esté a cargo del propio Ayuntamiento y, para que ésta tenga acceso, deberá contar con permiso previo del presidente municipal o, en su ausencia, por quien esté al mando. En el caso del Estado de Sinaloa, lo puede hacer el secretario del ayuntamiento, debiendo levantar constancia de ello, según el artículo 14 de la Ley de Gobierno Municipal.

municipal, quien tiene el voto de calidad en caso de darse empate en la votación de los acuerdos; la facultad de usar la fuerza pública para imponer el orden cuando las rispideces entre los presentes son álgidas y se salen de control, y la atribución de declarar recesos o suspenderla si no existen las condiciones para proseguir el desahogo del orden de día.

A la periodicidad de las sesiones descrita en el **Cuadro 2.3** deben apearse los ayuntamientos y por acuerdo de cabildo es posible que sesionen con mayor frecuencia. La legislación de 15 estados se pronuncia por cuando menos dos veces al mes, disposición que consideramos acorde a los ritmos de las interacciones público-sociales, pues de requerirse el tratamiento colegiado de cualquier asunto emergente o de urgente necesidad se convoca a sesiones extraordinarias. La fórmula semanal puede complicarle al presidente municipal la oportuna atención de los asuntos públicos, salir a negociarlos a otras instancias gubernamentales o atender las normales giras de trabajo y, la de cada mes, es posible que sea buena al evitar tiempos “muertos” o complicaciones en la agenda y sin embargo, afecta la rutina de las prácticas colegiadas.

En los estados de Durango y Tamaulipas se aplican criterios de desarrollo y población para fijar el número mínimo de sesiones ordinarias; en Durango, la Ley Orgánica del Municipio Libre señala tres grupos de municipios que pudiéramos interpretar como municipios grandes, medianos y pequeños, donde procede cada una de las tres fórmulas arriba descritas³⁵ y, en Tamaulipas, el Código Municipal refiere que los municipios sesionarán por lo menos una vez al mes, haciéndolo dos veces aquellos con menos de 150 mil habitantes, lo cual indica que los municipios más poblados se eximen de esa norma, quizás para facilitar las cargas

³⁵ En la fracción I del artículo 29 de la Ley Orgánica del Municipio Libre se determina que las sesiones ordinarias son obligatoria y deberán llevarse a cabo, “cuando menos una vez por semana, en los municipios de Durango, Gómez Palacio y Lerdo; cuando menos una vez cada 15 días en los municipios de Canatlán, Cuencamé, Guadalupe Victoria, Nombre de Dios, Poanas, Santiago Papasquiaro, Nuevo Ideal, Nazas, San Juan del Río, Pánuco de Coronado, Tlahualilo y Vicente Guerrero; y cuando menos una vez cada treinta días en los municipios siguientes: Canelas, Coneto de Comonfort, El Oro, Guanaceví, Hidalgo, Indé, Mapimí, Mezquital, Ocampo, Otáez, Peñón Blanco, Pueblo Nuevo, Rodeo, San Bernardo, San Dimas, San Juan de Guadalupe, San Pedro del Gallo, San Luis del Cordero, Santa Clara, Gral. Simón Bolívar, Súchil, Tamazula, Tepehuanes y Topia”.

de trabajo que demandan del ayuntamiento y de la administración pública mayor atención.

CUADRO 2.3.- PERIODICIDAD DE LAS SESIONES ORDINARIAS DE CABILDO

CUANDO MENOS UNA VEZ A LA SEMANA	CUANDO MENOS DOS VECES AL MES	CUANDO MENOS UNA VEZ AL MES	NO LO ESPECIFICA LA LEY MUNICIPAL
Chiapas	Coahuila	Aguascalientes	Baja California
Durango	Colima	Baja California Sur	Campeche
México	Chihuahua	Puebla	Hidalgo
Oaxaca	Guanajuato	San Luis Potosí	Jalisco
	Guerrero	Sonora	
	Michoacán	Tabasco	
	Morelos	Tamaulipas	
	Nayarit	Zacatecas	
	Nuevo León		
	Querétaro		
	Quintana Roo		
	Sinaloa		
	Tlaxcala		
	Veracruz		
	Yucatán		

Fuente: elaboración propia con base en la ley municipal de cada Estado de la República.

Con signos de descentralización, en Baja California, Campeche e Hidalgo, la legislatura local les transfirió a los ayuntamientos la facultad de reglamentar el calendario de sus sesiones, mientras que en Jalisco se infiere lo mismo, ya que la Ley de Gobierno y Administración Municipal simplemente especifica que todas las sesiones del ayuntamiento serán, por regla general, ordinarias y sin mencionar el periodo mínimo de su realización.

Entre que si son sesiones ordinarias o extraordinarias, públicas o privadas, resolutivas o solemnes, los acuerdos se toman de conformidad con la naturaleza del asunto tratado, pudiendo ser por mayoría simple o mayoría calificada de votos. La normatividad viene generalizándose y perfeccionándose para determinar los asuntos que requieren de formato simple o calificado, destacando la legislación del Estado de Nayarit al contemplar también la mayoría absoluta. Normalmente con los candados de mayoría calificada y mayoría absoluta se busca resguardar el

patrimonio municipal de malos manejos y racionalizar las decisiones de los ayuntamientos de mayor impacto en la vida de los municipios.³⁶

La otra vertiente está compuesta por las comisiones que se asignan en sesión de cabildo a los integrantes del ayuntamiento. Por lo general, las leyes municipales contienen un listado de comisiones permanentes que debe observar el presidente municipal entrante al hacer la propuesta correspondiente al ayuntamiento. La idea del legislador es guiar la toma de decisiones y no encapsular a todos los cuerpos colegiados con la misma cobertura. Del listado se pueden tomar aquellas válidas para atender las necesidades de cada municipio e incluso la ley faculta la creación de otras necesarias o acordes con las necesidades y características particulares.

En el **Cuadro 2.4** aparece el número de comisiones permanentes que contempla la ley municipal de cada Estado para sus municipios. Las denominaciones difieren de una entidad a otra y el número es variable, va desde dos comisiones en los estados de Baja California Sur y Sonora hasta las veintiuna en el caso de Morelos. El promedio entre ambos extremos es de diez, sin contar a los estados de Baja California, Coahuila, Jalisco, Nuevo León y Tlaxcala, pues la facultad de establecerlas queda bajo la responsabilidad de los ayuntamientos.

Las comisiones son colegiadas o unipersonales dependiendo del número de integrantes del ayuntamiento y las condiciones económicas del municipio. Cuando son colegiadas las aprueba el cabildo bajo los principios de pluralidad y equidad, y todas son irrenunciables, salvo causa de fuerza mayor que califica el propio gobierno. Su rol está en relación con el ramo administrativo³⁷ que les fue asignado y su fin es estudiar, vigilar, atender y proponer alternativas de solución para mejorar la gestión pública y darle solución a los problemas municipales que

³⁶ El artículo 55 de la Ley Municipal del Estado de Nayarit, dispone que los acuerdos del Ayuntamiento se tomarán por mayoría simple de votos, salvo aquellos que por disposición legal, se exija mayoría absoluta o calificada. Para los efectos de esta ley, se entiende por: I.- Mayoría simple, al menos la mitad más uno de los integrantes presentes del quórum necesario para que la sesión sea válida; II.- Mayoría absoluta, al menos la mitad más uno de la totalidad de los integrantes del Ayuntamiento, y III.- Mayoría calificada, al menos las dos terceras partes de la totalidad de los integrantes del Ayuntamiento.

³⁷ Con acierto, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, en su artículo 90 las denomina "comisiones administrativas".

afectan a la población.³⁸ Como ya citamos, no cuentan con funciones ejecutivas ni tienen facultades para “dar órdenes a los funcionarios, empleados municipales y público en general” como por ejemplo sucede en los municipios del Estado de Chihuahua,³⁹ sus observaciones y propuestas las hacen al presidente municipal o directamente ante el cabildo para su desahogo y atención respectiva.

CUADRO 2.4.- COBERTURA DE COMISIONES DEL AYUNTAMIENTO POR ESTADO

ESTADO	NUM	ESTADO	NUM	ESTADO	NUM
Aguascalientes	16	Baja California	Ayttos	Baja California Sur	2
Campeche	3	Coahuila	Ayttos	Colima	14
Chiapas	13	Chihuahua	4	Durango	2
Guanajuato	7	Guerrero	9	Hidalgo	8
Jalisco	Ayttos	México	17	Michoacán	13
Morelos	21	Nayarit	11	Nuevo León	ayttos
Oaxaca	14	Puebla	7	Querétaro	13
Quintana Roo	11	San Luis Potosí	16	Sinaloa	15
Sonora	2	Tabasco	14	Tamaulipas	6
Tlaxcala	Ayttos	Veracruz	20	Yucatán	6
Zacatecas	5				

Fuente: elaboración propia con base en la ley municipal de cada Estado de la República.

Se observa en el abanico de comisiones que las de gobernación y hacienda prácticamente se establecen en todos los municipios del país y tienen destinatario. En las leyes de Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Durango, México, Michoacán, Tabasco y Zacatecas, la primera corresponde al presidente municipal y la segunda al síndico procurador. En Tamaulipas sólo se hace referencia a que la de hacienda le toca al síndico; en Veracruz a un regidor que bien pudiera ser de la oposición, y en Oaxaca debe asignarse a la planilla triunfadora; es decir, a la fracción partidista del presidente municipal. También se han ido institucionalizado otras comisiones para atender asuntos públicos actuales y de fuerte interés social como son las de derechos humanos, medio ambiente, equidad de género y migrantes.

³⁸ En un intento de guiar el funcionamiento de las comisiones, las leyes municipales de los estados de Coahuila, Michoacán, Querétaro, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán describen a mayor detalle las facultades o funciones de las comisiones. En los demás estados la reglamentación queda a cargo del ayuntamiento.

³⁹ El artículo 30 del Código Municipal del Estado de Chihuahua señala que síndico y regidores tienen facultades de inspección y vigilancia y no pueden dar órdenes a los funcionarios, empleados municipales y público en general.

Las comisiones permanentes se aprueban en la primera o en la segunda sesión de cabildo⁴⁰ por el mismo periodo que el ayuntamiento, salvo en el Estado de Guanajuato donde son de carácter anual. Las transitorias o especiales se crean para atender asuntos específicos y temporales que el ayuntamiento considere de manejo especial, ya sea por su riesgo en la gobernabilidad o por la necesidad de garantizar el debido cumplimiento de acuerdos de concertación y para vestir los protocolos de la liturgia política municipal.

2.2.5 Problemas y avances en el diseño institucional del ayuntamiento

El diseño institucional del gobierno local presenta diversas complicaciones que influyen en el *modus vivendi* municipal. Esas complicaciones han sido tratadas por especialistas y políticos, de tal modo que son parte de los temas de la inacabada reforma del Estado. Blanca Acedo (2005), en su aporte al Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal auspiciado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Universidad Veracruzana, destacó cuatro características que el marco legal propicia: “elección por el mecanismo de la planilla bloqueada y cerrada (circunscripción única); sólo tienen derecho a registrar planilla los partidos políticos nacionales o estatales; duración del periodo de gobierno de tres años; impedimento de la reelección inmediata de los miembros del cabildo” (Valencia, 2005: 625). Efectivamente, es común que los regidores y síndicos se elijan dentro de la misma planilla que encabeza el presidente municipal de acuerdo con la ley o código municipal de cada Estado (Hernández y Negrete, 2001), y que en ese caso, la integración del ayuntamiento no es fiel al sentido del voto ciudadano ni refleja la proporción exacta de los resultados electorales en la distribución de los regidores y tampoco la elección del presidente municipal se hace aparte (Azis, 2005).

⁴⁰ El único caso donde se admiten 30 días después de la toma de posesión para la integración de las comisiones permanentes es el Estado de Querétaro, según el artículo 36 de la Ley Orgánica Municipal.

Las propuestas para rediseñar institucionalmente al gobierno municipal son variadas y a la vez coincidentes. Unas, fijan su atención en nuevos métodos para la elección del ayuntamiento con el fin de lograr su plena democratización e insisten en que ésta debe hacerse de manera individualizada; es decir, el presidente por su lado, el síndico también y los regidores de MR por circunscripciones territoriales a modo de distritos municipales. Igualmente, aunque con menos incidencia, se encaminan a la división de poderes en el gobierno municipal, siguiendo la estructura de los otros dos órdenes de gobierno. Sin embargo, la función judicial operativamente no se considera en las funciones del ayuntamiento, por lo que la sugerencia pudiera ir solo en el sentido de legalizar el poder ejecutivo y el poder legislativo como por ejemplo sucede en Bolivia, Brasil, Chile y Costa Rica, entre otros países, donde jurídicamente están separadas la función ejecutiva a cargo del alcalde y la función legislativa a cargo del concejo municipal o de la cámara legislativa municipal en el caso de los municipios brasileños.

Otras propuestas van por la ampliación del periodo constitucional a cuatro años siguiendo los pasos del Estado de Coahuila que desde el año 2003 la auspició, así como por la reelección inmediata. En algunos congresos, los dos aspectos estuvieron en la agenda sin ninguna concreción hasta la fecha. “Las propuestas en torno a la reelección –dice Blanca Acedo- presentan diferentes modalidades: desde eliminar del texto constitucional la redacción que prohíbe la reelección, y que cada legislatura defina las modalidades de la misma, tal como sucedía en los años anteriores a 1933, o establecer en el artículo 115 las acotaciones para la reelección, por ejemplo que se permita para un solo periodo inmediato; que sea factible sólo cuando se trate de un cargo distinto al que se sustentaba, o que sólo sea viable en el caso de los regidores, o incluso de los presidentes municipales” (Valencia, 2005; 633).

Adelantados en la ruta de los cambios para fortalecer la democratización del ayuntamiento y con ello las decisiones del cabildo, los ocho estados del **Cuadro 2.5** observan formatos particulares. En el proceso se distinguen dos cauces diferentes del modelo común que siguen los demás estados. En Nayarit y

Guerrero, las entidades más avanzadas en estos menesteres, el partido ganador obtiene la presidencia y la sindicatura, y los regidores de MR contienden por el voto en las circunscripciones que, en base a la población dividida entre el número de regidurías y las características geográficas, determinan las autoridades electorales en cada municipio, convirtiéndose, de esta forma, en verdaderos regidores de pueblo que pudiéramos denominar “regidores uninominales”, mientras que los regidores de RP se distribuyen de acuerdo a ciertos requisitos y fórmulas aritméticas que parten de la votación válida obtenida.

CUADRO 2.5.- MODELOS PARA LA DEMOCRATIZACION DEL AYUNTAMIENTO

DE MAYORIA RELATIVA			DE REPRESENTACION PROPORCIONAL
PLANILLA: PRESIDENTE Y SINDICO	PLANILLA: PRESIDENTE, SINDICO Y UN REGIDOR	REGIDORES POR CIRCUNSCRIPCION MUNICIPAL	REGIDORES
Nayarit		Nayarit	Nayarit
Guerrero		Guerrero	Guerrero
Durango			Durango
Guanajuato			Guanajuato
Morelos			Morelos
	San Luis Potosí		San Luis Potosí
Tlaxcala			Tlaxcala
Veracruz			Veracruz

Fuente: elaboración propia con base en la constitución política de los estados, leyes o códigos electorales y leyes municipales.

El otro cauce, lo conforman ocho entidades donde, a excepción de San Luis Potosí que contempla para el partido ganador un único regidor de MR, junto al presidente municipal y síndico o síndicos, no existen regidores de MR. Todos los regidores son de RP que igualmente se asignan a través de fórmulas específicas. Por supuesto que en la distribución de los beneficios participa el partido triunfante en la contienda electoral, lo cual suele darle la mayoría en la integración del ayuntamiento y con ello anular el espíritu de la ley.⁴¹ Es de resaltar lo que

⁴¹ El ejemplo lo encontramos en el ayuntamiento del municipio de León 2009-2012 del Estado de Guanajuato. Se compone de 15 miembros: el presidente municipal y los 2 síndicos del Partido Acción Nacional (PAN) como ganador, al que por el número de votos se le asignaron seis regidores de RP, correspondiéndole cinco al Partido Revolucionario Institucional (PRI) y uno al Partido Verde Ecologista de México. Comunicado electrónico de la Unidad de Acceso a la Información Pública del Municipio de León del 20 de septiembre de 2010.

acontece en los municipios de Durango, Gómez Palacio y Lerdo del Estado de Durango; la ley electoral, le garantiza al partido ganador la mayoría de regidores, al disponer que le corresponde el sesenta por ciento de éstos en la repartición, circunstancia que no pasa en el resto de los municipios duranguenses. Otra particularidad se da en los municipios del Estado de Chihuahua, el síndico con su suplente se elige individualmente; es decir, aparte de la planilla que conforman los candidatos a presidente municipal y regidores.

A las reglas de integración y elección de los ayuntamientos con matices de gobierno local más democrático y ciudadanizado, hay que agregarle que la ciudadanía tiene a su disposición el recurso constitucional para solicitar a la legislatura local, en caso necesario y con las pruebas relativas, la desaparición o suspensión del ayuntamiento y también la revocación del mandato de alguno de los integrantes de éste cuando el servidor público de elección popular cometa faltas graves en perjuicio de los intereses municipales. La disposición busca mantener el estado de derecho y evitar la ingobernabilidad. Al respecto, cabe la precisión de Quintana Roldán (2000: 345). El menciona que “la suspensión de ayuntamientos y la declaración de su desaparición, tienen efectos colectivos; la revocación y la suspensión de alguno de los miembros del ayuntamiento, resultan medidas de tipo individual”.

Al desaparecer un ayuntamiento o suspenderlo, la institución invocada por el ordenamiento nacional es el concejo municipal que, desde el momento de su designación por el Congreso estatal de entre los ciudadanos del municipio, asume las atribuciones de gobierno municipal y por tanto el nuevo cuerpo colegiado y sus integrantes tienen las mismas facultades y obligaciones de quienes han sustituido, gobernando como asamblea deliberante y de la misma forma que lo hace el ayuntamiento, integrándose en comisiones y deliberando en sesiones ordinarias y extraordinarias, conforme lo determinen las leyes municipales o que se acuerden en el cabildo.

Asimismo, dentro de la cultura política de nuestro país, la legislación local hace hincapié en la obligatoriedad de los cargos de elección popular municipales, cuyo mandato procede del párrafo cuarto del artículo 5 de la Constitución Federal:

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta.

Esos cargos son renunciables por causa de fuerza mayor que califica el ayuntamiento o la legislatura local⁴² en base a los alegatos del peticionario. De acuerdo con ese principio, ningún integrante del ayuntamiento debe separarse de sus funciones por voluntad propia, sino por resolución ajena a sus intereses. En la realidad, nadie quiere renunciar por los beneficios inherentes al cargo.

2.3 División territorial del municipio

La idea de este apartado, es conocer el entramado de la organización política y administrativa de los municipios de nuestro país, con dos propósitos; por una parte, mostrar que no siempre el ayuntamiento es la autoridad más cercana a los intereses sociales y por tanto se auxilia de representantes territoriales para cumplir su objeto social, y por la otra, discernir sobre los dos primeros componentes formales que aportan a la configuración de la administración pública comunitaria.

2.3.1 Territorialización del poder estatal y el municipio

Antes de entrar en materia sobre las características de la división territorial de los municipios, es conveniente considerar que el territorio, como elemento constitutivo del Estado, es esencialmente político y eso significa que, además de

⁴² En algunos estados la ley contiene diversas justificaciones para la renuncia al cargo de elección popular en los municipios e incluso sanciones como sucede en el Estado de Puebla. En el artículo 245 de la Ley Orgánica Municipal vigente se apremia la sanción para cuando alguien quiera rehusare, sin causa justificada o suficiente, a desempeñar el cargo de miembro de un Ayuntamiento o Junta Auxiliar, al cual se le aplicará una multa equivalente al importe de uno a tres días del salario mínimo y quedando inhabilitado por tres años para toda clase de empleos y cargos públicos.

ser un espacio geográfico, implica “un complejo de relaciones jurídico políticas explicadas por la historia, que establecen los hombres sobre un ámbito espacial determinado” (López, 1976: 461) y que la territorialización es una forma de distribución espacial del poder de los estados modernos, que reconoce y fortalece niveles de gobierno inferiores; unos, haciéndolo bajo las reglas del unitarismo y, otros, amparados en los principios del ideal federalista.

Luego entonces, la distribución territorial del poder de los estados ha sido, a partir de la década de los ochenta del siglo pasado, la esencia del proceso descentralizador y con ello, por ejemplo, “los gobiernos locales (provinciales y estatales) de México, Brasil, Bolivia, Ecuador, Argentina y Chile se beneficiaron en las décadas de los ochenta y los noventa, de la descentralización del poder y los recursos, y emprendieron una serie de reformas sociales y económicas que están transformando la geografía institucional de América Latina. Al hacerlo no sólo compartían el poder con el Estado-nación, sino, lo que es más importante, creaban la base para una nueva legitimidad política a favor del Estado-local” (Castells, 1999: 302).

Alexis de Tocqueville (2009: 84), de alguna manera, concierta el fenómeno de la descentralización con una forma de “desparramar el poder” en las comunas, a fin de interesar a un mayor número de personas en la cosa pública. Y, con esa idea, Elías García Rojas sostiene que “contar con una descentralización política, es alcanzar un gobierno de y para los ciudadanos, así como garantizar que las instituciones democráticas realicen sus actividades y gocen de su libertad civil y pública” (Orol, 2007: 101).

Pero alcanzar ese ideal democrático, implica que la gestión del Estado actual no siga dándose en contextos centralizadores y autoritarios, sino bajo “relaciones descentralizadas, interinstitucionales e intergubernamentales, de dirección por consenso, con el objeto de transformar el funcionamiento de las organizaciones públicas” (Uvalle, 1998: 53) hasta el nivel local.

Ese nuevo perfil del Estado obliga a los actores públicos y sociales a convivir al amparo de una nueva forma de gobernar, donde nadie esté excluido sino plenamente involucrado. En este mundo dominado por la globalización y la

necesidad de activar otros centros de decisión, el gobierno mexicano instrumentó políticas para descentralizar, de manera gradual y continua, atribuciones y recursos presupuestales a los gobiernos estatales y municipales y así fortalecer sus capacidades institucionales. Entre esas políticas destaca el fortalecimiento del federalismo (1976-1982), la descentralización de la vida nacional (1982-1988) y el nuevo federalismo (1994-2000). Con esas “decisiones descentralizadoras inscritas en procesos amplios, identificados como Reforma del Estado [...se ha] buscado descargar a los órganos centrales y como resultado final tener un mejor esquema de distribución de atribuciones y de poder político” (Rodríguez y García, 2003: 20).

Efectivamente, con sus claroscuros, la descentralización en nuestro país ha venido generando marcos institucionales y nuevos paradigmas en las relaciones de coordinación y de concertación. La transferencia de facultades hasta la autoridad municipal ha modificado los escenarios de la gestión pública local. Ahora y pese a las limitaciones estructurales que afectan la vida de los municipios, los ayuntamientos cuentan con capacidades para atender los problemas sociales de manera directa y cercana, y la sociedad puede tener una mejor idea de la actuación y capacidad de sus gobernantes y de los funcionarios públicos, de persuadirlos para que no evadan su responsabilidad y cumplan los compromisos, así como para ejercer control social y exigir la rendición de cuentas (Ibid).

Sin embargo, en la distribución del poder político en los tres órdenes de gobierno, es necesario ir al fondo de la vida municipal, a donde la interacción del Estado con la sociedad es mucho más estrecha y vinculante con la realidad. Por ahora, el gobierno local se desenvuelve en un terreno centralizado en la cabecera municipal, lo que, de algún modo, demerita su funcionamiento coherente y parejo dentro de su territorio y genera incapacidades para administrar. Según Moreno Plata (2001: 23), “El actual sistema [...que rige la conformación del ayuntamiento] propicia la centralización política y administrativa en la cabecera municipal, sustrayendo materialmente a las demás comunidades del ámbito de acción del gobierno municipal. Esta situación propicia que en la mayoría de las comunidades dispersas en el territorio municipal se presente el fenómeno vinculado con la poca o nula presencia de la autoridad”, condición que es más evidente en los municipios

rurales sin pasar por alto lo que sucede en los barrios, colonias y unidades habitacionales de los municipios urbanos.

Bajo esa lógica, es muy posible que el gobierno de los municipios grandes en territorio y/o población enfrente limitaciones en su capacidad de respuesta y control territorial y que en su logística para atender los intereses de las comunidades asentadas a lo largo y ancho de la geografía municipal, se presenten neuralgias en la gobernabilidad municipal, por querer tratar los asuntos públicos territoriales a distancia o sencillamente dejándolos pasar.⁴³ En alivio de esas circunstancias, las leyes municipales de los estados reconocen, aunque con ciertas insuficiencias en la precisión conceptual, una forma de organización política y otra de organización administrativa en que se dividen territorialmente los municipios y con ello los ayuntamientos tienen representantes oficiales a nivel de comunidad local o de cada circunscripción territorial en que se fraccionen los municipios.

2.3.2 Organización política: categoría de las comunidades locales

En la legislación municipal de los diferentes países del mundo se ha regulado la existencia de las comunidades o circunscripciones territoriales en que los municipios se dividen, dándoles el reconocimiento respectivo. Los dos casos que citamos enseguida son ejemplo de esa necesidad institucional estatal: en la República Bolivariana de Venezuela, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal señala en su artículo 30:

Las parroquias y las otras entidades locales dentro del territorio municipal son demarcaciones creadas con el objeto de desconcentrar la gestión municipal,

⁴³ En el Municipio de Acatlán del Estado de Puebla “Los ciudadanos inconformes señalaron que es hora que el gobierno estatal reconozca el esfuerzo de un pueblo unido, que se opone a la construcción de un depósito de agua en plena calle del barrio de San Miguel, obra que nunca han solicitado y que no hace falta en dicho barrio, además de tratarse de un proyecto mal planeado que sólo beneficiará a unos cuantos ciudadanos. Se trata de un depósito para almacenamiento de agua, cuya construcción cierra la continuación de la avenida Matamoros, a la altura de la Inspectoría Municipal del barrio de San Miguel”, <http://www.depuebla.com/notas/atlixcoizu/vecinos-de-san-miguel-exigen-soluci%C3%B3n-al-problema-de-agua-potable>, consulta del 15 de julio de 2010.

promover la participación ciudadana y una mejor prestación de los servicios públicos municipales.⁴⁴

Para la organización política de España, el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales establece en el numeral 4 de su artículo 1 que:

Es competencia del Ayuntamiento la división del término municipal en distritos y en barrios y las variaciones de los mismos.⁴⁵

Respecto de México, la división política de los municipios ha sido tarea histórica de las legislaturas estatales que recogieron y reconocieron de la Colonia distintas denominaciones: ciudad, villa, barrio, caserío, entre otras más. Esas subdivisiones obedecen a los centros de población que, en su identidad, llevan un nombre de acuerdo a sus características rurales o urbanas, y a sus condiciones de desarrollo o atraso; los criterios para su establecimiento difieren de un Estado a otro, lo cual da lugar a la heterogeneidad y complica la visión integradora del panorama de estas tipologías. En la legislación municipal de los estados del país, encontramos las 23 categorías políticas que con sus incidencias se muestran en el **Gráfico 2**, número inferior a la gama registrada en la realidad. Esto obedece a que los ayuntamientos, reconocen, determinan y reglamentan distintas categorías y denominaciones para atender sus propias necesidades. Tampoco el número de incidencias es real en la mayoría de los casos, por la misma situación.

No hemos tomado arbitrariamente el término “categoría política”,⁴⁶ la decisión se funda en los conceptos: categoría política determinada en la legislación municipal de la mayoría de los estados. La ley de la materia de Chiapas y Tlaxcala, dispone para las comunidades el término “*categoría político*

⁴⁴ http://www.cne.gov.ve/documentos/ley_munic01.php, consulta del 25 de junio de 2010.

⁴⁵ http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/rd1690-1986.html, consulta del 24 de julio de 2010.

⁴⁶ Entendemos por categoría política el estatus oficial de los centros de población según sus grados de concentración o dispersión demográfica, equipamiento urbano, disponibilidad de servicios públicos y de desarrollo económico e importancia política, donde la autoridad pública ejerce poder político.

La búsqueda en el compendio de leyes de los demás estados no proporcionó información sobre este aspecto. En Baja California, la ley municipal prevé que el Congreso local emitirá el “estatuto de las demarcaciones administrativas interiores del territorio municipal” y al no localizarse en la relación de leyes en línea, suponemos que no lo existe, dándose un vacío jurídico al abrogarse la ley anterior y no obstante que se prevé su aplicabilidad en lo conducente hasta en tanto los ayuntamientos no expidan las disposiciones reglamentarias respectivas.⁴⁸ Asimismo, en Jalisco, Nuevo León y Sonora las leyes omiten esta categorización y sugieren que la deben reglamentar los ayuntamientos.

Las categorías y denominaciones políticas: ciudad, villa, ranchería y pueblo, son las más frecuentes en el contexto nacional, siendo la ciudad el máximo galardón de la escala a que aspiran los habitantes de una comunidad, pues teniendo las comodidades y ventajas de la urbanización es posible ser cabecera municipal sino lo es o convertirse en un nuevo municipio. Este propósito también puede alcanzarlo una villa que suele ocupar el segundo lugar escalafonario. Las otras categorías y denominaciones relativamente son estereotipos muy propios de cada Estado. El detalle del panorama nacional se observa en el **ANEXO DOS**.

A simple vista pareciera que la organización política de los municipios es un referente para tipificar a las comunidades rurales; sin embargo, es dable también en los conglomerados urbanos. Ejemplos los hay: el artículo 12 del Bando de Policía y Gobierno 2009-2012 del municipio de Toluca Estado de México dice:

El Municipio está integrado por una cabecera municipal, que es la ciudad de Toluca de Lerdo, capital del Estado de México; 24 pueblos, sus barrios, rancherías y colonias; cuenta con una superficie total de 420.14 kilómetros cuadrados [...].⁴⁹

⁴⁸ El artículo tercero transitorio dispone: “Se abroga la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Baja California, a partir del día de la entrada en vigor de la presente ley. En tanto los Ayuntamientos del Estado expidan las disposiciones reglamentarias de esta Ley en los términos previstos en el Artículo Transitorio anterior, se seguirán aplicando en lo conducente, el contenido de la Ley que se abroga y su reglamento municipal”.

⁴⁹ <http://www.toluca.gob.mx/>, consulta del 23 de julio de 2010.

Por su parte el Bando de Policía y Buen Gobierno (sic) del municipio de Cuernavaca en su artículo 12 señala:

La Ciudad de Cuernavaca, está dividida para efecto de sus funciones políticas y administrativas en el Centro Histórico, en ocho Delegaciones Municipales, doce Poblados y dos barrios, así como las colonias, fraccionamientos y asentamientos humanos registrados en el H. Ayuntamiento.⁵⁰

Dentro de ese mundo de peculiaridades, llama la atención lo sucedido recientemente en el Estado de Chiapas y vale la pena destacarlo. Con las reformas de enero de 2009 a la Ley de Categorización Político-Administrativa de los Núcleos de Población se agregaron dos categorías: ciudad rural sustentable y villa rural sustentable; su pretensión es planear los asentamientos humanos para concentrar población dispersa, combatir la marginación y mejorar la calidad de vida de los chiapanecos.⁵¹ En septiembre del mismo año, se inauguró la primera ciudad rural sustentable a nivel mundial en el municipio indígena de Ostucán de la zona alta de Chiapas, registrada por el INEGI y la CONAPO como localidad 0139 con el nombre de Nuevo Juan de Grijalva,⁵² y en febrero de 2010 se inició la segunda en el municipio Santiago El Pinar de la misma entidad, también con base en los ocho Objetivos 2000-2015 de la Declaración del Milenio firmada por 147 estados en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, celebrada en Nueva York el 8 de septiembre del año 2000.⁵³

Como ejemplo de los parámetros prevalecientes en la legislación municipal para declarar un centro de población con “x” o “y” categoría política, el **Cuadro 2.6**

⁵⁰ <http://www.cuernavaca.gob.mx/new/transparencia/documentos/juridico/001.pdf>, consulta del 23 de julio de 2010.

⁵¹ Los artículos 10 bis y 12 bis del ordenamiento respectivo, hacen la tipificación y establecen los propósitos a detalle con la diferencia de que las ciudades rurales sustentables son de nueva creación mientras que las villas rurales sustentables pueden ser comunidades existentes o de nueva creación y ambas tienden a la concentración de la población dispersa o asentada en zonas de alto riesgo.

⁵² La Crónica de hoy, http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=458261, consulta del 23 de julio de 2010.

⁵³ Milenio, <http://impreso.milenio.com/node/8713108>, consulta del 23 de julio de 2010.

refleja la variedad del número de habitantes requeridos para que una comunidad acceda a ciudad, villa, pueblo o ranchería, cantidades que se combinan con otros requisitos que, por lo regular, siguen un patrón general: densidad demográfica, actividad económica prevaleciente, equipamiento urbano y de servicios públicos,⁵⁴ pero en unos casos son más las exigencias que en otros.

Para que una comunidad tenga la calidad de ciudad, según los datos de la tabla, dependerá del Estado a que pertenezca. Si por ejemplo está en Campeche, habrá de tener no menos de cinco mil habitantes y si fuera en Morelos no menos de setenta y cinco mil. La diferencia es abismal. En la misma ruta accidentada por la variación en las cifras se encontrarían los pobladores de una comunidad que quiere ser villa. Si estuvieran en el Estado de Aguascalientes se conformarían con ser mil para lograr esa etiqueta, pero si residieran en Oaxaca necesitarían ser cuando menos dieciocho mil para obtenerla.

En los estados de Chiapas, Michoacán, Nayarit y Nuevo León no hay referencia legal a las variables para determinar la categoría política y, en el caso de Michoacán, sí se alude a los requisitos pero no aparecen en el texto a que se hace referencia. En cambio para Jalisco y Sonora, el análisis fue nulo en todo sentido, no encontramos ningún indicio a nivel de la legislación. Sí, existen evidencias en la reglamentación que tuvimos a la vista de algunos municipios y, como sucede, en cada caso hay particularidades.

Las categorías y denominaciones políticas entonces, se convierten en el estatus de cada comunidad y dan noción de su tamaño y de su perfil urbano o rural y también determinan o pueden determinar las políticas de gasto del gobierno municipal y de los otros dos órdenes de gobierno. Un asentamiento humano mayor tiene preferencia en la dirección de los recursos sobre uno de menor

⁵⁴ Al respecto podemos citar los requisitos que especifica la Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas en su artículo 20. Para ser **Ciudad** el centro de población deberá contar por lo menos con 15,000 habitantes; equipamiento urbano, servicio de salud, mercado, rastro, cementerio; establecimientos de hospedaje, comerciales, de banca múltiple industriales y planteles de educación básica y media superior, así como edificios adecuados para la administración municipal; para ser **Pueblo** el centro de población tendrá más de 2,500 habitantes, equipamiento urbano, servicios de salud, mercado, rastro, cementerio; establecimientos de hospedaje, comerciales y planteles de educación básica, y para ser **Ranchería** el centro de población deberá tener menos de 2,500 habitantes.

importancia, la distribución diferenciada procura “atender las necesidades de la población, dotándoles de los servicios públicos correspondientes en atención a sus características y requerimientos”.⁵⁵

CUADRO 2.6.- POBLACION REQUERIDA PARA OTORGAR CATEGORIA POLITICA A CENTROS DE POBLACION

ESTADO	NUMERO DE HABITANTES			
	CIUDAD	VILLA	PUEBLO	RANCHERIA
Aguascalientes	>15,000	>1,000	-----	No reúna lo anterior
Baja California	>14,999	-----	-----	-----
Baja California Sur	>12,000	>5,000	>2,000	Hasta 199
Campeche	No <5,000	No <3,000	No <1,000	-----
Coahuila	>20,000	>7,000	>2,550	>1,000
Colima	>10,000	-----	>2,000	Cuando no reúna lo anterior
Chihuahua	>8,000	-----	-----	<499
Durango	6,000	4,000	1,000	-----
Guanajuato	>20,000	>7,000	>2,500	>500
Guerrero	N/D	N/D	N/D	N/D
Hidalgo	>25,000	>5,000	>10,000	<5,00
México	>15,000	5,000-15,000	1,000-5,000	500-1,000
Morelos	No <75,000	-----	>25,000	-----
Oaxaca	No <20,000	No <18,000	No <15,000	No <10,000
Puebla	20,000	10,000	2,500	500
Querétaro	>30,000	7,001-30,000	2,001-7,000	501-2,000
Quintana Roo	>10,000	> 5,000	>2,000	>500
San Luis Potosí	No <20,000	>7,000	>1,000	<1,000
Sinaloa	>20,000	>5,000	>2,000	-----
Tabasco	No <7,500	No <5,000	No <2,500	No <1,000
Tamaulipas	>25,000	>5,000	-----	Hasta 1,000
Tlaxcala	>20,000	>10,000	>1,000	< 300
Veracruz	>30,000	10,000	5,000	>500
Yucatán	No <15,000	No <8,000	No <3,000	-----
Zacatecas	X lo – 15,000	-----	>2,500	<2,000

Fuente: elaboración propia con base en la ley municipal de cada Estado de la República.

Así, las categorías políticas de los centros de población le dan sentido a la tipología que deben tener los municipios, cuyo tema, por demás necesario para el diseño e implementación de políticas públicas, “ha consumido mucho tiempo de

⁵⁵ Artículo 9 de la Ley Orgánica del Gobierno Municipal del Estado de Baja California Sur. En otros estados es posible encontrar elemento que de alguna forma inducen el destino de los recursos disponibles. En Coahuila, el artículo 22 del Código Municipal señala: Para efectos de la promoción del desarrollo urbano y rural y mediante declaratoria del Ayuntamiento [...], los municipios podrán utilizar las siguientes categorías para designar a sus centros de población. También en el Estado de Guanajuato la Ley Orgánica municipal determina en su artículo 24, las mismas disposiciones que en el caso de Baja California Sur.

investigación, estudio y análisis de una gran cantidad de académicos, servidores públicos e investigadores de reconocido prestigio⁵⁶ y sin embargo, parece no existir una alternativa real para la dirección de programas, principalmente sociales.

2.3.3 Organización administrativa: categoría de las circunscripciones territoriales

Al igual que en el caso de la organización política de los municipios a nivel mundial, también existen reglas que regulan su organización administrativa en cada país. Ejemplos los tenemos en Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela y España. A manera de prueba citaré tres casos: el artículo 164 de la Ley 2028 de Municipalidades de Bolivia del 28 de octubre de 1999 dispone:

Los Gobiernos Municipales tienen la potestad de organizar administrativamente el territorio del Municipio en distritos municipales, en el marco del proceso participativo de planificación y de ordenamiento municipal.⁵⁷

En tanto que en el artículo 318 de la Constitución Política de Colombia mandata:

Con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales.⁵⁸

Mientras que en el artículo 45 de la Ley 7/1985 del 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local español prescribe:

⁵⁶ Tipología municipal, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, números 42, 43 y 44, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1993, p. 9.

⁵⁷ <http://www.lexadin.nl/wlg/legis/nofr/oeur/lxwebol.htm>, consulta del 24 de julio de 2010.

⁵⁸ http://web.presidencia.gov.co/constitucion/index_06102009.pdf, consulta del 24 de julio de 2010.

Las Leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local regularán las entidades de ámbito territorial inferior al Municipio, para la administración descentralizada de núcleos de población separados, bajo su denominación tradicional de caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, lugares anejos y otros análogos, o aquella que establezcan las Leyes.⁵⁹

Con esos antecedentes es posible entender la necesidad de los estados nacionales de profundizar en la descentralización de su territorio, a efecto de administrar adecuadamente los intereses colectivos de los distintos centros de población menores al municipio, acción que invariablemente corresponde a la autoridad municipal por sí o mediante sus representantes políticos comunitarios. Para el caso de México y como aclaración necesaria, tampoco el término “categoría administrativa”⁶⁰ es constante en la legislación, en ocasiones la lectura nos da el de división territorial y puede movernos a confusión con el de categoría política; por tanto, en nuestro esfuerzo de interpretación en el **Gráfico 3**, enlistamos las que consideran las leyes de la materia y marcamos su incidencia a nivel de los treinta y un estados de la República. Su variedad corresponde a la voluntad soberana de cada legislatura estatal y la lista de 27 nombres es mayor en la medida que los ayuntamientos establecen otras categorías en la reglamentación municipal para cubrir sus propias necesidades urbanas y rurales.

Por consiguiente, “Cada municipio del país para ejercicio de la autoridad, se divide el territorio en circunscripciones territoriales que constituyen el ámbito competencial de los órganos de gobierno municipal” (Gámiz, 2004: 136), los cuales invariablemente son las autoridades auxiliares municipales como instituciones de Derecho público que en las demarcaciones establecidas o reconocidas por los ayuntamientos, no pueden ni deben sustituirse por ninguna otra figura de la estructura del gobierno municipal ni de participación ciudadana. En los casos de falta de cumplimiento de sus funciones de alguna autoridad o nula

⁵⁹ <http://legislacion.060.es/25119-ides-idweb.html#t4>, consulta del 24 de julio de 2010.

⁶⁰ A falta de una definición teórica de “categoría administrativa” en las diversas fuentes analizadas, proponemos la siguiente: la categoría administrativa es la clasificación que se otorga a la circunscripción territorial que determina la validez de los actos de la autoridad auxiliar municipal y que en ocasiones corresponde al mismo término geográfico de la categoría política.

ADMINISTRACION PÚBLICA COMUNITARIA Y GOBIERNO LOCAL EN MEXICO: LAS AUTORIDADES AUXILIARES MUNICIPALES

coordinación entre ambas instancias, existe un camino: la consulta a la comunidad para cambiarla.

GRAFICO 3.- CATEGORIAS ADMINISTRATIVAS EN EL CONTEXTO MUNICIPAL

DENOMINACION	ESTADOS
-Agencias Municipales	3
-Agencias de Policía	1
-Alcaldías	1
-Ayudantías	1
-Cabecera Municipal	31
-Colonias	3
-Comisarías	8
-Comunidades	2
-Congregaciones	2
-Delegaciones	17
-Delegaciones conurbadas	1
-Delegaciones Rurales	2
-Delegaciones Semiurbanas	1
-Delegaciones Urbanas	3
-Demarcaciones	1
-Encargaturas	1
-Fraccionamientos	2
-Juntas	1
-Juzgados Auxiliares	1
-Manzanas	7
-Secciones	6
-Sectores	4
-Sindicaturas	1
-Subagencias Municipales	2
-Subcomisarías	1
-Subdelegaciones	9
-Tenencias	1

Fuente: elaboración propia con base en leyes y códigos municipales y en Ley de Integración Territorial del Estado de Durango.

Las diferentes tipologías administrativas normalmente están aparejadas a las tipologías políticas, unas y otras sirven de referente en el quehacer político y administrativo de los representantes del gobierno municipal en cada comunidad o centros de población. Las categorías administrativas determinan la demarcación hasta donde el representante del ayuntamiento puede ejercer su autoridad sobre un territorio con fronteras definidas por la historia y/o documentalmente y sobre una población identificada con ese espacio territorial. Un delegado, por ejemplo, no puede involucrarse en cuestiones internas de otra delegación que no sea a la

que sirve, a menos que su liderazgo sea regional y le soliciten asistencia de manera consensuada en la otra u otras comunidades. En la legislación estatal de carácter municipal existen diferencias naturales en la nomenclatura de las categorías administrativas y, en algunas leyes, se describe con amplitud el tema de las autoridades auxiliares municipales.

Las categorías administrativas son ámbitos de competencia territorial en la acción de la autoridad auxiliar y también constituyen la residencia oficial de esta autoridad comunitaria. En el artículo 10 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz se hace mención expresa a esta condición:

El territorio de los municipios se constituirá por:

- I. Cabecera, que será el centro de población donde resida el Ayuntamiento;
- II. Manzana, que será la superficie de terreno urbano delimitado por vía pública, donde residirá el jefe de manzana;
- III. Congregación, que será el área rural o urbana, donde residirá el Agente Municipal; y
- IV. Ranchería, que será una porción de la población y del área rural de una Congregación, donde residirá el Subagente Municipal.⁶¹

La cabecera municipal es la comunidad más importante en el escalafón de las tipologías en los treinta y un estados, ahí opera el aparato burocrático de que dispone el gobierno local para cumplir sus diversas responsabilidades, mientras que en las demás localidades, según su categoría administrativa, residen las demás autoridades que pueden relacionarse con el ayuntamiento de manera directa o a través de sistemas de jerarquía comunitaria: un subdelegado, de un delegado o un agente de policía, de un agente municipal, entre otros casos.

Como el objeto jurídico de las divisiones territoriales de los municipios, se relaciona con el marco de legalidad en la actuación de la autoridad comunitaria, el legislador buscó o ha buscado abrir instancias de coordinación y participación ciudadana más próximas a los intereses colectivos de los núcleos de población,

⁶¹ <http://www.legisver.gob.mx/leyes/xLeyesAlfabetico.php>, consulta del 24 de julio de 2010.

propiciando con ello una mayor interacción del gobierno local con la sociedad y, por ende, una campo propicio para el diseño e implementación de políticas públicas. El artículo 6 de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa es un punto de referencia válido:

Con el fin de constituir una división administrativa de su territorio y determinar los mecanismos de gestión mediante los cuales los vecinos del municipio participarán en la mejoría de la calidad de vida de sus comunidades, los ayuntamientos emitirán el Reglamento que establezca las demarcaciones administrativas interiores de su territorio, tomando en cuenta los factores y características geográficas, demográficas y sociales de las comunidades inmersas en el territorio municipal.

Pues bien, en el universo de la organización administrativa de los municipios y en la diferenciación que existe en el listado de las categorías, las coincidencias generales son recurrentes. En los estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Hidalgo, Jalisco, México, Morelos, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas, las categorías comunes son delegación y subdelegación; en los de Aguascalientes y Guanajuato se dispone que deben ser delegaciones urbanas y rurales, en Coahuila delegaciones urbanas, semiurbanas y rurales, en Colima para zonas urbanas y conurbadas y en Nayarit, el concepto delegación es dirigido a ciudades y poblaciones más importantes y el de subdelegación a rancherías y pequeñas comunidades.

Por otra parte, en Chiapas se conocen como agencias y subagencias, y en Oaxaca las agencias municipales son para comunidades con no menos de diez mil habitantes y las agencias de policía para las que tienen un mínimo de cinco mil, lo que significa que estas jurisdicciones comprenden otros centros de población menores. En Michoacán son tenencias y encargaturas del orden; en Sinaloa sindicaturas y comisarías; en Sonora comisarías con sus delegaciones; en Veracruz manzana, congregación y rancherías, y en Yucatán colonias, fraccionamientos, secciones y manzanas, así como comisarías y subcomisarías.

Para Campeche las secciones municipales arrojan a diversos centros de población detalladamente relacionados en la ley de la materia y parecida interpretación tienen las secciones en que se dividen los municipios del Estado de Chihuahua. Ver **ANEXO TRES**.

Derivado de lo anterior pudiéramos adelantar que las circunscripciones administrativas, con extensión y límites, son arenas donde se materializan las funciones del gobierno municipal a través de sus representantes comunitarios y con las reservas de su papel político, pueden concebirse como extensión territorial de las decisiones del gobierno local.

2.3.4 Formatos para el cambio de categorías político-administrativas.

No estaría completo este análisis sin echar una mirada a los procedimientos que imperan en la creación, modificación o supresión de las categorías y denominaciones políticas y administrativas de los centros de población o circunscripciones territoriales, pues de su rango en la pirámide de la organización política, mucho dependen los apoyos de presupuesto, el disfrute de servicios públicos y, en sí, sus expectativas de desarrollo.⁶² A esas razones obedece que los habitantes de los centros de población se empeñen en promover su acceso al nivel político superior y adquirir una nueva tipología administrativa con una autoridad civil de mayor jerarquía en el escalafón. No es lo mismo ser subdelegado que delegado o comisario que síndico o agente de policía que agente municipal.

En el **Cuadro 2.7**, se agrupan los estados según la instancia encargada de hacer la declaratoria de las categorías políticas y de las categorías administrativas con algunas combinaciones. Dentro de los estados donde la declaratoria política la

⁶² En la entrega del Decreto 1350 del 30 de julio de 2009 que hizo el líder de la LX Legislatura del congreso del Estado de Oaxaca al agente municipal, por virtud del cual se elevó a categoría de ciudad a Puerto Escondido, “el agente municipal agradeció el respaldo de la LX Legislatura para hacer realidad un añejo anhelo de los habitantes de Puerto Escondido. Además, dijo, este nombramiento trae consigo certeza jurídica y acciones importantes así como la visión de trabajo conjunto entre los diferentes sectores”; <http://ciudadania-express.com/2009/08/16/entrega-lider-camaral-decreto-que-eleva-a-ciudad-puerto-escondido/>; consulta del 27 de julio de 2010.

ADMINISTRACION PÚBLICA COMUNITARIA Y GOBIERNO LOCAL EN MEXICO: LAS AUTORIDADES AUXILIARES MUNICIPALES

hace el ayuntamiento, en trece asume la facultad de declararla sin mayor trámite que darlo a conocer al gobierno del Estado; en Colima y Nuevo León no lo hace con la ciudad y sí con las demás categorías; en Hidalgo, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa y Veracruz hace la declaratoria pero con la aprobación o ratificación del Congreso. Cabe señalar que en San Luis Potosí, el procedimiento incluye el plebiscito para que los ciudadanos voten “con un sí o un no” por la categoría y denominación política que le corresponda a su comunidad.⁶³ Son trece estados donde el Congreso estatal conserva la facultad de hacerlo, con base en los elementos que aporten tanto el gobierno municipal como los vecinos interesados.

CUADRO 2.7.- INSTANCIAS QUE APRUEBAN LA CREACION, CAMBIO O SUPRESION DE NOMENCLATURAS POLITICO-ADMINISTRATIVAS

CATEGORIAS POLITICAS		CATEGORIAS ADMINISTRATIVAS	
DECLARATORIA DEL AYUNTAMIENTO	DECLARATORIA DEL CONGRESO	DECLARATORIA DEL AYUNTAMIENTO	DECLARATORIA DEL CONGRESO
Aguascalientes	Baja California	Aguascalientes	Campeche
Baja California Sur	Campeche	Baja California	Guerrero
Coahuila	Colima (la ciudad)	Baja California Sur	(comisarías)
Colima (no ciudad)	Chiapas	Coahuila	Jalisco
Chihuahua	Durango	Colima	Oaxaca
Guanajuato	Guerrero	Chiapas	San Luis Potosí
Hidalgo (declaratoria)	Hidalgo (aprobación)	Chihuahua	(delegaciones)
Michoacán	Jalisco	Durango	Tlaxcala
Morelos (colonias y pueblos)	México	Guanajuato	Veracruz
Oaxaca (declaratoria)	Morelos (la ciudad)	Guerrero (delegaciones)	Zacatecas
Nayarit	Nayarit	Hidalgo	
Nuevo León (no ciudad)	Nuevo León (Villa a ciudad)	México	
Querétaro	Oaxaca (aprobación)	Michoacán	
Quintana Roo	Puebla	Morelos	
San Luis Potosí (declaratoria)	San Luis Potosí (aprobación)	Nayarit	
Sinaloa (fijar y modificar)	Sinaloa (ratificación)	Nuevo León	
Veracruz (declaratoria)	Sonora	Puebla	
Yucatán	Tabasco	Querétaro	
Zacatecas	Tamaulipas	Quintana Roo	
	Tlaxcala	San Luis Potosí (comunidades)	
	Veracruz (aprobación)	Sinaloa	
		Sonora	
		Tabasco	
		Tamaulipas	
		Yucatán	

Fuente: elaboración propia con base en la Constitución Políticas y la ley municipal de cada Estado de la República.

⁶³ El Concejo Estatal de Consulta Ciudadana es el organismo encargado de preparar, desarrollar, vigilar y calificar los procesos de referéndum y plebiscito que le sean solicitados y es asistido por el Consejo Estatal Electoral, según los artículos 3 y 4 de la Ley de Referéndum y Plebiscito del Estado.

Respecto de la organización administrativa, la atribución prácticamente queda bajo la tutela del ayuntamiento, pero en siete estados la declaratoria la hace la legislatura local, dificultando la articulación mediata de la comunidad con la autoridad municipal. En Guerrero el Congreso expide la declaración cuando se trata de comisarías y en San Luis Potosí cuando se crean delegaciones. También hemos relacionado en la columna: declaratoria del ayuntamiento, a los estados de Michoacán, Nayarit, Nuevo León y Oaxaca, suponiendo que al no determinarlo la ley municipal o territorial le toca a los ayuntamientos hacerlo.

Los procedimientos sugieren dos líneas en su desarrollo; por un lado, indican grados de descentralización de facultades de los órganos estatales a los ayuntamientos, dejándoles a estos la atribución de organizar y administrar su régimen interior, y por el otro, manifiestan continuidad en la centralización de procesos, particularmente en los congresos estatales, al reservarse la facultad de hacer la declaratoria, que se publica en el Periódico Oficial estatal en buena parte de los estados de la República.⁶⁴

Las posibilidades para lograr la modificación de alguna categoría política tienen candados. Hay estados donde el número de habitantes y la disponibilidad de servicios públicos requeridos son menores, mientras que en otros se acrecientan, tal vez con la intención de inhibir las aspiraciones ciudadanas. En los extremos encontramos, por un lado, al Estado de Campeche con los parámetros mínimos en comparación con los observados en la legislación de las demás entidades: una comunidad con más de cinco mil habitantes puede ser declarada como ciudad o con más de tres mil, villa y pueblo con más mil. En el otro extremo está Morelos, con cantidades muy altas de población respecto del común, pues para que un centro de población aspire a ser ciudad requiere más de setenta y cinco mil habitantes y para constituirse en pueblo más de veinticinco mil.

⁶⁴ Atribuimos al retraso en la digitalización el hecho de que los acuerdos o decretos relacionados con el cambio de categoría y denominación política de los centros de población no aparezcan en las páginas de los congresos locales, sin embargo, a manera de ejemplo de su significado mencionamos que en el portal del Congreso del Estado de Guerrero aparecen los decretos más recientes por virtud de los cuales se declara la erección de comisarías municipales, se segregan comunidades de su municipio original para formar parte de otro o se crean nuevos poblados.

La Legislatura bajacaliforniana, al parecer, todavía no ha emitido el Estatuto de División Territorial de los Municipios previsto en la Ley del Régimen Municipal vigente y tampoco hubo evidencia de que lo hayan hecho los municipios, quedando por consecuencia en vigor, en esta parte de la organización político-administrativa, la anterior Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal que, como ya mencionamos anteriormente, fue abrogada con la disposición de su artículo tercero transitorio, relativa a su vigencia hasta en tanto no se cumpla con el mandato. Por otra parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León simplemente alude a la facultad del Congreso para elevar las villas a ciudades y no se menciona ninguna categoría más.

Respecto a Nayarit, la Ley Municipal únicamente contempla la organización administrativa y es la Ley de División Territorial la que le otorga facultades al ayuntamiento para reconocer y determinar la categoría política de nuevas poblaciones, siguiendo el procedimiento fijado por la misma ley, pero no se dice nada sobre cuáles son las categorías y las denominaciones correspondientes.

Como la centralización sigue campeando, las legislaturas locales, de una forma o de otra, tienen en su poder la suerte política de las comunidades que buscan acceder a estadios de mayor oportunidad en el tablero de las categorías político-administrativas. La población percibe que subir en el escalafón es mejorar sus condiciones de vida y el gobierno entiende que con ello es posible fomentar la concentración demográfica y aminorar los costos para el erario municipal. La dispersión en el medio rural es un problema de costo-beneficio en la prestación de los servicios públicos básicos: agua potable y electrificación principalmente.

Las tipologías de las comunidades son parámetros en los procesos de programación-presupuestación, guían las políticas de gasto y desarrollo local. El cuarto párrafo de la exposición de motivos de la iniciativa presentada en abril de 2008, para reformar los artículos 8 y 10 de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, cuyo objetivo consistía en imponer mayores exigencias para los ayuntamientos que deseen promover el cambio de nomenclaturas para sus centros de población, confirma parte de nuestra apreciación:

Las categorías político administrativas tienen una gran importancia en el proceso de programación presupuestación estatal de la inversión pública y tienen una vinculación indiscutible con el Sistema Estatal de Planeación Democrática en el que se comprenden, tanto el Plan Estatal de Desarrollo y los Planes Municipales de Desarrollo, Así como el Comité de Planeación del Estado de Tabasco (COPLADET), Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) y el Convenio Único de Desarrollo Municipal para Transformar Tabasco (CUDEMUTT), ya que las obras y programas deben responder a las verdaderas necesidades de la ciudadanía dando certeza a que los recursos de inversión se destinen a beneficiar a un mayor número de habitantes, los más necesitados del estado, de tal forma que se maximice su aportación al desarrollo económico y social y lograr la disminución de las disparidades micro regionales y los niveles de pobreza.⁶⁵

La revaloración de las etiquetas para las comunidades es una cuestión de interés de cada Estado de la República y, por supuesto, de cada país. Dos ejemplos son suficientes para ilustrarlo. Por una parte, en el Estado de Oaxaca la legislatura aprobó, durante sesión del 8 de julio de 2010, la solicitud de cinco comunidades del municipio de San Miguel Peras, para pasar de localidad a congregación con la categoría administrativa de agencia de policía.⁶⁶ Y por la otra, el Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, reunidos en asamblea general, decretaron el 15 de septiembre de 2009, elevar la Villa de Sara a la categoría de Pueblo, comunidad ubicada en la 7ª. Sección Judicial del departamento de Treinta y Tres.⁶⁷ Se observa en este último caso que la villa es inferior a la categoría de pueblo. En México, la villa comúnmente es la segunda etiqueta política en importancia después de ciudad.

⁶⁵ www.congresotabasco.gob.mx/.../231.%20Iniciativa%20Ley%20Org%20Municipios.pdf, consulta del 3 de agosto de 2010.

⁶⁶ adiario.oaxaca@gmail.com, El Congreso del Estado reanuda labores, 9 de julio de 2010, consulta del 3 de agosto de 2010.

⁶⁷ <http://www.presidencia.gub.uy/web/leyes/2009/09/11034.pdf>, consulta del 3 de agosto de 2010.

III. MATERIALIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA COMUNITARIA

La administración pública, viejo objeto, nuevo estudio, es un área de conocimiento indispensable para todo investigador que desee penetrar en la problemática que entraña la acción de todo Estado

Omar Guerrero (1982)

El centro de nuestra investigación está en discernir cómo la acción del gobierno local en México se verifica en las diferentes subdivisiones del municipio, que bien pueden abarcar una comunidad o un conjunto de comunidades locales. Por tanto, en este capítulo se explican los distintos componentes que entrañan la organización, elección y funcionamiento de las autoridades auxiliares municipales como entes territoriales que, a nombre del ayuntamiento, ejecutan acciones y programas en la comunidad de base, dando lugar a un tipo de administración pública comunitaria. El análisis pretende desentrañar el entramado institucional en que se desenvuelve la vida de esas instituciones de derecho público, cuyo objeto social está en promover y gestionar mejores condiciones de bienestar para los colectivos que representan, lo cual hacen habitualmente en ambientes adversos por las limitantes que tiene la construcción actual de su capacidad institucional y que desfavorece o restringe su desempeño.

3.1 Las autoridades auxiliares municipales en el contexto nacional

Este apartado comprende, primero, un breve análisis del término autoridad y del tipo de facultades que las autoridades auxiliares municipales realizan en términos de la descongestión del gobierno municipal; después, el estudio de las modalidades de su elección y designación, cuyo proceso es de vital importancia en la consecución de los intereses comunitarios y también en la eficacia y

eficiencia de la gestión local, y finalmente, lo relativo al tiempo del cargo que casi siempre corresponde al periodo del ayuntamiento, donde por supuesto, no deja de estar presente la no reelección inmediata.

3.1.1 Conceptualización de autoridad y descongestión del ayuntamiento

El estudio de la acción pública de las autoridades auxiliares municipales en el país, demanda iniciar con un rápido bosquejo teórico del término autoridad y de esta forma entrar de lleno a los diferentes componentes que, a nuestro entender, dan vida a esa estructura administrativa fundamental en la pirámide de la organización política del Estado.

Descifrar el concepto autoridad propone entrar al escabroso laberinto del poder, con numerosos intentos y conflictos para conceptualizarlo, tanto de un modo teórico como práctico (Luhmann, 2005). Para evitar ese túnel largo y de mayor debate no propio de esta investigación, en nuestro intento coincidimos con la idea de Gina Zabludovsky; ella estima que “En términos generales el poder ha sido considerado como un concepto más amplio que el de autoridad que se concibe como un caso especial de poder” (Zabludovsky, 1995: 16). Pensándolo así, la noción de autoridad nos indica que alguien ejerce influencia sobre los demás; es decir, tiene cierto poder de convencimiento que bien puede proceder del *prestigio cognoscitivo* fundado en el conocimiento o en la experiencia: esta persona es autoridad en la materia, sabe lo que habla y dice lo que sabe; o del *prestigio moral* resumido en quien actúa siempre honradamente, hace lo que piensa y sus actos son congruentes con sus principios; o del *prestigio que otorga el poseer una cualidad natural superior o extraordinaria*, reconocible y reconocida por los demás y que suele llamarse carisma, cuya misión del sujeto, habitualmente está al servicio de la comunidad; o también del *principio de investidura o delegación del poder*, en que la autoridad es de gobierno. “Es la que ostenta la confianza, delegación o representación de otros, en orden al gobierno comunitario” (Burgoa, 2007: 137) y es merecedora de obediencia.

Para Weber, en la organización social hay tres tipos de autoridad: la tradicional, la carismática y la legal-racional. La primera “se fundamenta en la idea del poder natural o del mandato divino [...] se reconoce como legítima debido a la historia y a la sucesión. La autoridad carismática se basa en dones especiales que se consideran únicos y dignos de admiración. Ambas formas de autoridad son menos estables y mucho más débiles que las formas legales-rationales. La autoridad legal-racional es aquella que emana del derecho, el consentimiento y las normas, y es ‘técnicamente superior’. Esta es la forma de autoridad predominante en la sociedad capitalista y la principal razón para el avance de la organización burocrática” (Parsons, 2007: 301).

A este análisis interesa, desde luego, el modelo de la autoridad legal-racional. Las autoridades auxiliares municipales encajan en esta forma de autoridad, aunque a veces el sistema de usos y costumbres predomina si no es que su origen corresponde a formatos híbridos que combinan reglas del derecho público con prácticas y usos propios de las comunidades indígenas.

Al amparo de esa concepción teórica, la autoridad legalmente constituida en cada comunidad o demarcación territorial de los municipios, tiene doble fuente de poder: como recipiendaria de la autoridad política que le delega la voluntad colectiva y como representante de una organización político-administrativa que la inviste de atribuciones. Y es precisamente en este último aspecto donde es posible encuadrar los tres niveles de descongestión del gobierno local: desconcentración, delegación y descentralización.

Desde el punto de vista de la desconcentración que en el *Diccionario de política y administración pública* del Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública (1978: 349), se define como “la competencia decisoria, que ejercen en un ámbito geográfico determinado, órganos distribuidos en el territorio [...]; mismos que están unificados por la autoridad jerárquica que sobre ellos conserva el órgano central que les transfirió dicha decisión”, sólo la legislación municipal de los estados de Chiapas, Nayarit y Tlaxcala alude a dicho término en la tipificación jurídica de esas autoridades: en Chiapas la ley determina a los agentes y subagentes, órganos desconcentrados; en Nayarit, a las delegaciones y

jueces auxiliares municipales como instancias desconcentradas; y en Tlaxcala a las presidencias de comunidad como órganos desconcentrados de la administración pública municipal, mientras que a los delegados les atribuye, sin más, la calidad de autoridades auxiliares.

Dentro del ámbito de la delegación, que supone un proceso de transferencia decisoria más avanzado que la desconcentración, una “autoridad política investida de ciertos poderes transfiere el ejercicio de los mismos en su totalidad o en parte, a otra autoridad. [Y] los poderes del delegado son precisamente aquellos que pertenecían al delegante, y los actos realizados en virtud de la delegación tienen la misma naturaleza jurídica que si los hubiera realizado el propio delegante” (Ibid: 386), existe el mayor número de casos. Casi el setenta y uno por ciento de los estados contempla en sus ordenamientos de carácter municipal el concepto delegación, siendo entonces el medio preferido por las legislaturas para comprender el cúmulo de facultades y obligaciones que dichas autoridades tienen asignadas en la legislación correspondiente.

Las leyes municipales de 22 estados contemplan la denominación de delegado y subdelegado, aunque también consideran otros nombres en la representación del ayuntamiento en centros urbanos o para cubrir todas las posibilidades de cada municipio. En los municipios de los estados de Aguascalientes, México, Querétaro, Tabasco y Tamaulipas existen, además de los delegados y subdelegados, los jefes de sector y jefes de manzana para la administración de los diferentes colectivos de las ciudades; en cuanto al Estado de Coahuila las delegaciones podrán ser urbanas, semiurbanas y rurales, según las características propias de cada municipio; en Morelos los delegados se designan en las cabeceras municipales con más de veinte mil habitantes, y en el Estado de Campeche expresamente se dice que las autoridades auxiliares son delegados de los ayuntamientos. Por otra parte, en los municipios de los estados de Guerrero y Sonora, el comisario está por arriba del delegado, en los de Quintana Roo lo está el alcalde, en los de Zacatecas el concejo congregacional y en los de Tlaxcala el presidente de comunidad, mientras que en Jalisco y Nayarit la relación se da a la inversa, el delegado es la autoridad superior a nivel comunitario.

Tratándose de la descentralización, las alcaldías en que se auxilian los ayuntamientos de los municipios del Estado de Quintana Roo, único caso en el país, se conciben jurídicamente como “órganos descentralizados, auxiliares de la Administración Pública Municipal” y no del gobierno local del que dependen directamente; es decir, la descentralización aludida no es política sino de carácter administrativo. Es preciso resaltar que “La descentralización, involucra un traslado horizontal y no vertical [de competencias], el cual, por lo demás, no es temporal sino definitivo y genera el ejercicio autónomo de la atribución respectiva por parte de la institución o autoridad que pasa a ser titular de la misma” (Chávez, 2008: 277), condición teórica no dada en la organización y funcionamiento de las alcaldías aunque tampoco dejan de ser una forma interesante de gestión municipal con atribuciones descentralizadas.

En este marco institucional divergente y heterogéneo que el Estado ha creado a través de las legislaturas locales, en la esfera de su autonomía, las autoridades auxiliares municipales pueden concebirse como instituciones público-sociales de carácter territorial y esa particularidad no es una situación derivada de la visión y de los arreglos formales de cada legislatura sino también de la práctica de su doble carácter representativo:

- a) Representan a la comunidad o circunscripción territorial en que se divide el municipio y son gestores del bienestar de la colectividad, y
- b) Representan territorialmente al ayuntamiento y son partícipes en el ejercicio del poder local, aunque tal condición no se haga explícita en el sistema jurídico correspondiente.

Ese doble valor determina las características de su poder de dirección e influye en el cumplimiento de sus funciones, sobre todo cuando la comunidad está empeñada en avanzar en la búsqueda de su bienestar y para lograrlo elige a los mejores prospectos. Las autoridades auxiliares municipales entonces, ejercen poder al interior de la comunidad y también lo reflejan hacia el exterior en cuanto son gestoras de soluciones a problemas comunitarios y pro ejecutoras de políticas para el desarrollo.

3.1.2 Modalidades en la elección y/o designación de autoridades

La recurrencia a denominar al municipio “cuna de la democracia”⁶⁸ no es una cuestión subjetiva en la apreciación de los analistas, es una realidad diaria de participación ciudadana en los diferentes roles de la vida municipal. En ese contexto, las autoridades auxiliares municipales provienen de la voluntad general más que del autoritarismo que, en ocasiones, las mismas reglas del juego propician.⁶⁹ De su elección democrática depende la legitimidad de su representación colectiva, de lo contrario es dable la desconexión entre gobierno local y comunidad y, por ende, su papel puede configurarse en un obstáculo en las interacciones Estado y sociedad.

En la exploración encontramos tres modalidades que le dan sentido a la existencia de esas autoridades. Su análisis nos brinda la oportunidad de conocer los mecanismos electivos prevaletentes y las disposiciones legales que a veces parecieran contradecir el juicio democrático comunitario. Estas modalidades son:

- a) Por convocatoria lanzada por el ayuntamiento en tiempo y forma;
- b) Por designación o nombramiento del ayuntamiento a propuesta del presidente municipal; y
- c) Por intervención del Instituto Estatal Electoral.

El medio imperante es la elección por convocatoria. El ayuntamiento expide, dentro del periodo establecido por la ley de la materia, la convocatoria abierta a la ciudadanía y, sin embargo, comúnmente cerrada a la participación de

⁶⁸ Hans Kelsen, en su obra *Teoría General del Estado*, manifiesta que “Los municipios son las democracias más antiguas y lo eran ya en un tiempo en la que la administración local se hallaba organizada sobre bases estrictamente autocráticas; es decir en el gobierno de una sola persona”, p. 294.

⁶⁹ El artículo 52 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro establece la posibilidad de que el ayuntamiento nombre de manera directa, a propuesta del presidente municipal, a los delegados y subdelegados municipales; lo mismo hace la Ley Orgánica Municipal del Estado de México para con los jefes de sector o de sección y de manzana y la Ley en Michoacán con el nombramiento de los jefes de manzana.

los partidos políticos.⁷⁰ Un ejemplo de esto último fue la poco concurrida elección de los 1,700 comités ciudadanos y 40 consejos de los pueblos originarios del Distrito Federal, proceso electivo celebrado el 24 de octubre de 2010. La convocatoria respectiva, excluyó la participación de los partidos políticos en la elección, quizás en base a lo estipulado en el párrafo segundo del artículo 115 de la Ley de Participación Ciudadana:

Estarán impedidos para ser representantes ante la Dirección Distrital los servidores públicos de cualquier poder y nivel de gobierno, ya sea del ámbito local o federal, así como los dirigentes y militantes de cualquier partido político.

La decisión recurrente de excluir a los partidos políticos en tales elecciones, supone evitar fisuras en el tejido social, quitarle ataduras ideológicas a los elegidos en su desempeño y darle fluidez a las relaciones de la autoridad comunitaria con el ayuntamiento, lo cual quizás redunde favorablemente en la convivencia ciudadana y en la prosperidad de las comunidades locales, porque se entrelazan los esfuerzos públicos con los intereses sociales en la implementación de políticas públicas.

Desde luego que los aspirantes a esos cargos deben cumplir los requisitos legales correspondientes, desde los básicos que en general establece la ley como ser mayor de edad, vecino del lugar, tener una forma honesta de vida o gozar de buena reputación y estar empadronado, hasta los candados propuestos por el presidente municipal y aprobados por el cuerpo colegiado: saber leer y escribir, obtener un “x” porcentaje de firmas de ciudadanos para su registro, presentar carta de antecedentes no penales reciente, curriculum vitae, entre otros.⁷¹ El

⁷⁰ En el artículo 7° del Reglamento para la elección de Autoridades Auxiliares del municipio de Villa Álvarez del Estado de Colima, publicado en el Periódico Oficial del gobierno estatal señala: “Por ser autoridades auxiliares que representan a los ayuntamientos democráticamente electos, no podrán proponer candidatos los partidos políticos, grupos políticos y organizaciones de cualquier tipo”, http://www.villadealvarez.gob.mx/documentos/Archivos/vdea_reg27.pdf, consulta del 15 de agosto de 2010.

⁷¹ La convocatoria del ayuntamiento de Jonacatepec, Estado de Morelos estableció los requisitos para la elección de agentes municipales del 10 de enero de 2010: “solicitud de registro en el formato expedido por la Junta Electoral Municipal; declaración bajo protesta de decir verdad que cumple los requisitos de elegibilidad y aceptación de la candidatura debidamente firmada por el

Cuadro 3.1 muestra los términos contenidos en la legislación para elegir por convocatoria a esos “representantes populares”, en términos de democracia directa.

CUADRO 3.1.- ELECCION DE LAS AUTORIDADES AUXILIARES POR CONVOCATORIA

ESTADO	CONVOCATORIA			
	ELECCION DIRECTA	PLEBISCITO	CONSULTA POPULAR	ELECCION VECINAL
Campeche				-Comisarios
Chihuahua	-Juntas Municipales	-Comisarios		
Durango	- Juntas, Jefaturas de Cuartel y de Manzana			
Guerrero				-Comisarios
Hidalgo				-Delegados y Subdelegados
México	-Delegados y Subdelegados			
Michoacán		-Jefes de Tenencia y Encargados del Orden		
Morelos			Ayudantes	
Nayarit	-Delegados y Jueces Auxiliares			
Oaxaca				-Agentes y Subagentes
Quintana Roo				-Miembros de la Alcaldía
Sinaloa*		-Síndicos y Comisarios		- Síndicos y Comisarios
Tabasco	-Delegados y Subdelegados			
Yucatán	-Delegados, Comisarios, Subcomisarios y Jefes de Manzana			
Zacatecas				-Congregaciones

Fuente: elaboración propia con base en las leyes y códigos municipales.

*Por plebiscito cuando las agencias y comisarías rebasen los siete mil habitantes y cuando tengan menos de esa cantidad se hará por asamblea general.

candidato, en el formato expedido por la Junta Electoral Municipal; copia certificada del acta de nacimiento, copia de la credencial de elector; constancia de residencia reciente expedida por el H. Ayuntamiento; tres fotografías recientes tamaño infantil; curriculum vitae; saber leer y escribir; tener disposición y tiempo suficiente para cumplir las responsabilidades adquiridas; firmar carta de civildad política; y constancia de antecedentes no penales expedida por la Procuraduría General de Justicia del Estado”, <http://www.jonacatepec.gob.mx/GacetasWeb/ano1no3.pdf>, consulta del 15 de agosto de 2010.

Como se observa, se mencionan cuatro conceptos para indicar el tipo de proceso que se llevará a cabo, entre los cuales no hay diferencias sustanciales, la idea es la misma, obtener autoridades democráticas con legitimidad para hacer su trabajo y facilitarle al ayuntamiento y a la administración pública municipal, la realización del suyo en cada comunidad. Cabe resaltar que la autoridad auxiliar electa por la voluntad popular llega a contar con suficiente poder para exigirle al presidente municipal obras y servicios públicos que, de otra forma, tal vez, no estaría obligado a proporcionar, presión social que indudablemente influye en la agenda de políticas y en el destino de los recursos disponibles. Su poder también se hace presente para comprometer participación ciudadana en la ejecución de acciones y obras públicas de beneficio común y en la búsqueda de apoyos de otras instancias gubernamentales. Así, “cuando la comunidad participa junto al gobierno, el municipio adquiere una identidad más fuerte, es en sí mismo un actor colectivo que está en mejores condiciones de negociar frente a otras instancias del gobierno federal o estatal, para obtener recursos que le permitan atender las demandas de su comunidad” (Zicardi, 1996: 19).

Otro recurso legal que la autoridad municipal tiene a su alcance, es la facultad de designar o nombrar a sus autoridades auxiliares, cuyo precepto es posible interpretarlo de dos formas: vía directa, sin el consenso de la ciudadanía con los riesgos políticos que ello implica o vía indirecta mediante procedimientos de consulta popular como lo indica el buen juicio o el sentido común en estos tiempos. En el **Cuadro 3.2** se observan cuatro modalidades que sugiere la ley y que posibilitan espacios a la imposición.⁷² En la práctica es normal observar que los presidentes municipales, por acuerdo de cabildo, convoquen a la ciudadanía para que esta elija a sus autoridades o, cuando menos, solicita la propuesta de la terna que, con las preferencias de quien gobierna, se analiza y aprueba siguiendo las formalidades correspondientes.

⁷² “Sesenta delegados municipales se presentaron este lunes ante el alcalde Raúl Tovar Tavera como Coordinadora independiente y desconocen a los Jefes de Sector de Delegados que nombró el propio primer edil, debido a que no funcionan”, <http://www.guerreroaldia.com/2009/09/14/surge-coordinadora-independiente-de-delegados-municipales-en-iguala/>, consulta del 15 de agosto de 2010.

CUADRO 3.2.- PROCEDIMIENTOS EN LA DESIGNACION DE AUTORIDADES AUXILIARES

PROCESO	ESTADOS
- Designación con base a procedimientos establecidos por el ayuntamiento.	Aguascalientes, Colima y Jalisco.
- Designación por el ayuntamiento a propuesta del presidente municipal.	Guanajuato (el presidente municipal puede optar por realizar una consulta pública previa), Guerrero (delegados), Morelos (nombramiento de delegados), Querétaro (o por elección directa si así lo acuerda el ayuntamiento), Quintana Roo (delegados y subdelegados designados por el presidente municipal o electos), San Luis Potosí y Veracruz (jefes de manzana).
- Nombramiento por el ayuntamiento en sesión de cabildo.	Chiapas y México (Jefes de sector o de sección y de manzana), y Michoacán (jefes de manzana).
- Nombramiento en base a un proceso de participación ciudadana.	-Sonora (comisarios y delegados) y Tamaulipas (delegados fuera de la cabecera municipal).

Fuente: elaboración propia con base en las leyes municipales de los estados.

La elección democrática de estas autoridades se abona sustancialmente con las formas en que puede intervenir el órgano electoral estatal en los comicios. Si bien es cierto que en la legislación de cinco estados, relacionados en el **Cuadro 3.3**, se establecen los criterios para darle certidumbre y legitimidad al proceso electivo, también es cierto que son avances significativos que las legislaturas de los demás estados no deben soslayar, principalmente los formatos que tienen lugar en los estados de Campeche y Tlaxcala, donde la elección es mandato constitucional y está bajo la responsabilidad del Instituto Estatal Electoral respectivo.

Con la intervención del órgano electoral en el proceso de elección, se suponen mayores dificultades para la injerencia de la autoridad municipal. En los estados de Campeche y Tlaxcala esa situación se minimiza pero tal vez no se elimina y en los otros tres estados se inhibe pero está latente. Al dejar libres los caminos a la voluntad ciudadana, el ayuntamiento y principalmente el presidente municipal con la estructura administrativa que tiene a su mando, tendrán que avenirse a los resultados de la elección y habrán de trabajar coordinadamente con las autoridades auxiliares electas. En este escenario de pluralidad, la comunicación real entre actores es determinante para lograr la conjunción de esfuerzos en la búsqueda del bienestar general; de su convivencia democrática civilizada, dependerá avanzar en la construcción del desarrollo local. Es sabido

que en la práctica del poder surgen preferencias en la atención y en el apoyo del gobernante hacia las autoridades y hacia la población, influye en sus decisiones el hecho de ser o no del mismo partido político o de sus conveniencias grupales, actitud de elección racional que afecta la vida comunitaria y de rebote al municipio en su conjunto.

CUADRO 3.3.- ELECCION DE AUTORIDADES AUXILIARES MUNICIPALES POR INTERVENCION DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL

ESTADO	AUTORIDAD AUXILIAR	PROCESO
Campeche	Juntas Municipales	Por mandato constitucional se eligen el primer domingo de julio de cada tres años al mismo tiempo que los ayuntamientos, por sufragio universal, libre, secreto y directo, en los términos que disponga la legislación electoral. ⁷³
Tlaxcala	Presidentes de Comunidad	Por mandato constitucional se eligen por los principios de mayoría relativa y sufragio universal, libre, directo y secreto cada tres años, el mismo día que los ayuntamientos, ⁷⁴ respetándose los usos y costumbres de las comunidades.
Puebla	Juntas Auxiliares	La elección corresponde a los ayuntamientos y éstos pueden convenir el apoyo del Instituto Estatal Electoral, sujetándose a los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia, que rigen la función electoral. ⁷⁵
Querétaro	Delegados y Subdelegados	La elección corresponde a los ayuntamientos y éstos pueden acordar el apoyo del Instituto Electoral del Estado, sujetándose a los principios rectores de la función electoral: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. ⁷⁶
Quintana Roo	Alcaldías	La elección corresponde a los ayuntamientos mediante un Comité Electoral integrado con servidores públicos de elección popular o bien podrán convenir la coadyuvancia del Instituto Electoral del Estado en la organización de las asambleas.

Fuente: elaboración propia con base en las leyes municipales y ordenamientos electorales estatales.

A diferencia de las elecciones por convocatoria y por designación, el proceso con la intervención de la institución electoral da mayor certeza y legalidad a los resultados, amén de que contribuye decididamente a la vida democrática local. La acción de la sociedad civil por democratizar los procesos electivos es un acicate para cualquier autoridad, que indudablemente se ve forzada a abrir mayores espacios a la voluntad ciudadana. De este modo encontramos que los

⁷³ Fracción IV del artículo 102 de la Constitución Política del estado libre y soberano de Campeche.

⁷⁴ Artículo 413 de dicho Código Estatal electoral del Estado de Tlaxcala

⁷⁵ Artículo 226 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla.

⁷⁶ Artículo 20 de la Ley Estatal Electoral del Estado de Querétaro (sic).

ayuntamientos atinadamente dan preferencia a la elección vecinal, aunque en el sistema de usos y costumbres la designación es una regla que ha trascendido los tiempos.

Las noticias que a veces aparecen en los medios de comunicación sobre conflictos derivados de la elección de autoridades auxiliares municipales, son por las prácticas intervencionistas del presidente municipal o de sus operadores políticos, cuyos afanes se despliegan en busca de los colaboradores comunitarios con el mismo color político, ya que constituyen cuotas de poder territorial y medios de promoción del partido gobernante. Quizás a ello obedecen las iniciativas de reforma a las leyes municipales para que intervenga la autoridad electoral en los procesos electivos. En los estados de Sonora, México⁷⁷ y Yucatán, entre algunos más, los diputados locales han hecho propuestas al respecto que, por ahora, forman parte del arcón de los recuerdos.

3.1.3 Periodo del cargo y la no reelección inmediata

Dos elementos más, necesarios de analizar en esta parte central de la investigación, son la vigencia del cargo y su posible reelección inmediata. El periodo prevaleciente del cargo de estos actores públicos es de tres años o de cuatro en el caso de Coahuila; es decir, corresponde al mismo periodo de los ayuntamientos aunque no necesariamente entren y salgan en la misma fecha. Pero en los estados de Guerrero e Hidalgo es menor por las disposiciones jurídicas vigentes y en Oaxaca por los usos y costumbres. En el primero, la

⁷⁷ En iniciativa de decreto para reformar la Constitución Política del Estado de Sonora y la Ley de Gobierno y Administración Municipal de octubre de 2007, el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, se pronunció por la elección democrática de los comisarios y delegados, <http://www.congresoson.gob.mx/InfoPublica/Juridico/XVI/Diputados/Folio-1151-58.pdf>. Así mismo, en comunicado de prensa 1401 del 9 de julio de 2008 del poder legislativo del Estado de México, se hizo saber que la iniciativa de decreto por el que se reformarían disposiciones de la Ley Orgánica Municipal, “pretende facultar al IEEM para la organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones de las autoridades auxiliares municipales mediante la celebración de convenio con los ayuntamientos mexiquenses, siempre y cuando el municipio realice el pago correspondiente a la autoridad electoral, <http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/POLEMEX.HTML>, consultas del 25 de agosto de 2010.

cuestión es *sui géneris*; a partir del segundo año se genera un rol en los puestos, según lo dispone el artículo 199 de la Ley Orgánica del Municipio Libre:

La administración de las Comisarías estará a cargo de un comisario propietario, de un comisario suplente y de dos comisarios vocales.

El primer año actuará la planilla completa, el segundo año cesará en sus funciones el Comisario, y asumirá ese carácter el Primer Comisario Vocal, pasando el suplente a fungir como Segundo Comisario Vocal, y éste a Primer Comisario Vocal. El tercer año, el segundo comisario vocal (sic) actuará como Comisario, y el suplente como Primer Comisario Vocal.

En el Estado de Hidalgo, los delegados y subdelegados duran en su encargo un año con posibilidades de ser ratificados por un año más. Esta constante rotación de la autoridad, desfavorece una administración comunitaria eficaz. Al no continuar la persona o personas electas en el cargo, se pierde el capital humano de quienes han adquirido un cierto aprendizaje en el servicio y se afectan las expectativas de la comunidad y el engranaje de la gestión municipal. Los cambios continuos pueden ser favorables cuando la autoridad auxiliar muestra negligencia y los pobladores desean progresar; pero de no ser así, el cansancio de los ciudadanos en elecciones anuales es una realidad y el desáire se vuelve una tradición en la vida comunitaria. La disposición contenida en el artículo 76 de la Ley Orgánica Municipal es determinante y deben sopesarla los actores políticos de dicha entidad:

Los Delegados y Subdelegados, serán electos por los vecinos de la localidad en el primer mes de cada año, durarán en su encargo un año y podrán ser removidos por causa justificada, a consideración de los vecinos de la comunidad. El nombramiento y remoción de Delegados y Subdelegados, se ajustará a lo previsto por las disposiciones legales vigentes y pueden ser ratificados por una sola vez.

Por cuanto se refiere al Estado de Oaxaca, en el veintiuno por ciento de los 418 municipios que se rigen por el sistema de usos y costumbres, las autoridades

municipales y las comunitarias duran menos de tres años. Esta situación tampoco es efectiva para el desarrollo de las comunidades indígenas enclaustradas en la marginación, aunque es menester aclarar que los roles son ascendentes en la pirámide de los cargo comunitarios. El **Cuadro 3.4** muestra que en el mayor número de municipios los cargos duran tres años; sin embargo, es relevante la cantidad de municipios donde duran entre un año y dos años. Suponemos que estas prácticas corresponden a las condiciones implantadas por la Colonia, pues “A diferencia de la antigua práctica que estatúa toda una vida para el ejercicio del mando, los españoles impusieron el término de un año para la renovación del poder” (Aguirre, 1991: 38).

CUADRO 3.4.- AUTORIDADES TRADICIONALES POR USOS Y COSTUMBRES

DURACION EN EL CARGO	NUMERO DE MUNICIPIOS
UN AÑO	59
AÑO Y MEDIO	27
DOS AÑOS	2
TRES AÑOS	330
TOTAL DE MUNICIPIOS	418 [de 570]

Fuente: Instituto Electoral del Estado de Oaxaca, consulta en línea, 16/08/2010

Dentro de la variedad de situaciones que tienen lugar en la vida municipal de México, no podía faltar el tabú de la no reelección inmediata en el contexto de las autoridades auxiliares municipales como se observa en el **Cuadro 3.5**. En la revisión de la legislación estatal se encontraron cuatro aspectos que caminan hacia la reelección inmediata, cuyo tabú es parte de nuestra cultura política. La no reelección es un artículo de fe institucionalizado con las reformas al artículo 115 constitucional de 1933 y aunque no se exprese tácitamente en la legislación municipal respectiva, es clara su observación. Así, únicamente en siete estados de la República la norma hace explícito este principio, en diez dispone su duración por el mismo periodo que los ayuntamientos, lo que implica la no reelección inmediata y en doce no alude nada al respecto y sin embargo se da por sentado.

Pero en Baja California, Hidalgo, Querétaro y Tlaxcala, las legislaturas locales contravinieron esa regla en el ámbito comunitario con el establecimiento de la permanencia en el cargo, ya sea para algunas autoridades auxiliares o para

todas. Mientras en Baja California rige para subdelegados y no para delegados, y en Tlaxcala para delegados y no para los presidentes de comunidad, en Hidalgo y Querétaro es para delegados, subdelegados y, por ende, para otras autoridades contempladas en la legislación municipal. Cabe aclarar, la ley jamás usa el concepto reelección inmediata si no términos parecidos. En Baja California la legislación la tipifica como *ratificación* y es hasta por tres periodos; en Tlaxcala como *un periodo más*; en Hidalgo como que se *ratificarán* por un año más, considerando que los cambios son anuales; y en Querétaro, los delegados y subdelegados cuentan con la oportunidad de *“realizar la función por un periodo más”*.

CUADRO 3.5.- FORMAS PARA PRORROGAR O NO LA PERMANENCIA EN EL CARGO

NO REELECCION	REELECCION INMEDIATA	MISMO PERIODO QUE EL AYUNTAMIENTO	NO SE ESPECIFICA
-Baja California Sur (Delegados) -Campeche -Chihuahua -Nayarit -Tlaxcala -Veracruz -Yucatán	-Baja California Sur (Subdelegados) -Hidalgo -Querétaro -Tlaxcala (Delegados municipales y sus suplentes)	-Chiapas -Durango -Guerrero -Morelos -Puebla -Quintana Roo -San Luis Potosí -Sonora -Tabasco -Tamaulipas	-Aguascalientes -Baja California -Coahuila -Colima -Guanajuato -Jalisco -México -Michoacán -Nuevo León -Oaxaca -Sinaloa -Zacatecas

Fuente: elaboración propia con base en constituciones políticas y leyes municipales de los estados.

Si la reelección inmediata de congresistas y ayuntamientos, en los últimos lustros ha sido un tema en constante debate en los corrillos políticos, en la tarea de los politólogos y en la vida cotidiana de los interesados en las cuestiones políticas de nuestro país, también debería serlo la reelección inmediata de las autoridades auxiliares por su simbiosis con la sociedad. Pero, qué esperar cuando la reforma del Estado no avanza y la llamada reforma política aprobada en abril de 2011 por el Senado de la República se traba en la Cámara de Diputados. Para la vida municipal es una nueva afrenta el haber dejado fuera del proyecto de decreto

la reelección inmediata de los ayuntamientos,⁷⁸ con un silencio inaudito de las asociaciones de municipios y de reconocidos municipalistas.

Es cierto que cuando la legislación municipal no hace mención a ningún proceso: no reelección, si reelección, el aparente vacío permite interpretar la ley en dos sentidos: darle cauce a la voluntad colectiva que desea la continuidad de sus representantes en función de su buen desempeño, o reglamentar la no reelección inmediata como sucede normalmente en la reglamentación municipal. Ejemplos de ello hay muchos y como muestra citaremos el contenido del artículo 15 del Reglamento para la Designación y Funcionamiento de las Autoridades Auxiliares Municipales de Manzanillo, Colima:

Las autoridades auxiliares en ningún caso y por ningún motivo podrán ser designadas para desempeñar las funciones propias de esos cargos en el período inmediato siguiente, cualquiera que sea la denominación que se les dé. Por lo que aquellos que hayan estado en ejercicio de sus funciones, no podrán ser designados para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que hayan sido nombrados con éste último carácter si podrán ser designados para ejercer funciones como autoridades auxiliares en el período inmediato siguiente siempre que no hayan estado en ejercicio.

Entre otras causas que generalmente intervienen en la decisión del gobierno local para reglamentar la no reelección inmediata, es la común y discutible creencia de que las autoridades elegidas en otro periodo de gobierno no son confiables, porque adquirieron compromisos con el anterior presidente municipal a quien le deben lealtad, lo cual no es del todo cierto si se considera que en sus interacciones, con frecuencia, se suscitan problemas por la falta de

⁷⁸ Después de mucho “debatir” la iniciativa de reforma política del presidente de la República y enviada el 15 de diciembre de 2009 al Congreso de la Unión, donde se propuso, entre otras cosas, que las legislaturas locales establecieran “la elección consecutiva de alcaldes y demás miembros de los ayuntamientos, hasta por un periodo de 12 años”, el 26 de abril de 2011, el Senado de la República aprobó el proyecto de reformas a diversos artículos de la Constitución Política Nacional, cuyo proyecto de decreto se envió a la Cámara de Diputados para su discusión y aprobación. Sin embargo, las reformas sólo contemplan la reelección inmediata de congresistas federales y locales, dejando fuera a los ayuntamientos que, a nuestro parecer, tienen prioridad.

respuesta a las reiteradas solicitudes y, en ocasiones, no hay reconciliación posible. Así mismo, esa idea se fortalece con otro hecho por igual discutible: la necesidad de contar con autoridades auxiliares afines a la nueva administración, condición a veces desdeñada por la comunidad al elegir a quien mejor le parece y no necesariamente adepto al presidente municipal; la voluntad democrática se impone a pesar de los tropiezos que pudieran darse en la gestión de los asuntos públicos. En otros casos, la ciudadanía prefiere tomar el partido del presidente y obliga a su autoridad a someterse para evitar complicaciones y no sacrificar su progreso.

Cabe resaltar que en los estados de Campeche, Chihuahua, Nayarit, Tlaxcala y Veracruz, las elecciones de las autoridades auxiliares municipales son de carácter constitucional y no asunto de leyes secundarias o de reglamentación municipal. Esta condición determina el grado de importancia que los congresistas locales le dieron en su oportunidad a quienes hacen posible cimentar las tareas políticas y administrativas del Estado en la sociedad de base.

3.2 Los actores públicos de la administración comunitaria

En esta parte, se continúa el análisis de los componentes formales que privan en la organización y funcionamiento de las autoridades auxiliares y con ese examen se sigue construyendo la teoría de la administración pública comunitaria. Toca entonces tratar las formas en que se da la representación política de dichas autoridades; es decir, su carácter individual y colegiado.

3.2.1 Autoridades auxiliares municipales de carácter unipersonal

En la materialización de las acciones ejecutivas que llevan a cabo las autoridades auxiliares municipales, nos encontramos con que en la mayoría de los casos la representación es unipersonal y esta característica es dable también en los municipios de los estados que han previsto y desarrollado la representación colegiada, pues la idea del Estado es controlar todos los espacios territoriales. Por

lo general una sola persona es quien asume el cargo durante el periodo fijado en la ley. Esta situación pudiera hacernos creer que es un factor negativo y poco viable en el desempeño de sus facultades y obligaciones. En realidad intervienen otros ingredientes comunitarios que facilitan o dificultan su responsabilidad social y política: liderazgo, capital social de la comunidad, relación con el presidente municipal, medios de comunicación, distancias, entre otros.

Cuando la autoridad tiene liderazgo y ha cumplido bien otros cargos en la comunidad es arropado por su legitimidad y por la confianza, virtudes básicas para movilizar a la ciudadanía a favor de sus ideales y contar con respaldo moral y económico en la gestión y negociación de apoyos a la comunidad. Por supuesto, su identidad con el titular del ayuntamiento es favorable pero no determinante en la eficaz realización de sus actividades.

La designación directa que proponen algunas leyes municipales pudiera ser buena para la autoridad municipal pero no para la comunidad. Esa imposición afecta la labor del representante del ayuntamiento ante quienes no lo eligieron y el divorcio repercute en el progreso comunitario; sin embargo, donde hay miedos a la división interna por la confrontación de grupos con sus candidatos o donde la apatía y la desorganización son un sistema de vida, la intervención del presidente municipal es una condición necesaria y definitiva. En ocasiones la propia ciudadanía pide esta forma de tener a su líder. Otro elemento de influencia en la acción de las autoridades unipersonales, es la imposición que la misma comunidad hace del cargo sobre personas sin liderazgo y sin convicción de servicio. En situaciones extremas, los vecinos buscan castigar al menos participativo, al "pasajero gratuito" y, sin medir razonadamente las consecuencias, corren la aventura. Es cierto que el cabildo tiene la facultad de revocar el mandato y proponer a otro individuo con deseos de trabajar, pero eso de nada sirve si la colectividad se empeña en mantener a quien eligió, por más inoperante que sea.

Como suele acontecer, el quehacer de la autoridad auxiliar se desarrolla en campos minados, principalmente por la aridez de recursos económicos en las arcas municipales que no responde a sus constantes demandas. En estos casos

el liderazgo⁷⁹ se convierte en un especie de mecenas de la comunidad, ya que con su compromiso, libremente aceptado, produce resultados socialmente útiles para el mejoramiento de vida comunitaria y también garantiza la corresponsabilidad de la comunidad con el gobierno local en la realización de políticas, ya sea mediante la cooperación económica, la contribución con materiales de la región o con la aportación de mano de obra. De esa forma la autoridad carismática, como le llama Weber, se hace presente, cultiva y fortalece el capital social comunitario que, en efecto, funciona como “la institucionalidad formal e informal que integra las normas culturales de confianza entre individuos, por un lado, con las prácticas de cooperación entre todos los miembros de un sistema social” (Durston, 2000: 24), buscando el mejoramiento de su calidad de vida colectiva.

Tomando en consideración experiencias dadas, la autoridad unipersonal no es limitante, sí pueden darse situaciones complejas cuando la comunidad es exigente y “las fuerzas no alcanzan para atender las presiones de los vecinos” se quejaba con el presidente municipal el delegado de la comunidad de Botí, del municipio de Acambay, Estado de México. En estos casos, es muy significativa la cooperación vecinal y la solidaridad de los docentes del lugar en la orientación y redacción de solicitudes para obtener apoyos del gobierno local e inclusive de autoridades estatales y federales. Los profesores no son ajenos a llevar las cargas de la representación y de la gestión de los intereses colectivos y la ciudadanía fija su atención en ellos, pues en la práctica, además de educar, habitualmente son gestores naturales de los intereses comunitarios.

En el **Cuadro 3.6** se ilustra la gama de nomenclaturas y jerarquías imperantes en veinticuatro estados de la República. En el contexto de las jerarquías no siempre es una condición de superior-subordinado, a veces la relación es de equivalentes como sucede en los estados de Guerrero, Jalisco y

⁷⁹ “Se entiende por liderazgo aquella influencia positiva que alguien ejerce sobre los demás en un grupo, empresa o institución. Es decir, es un poder que estimula el despliegue de la energía en un ente social para hacer realidad una determinada visión; llevar a cabo ciertas acciones a fin de alcanzar propósitos específicos [...] El líder es aquella persona que al articular una visión con acciones concretas ejerce una fuerza sobre los demás que los induce a la consecución de propósitos grupales”. Liderazgo y compromiso social, Enrique Agüera Ibáñez, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, p. 57.

ADMINISTRACION PÚBLICA COMUNITARIA Y GOBIERNO LOCAL EN MEXICO: LAS AUTORIDADES AUXILIARES MUNICIPALES

Sonora. En Guerrero, el comisario administra en localidades rurales y el delegado en cabeceras municipales con más de veinte mil habitantes o en localidades sin comisaría y ambos dependen directamente del presidente municipal; en Jalisco, el delegado corresponde a comunidades con más de 2,500 habitantes y que cuenten con oficinas mientras que el agente a los demás centros de población, y en Sonora, tanto el comisario como el delegado atienden la administración de la comisaría o delegación en que hayan decidido constituirse los pobladores.

CUADRO 3.6.- AUTORIDADES AUXILIARES DE CARACTER UNIPERSONAL

ESTADO	DENOMINACION
-Aguascalientes	-Delegados, Subdelegados, Comisarios, Jefes de demarcación y Jefes de manzana
-Baja California	-Delegados y Subdelegados
-Baja California Sur	-Delegados y Subdelegados
-Coahuila	-Delegados y Subdelegados
-Chiapas	-Agentes, Subagentes
-Guanajuato	-Delegados y Subdelegados
-Guerrero	-Comisarios y Delegados
-Hidalgo	-Delegados y Subdelegados
-Jalisco	-Delegados y agentes
-México	-Delegados, Subdelegados, Jefes de Sector o Sección y Jefes de manzana
-Michoacán	-Jefes de Tenencia y Encargados del Orden
-Morelos	-Delegados y Ayudantes
-Nayarit	-Delegados y Juez Auxiliares
-Nuevo León	-Delegados (Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Santiago)
-Oaxaca	-Agentes Municipales y Agentes de Policía
-Querétaro	-Delegados, subdelegados, Jefes de Sector y Jefes de Manzana
-San Luis Potosí	-Delegados
-Sinaloa	-Síndicos y Comisarios
-Sonora	-Comisarios y Delegados
-Tabasco	-Delegados, Subdelegados, Jefes de Sector y Jefes de Sección
-Tamaulipas	-Delegados, Subdelegados, Jefes de Sector y Jefes de Manzana
-Tlaxcala	-Presidentes de Comunidad y Delegados
-Veracruz	-Agentes y Subagentes
-Yucatán	-Comisarios, Subcomisarios, Jefes de Manzana y otros

Fuente: elaboración propia con base en las leyes municipales y códigos municipales de los estados.

Por otra parte, es conveniente mencionar que en los estados de Campeche, Colima, Chihuahua, Durango, Puebla, Quintana Roo y Zacatecas, los municipios tienen una combinación entre autoridad individual y autoridad colegiada como se muestra en el **Cuadro 3.7**. Mientras que las autoridades colegiadas comúnmente corresponden a subdivisiones municipales, llamadas en unos casos secciones y,

en otros, alcaldías o congregaciones, las unipersonales se establecen en comunidades indistintamente urbanas o rurales como sucede en los municipios colimenses: las delegaciones con su delegado se constituyen en zonas urbanas o conurbadas y las comisarías con su comisario y las juntas con su estructura en las demás localidades.⁸⁰ No siempre las autoridades individuales dependen jerárquicamente de la autoridad colegiada, repetidamente lo hacen del presidente municipal o del secretario del ayuntamiento como su interlocutor inmediato, sin que en algunas legislaciones se prevea su control por la unidad administrativa que determine el ayuntamiento.

CUADRO 3.7.- COMBINACION DE AUTORIDADES AUXILIARES MUNICIPALES

ESTADO	COLEGIADAS	UNIPERSONALES
-Campeche	-Juntas Municipales	- Agentes Municipales, Delegados de Sector, Inspectores de Cuartel y Jefes de Manzana
-Colima	-Juntas Municipales	- Comisarios, Delegados y subdelegados
-Chihuahua	-Juntas Municipales	- Comisarios de policía
-Durango	-Juntas Municipales	- Jefes de Cuartel y Jefes de Manzana
-Puebla	-Juntas Auxiliares	- Delegados, Inspectores de Sección
-Quintana Roo	-Alcaldías	- Delegados y Subdelegados
-Zacatecas	-Concejos Congregacionales	- Delegados

Fuente: elaboración propia con base en las leyes municipales de los estados y el Código Municipal del Estado de Chihuahua.

La combinación de autoridades colegiadas y unipersonales propone la representación de los ayuntamientos de modo estratégico en el universo de las localidades grandes, medianas y pequeñas que integran el territorio de los municipios, de tal modo que todas estén bajo control de la autoridad municipal. Al respecto ilustra el artículo 12 del Código Municipal del Estado de Chihuahua, al instituir que las secciones y comisarías de policía, comprenderán haciendas, rancherías, ejidos, congregaciones y demás centros de población que se encuentren dentro de sus respectivos límites y el artículo 5 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán al disponer que las cabeceras municipales, tenencias y encargaturas del orden comprenderán las ciudades, villas, poblados,

⁸⁰ Véanse los artículos 11 y 12 de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima.

colonias, ejidos, comunidades, congregaciones, rancherías, caseríos, fincas rurales, entre otras comunidades.

3.2.2 Autoridades auxiliares de representación colegiada

Toca el turno a la exploración del marco institucional de las autoridades colegiadas en siete estados de la República que se enlistan en el **Cuadro 3.8**. En cinco de ellos, la denominación de las corporaciones colegiadas es el de juntas, de tal forma que en su acepción efectivamente es un “Conjunto de individuos nombrados para dirigir los destinos de una colectividad”⁸¹ determinada. Las juntas municipales, salvo dos casos, son instituidas en las secciones o demarcaciones en que se divide el territorio del municipio a efecto de administrar los distintos centros de población asentados en la municipalidad. En Colima, las juntas municipales se nombran en las comunidades rurales con más de 2,000 habitantes y en Puebla, las juntas auxiliares en las comunidades más importantes del municipio.

CUADRO 3.8.- AUTORIDADES AUXILIARES COMO CUERPO COLEGIADO

ESTADO	DENOMINACION	INTEGRACIÓN
Campeche	Juntas Municipales	Presidente, 1 síndico, 3 Regidores de Mayoría Relativa y 1 Regidor de Representación Proporcional
Colima	Juntas Municipales	Presidente, Secretario y Tesorero
Chihuahua	Juntas Municipales	Presidente Seccional y 2 Regidores y habrá 1 Regidor más cuando la sección tenga más de cuatro mil habitantes
Durango	Juntas Municipales	Presidente, 2 Consejales (sic) y los auxiliares que se requieran
Puebla	Juntas Auxiliares	Presidente Auxiliar y 4 miembros propietarios
Quintana Roo	Alcaldías	Alcalde, 3 Concejales y un Tesorero
Zacatecas	Concejos Congregacionales	Presidente y 6 Concejales

FUENTE: elaboración propia con base en las leyes municipales de los estados. En el caso del Estado de Campeche también es fuente la Constitución Política del Estado.

En los otros dos, la denominación de la autoridad colegiada cambia pero sus atribuciones son equiparables. De una parte, las alcaldías municipales en los municipios quintanarroenses, cuyo concepto no alude al cargo u oficina del alcalde

⁸¹ Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Tomo IV, Decimonovena Edición, Madrid, España, 1970.

o juez según su origen etimológico del árabe, sino a las divisiones submunicipales y a la autoridad que atiende las funciones “administrativas descentralizadas” por la ley respectiva. Y de otra, los concejos congregacionales de los municipios zacatecanos que administran las congregaciones erigidas por la Legislatura estatal a petición de los interesados. Estas autoridades presentan ciertos rasgos que van con los concejos municipales instituidos en la legislación municipal de otros países, por ejemplo, los concejos municipales del Estado Peruano⁸² o de la República de Bolivia,⁸³ pero no dejan de ser coincidentes con el espíritu del ayuntamiento, porque los términos concejo y ayuntamiento son análogos.

Ahora bien, las juntas municipales del Estado de Campeche, como institución guardan toda similitud con el ayuntamiento, lo que no sucede del todo con las del Estado de Chihuahua y menos con las demás entidades señaladas en el cuadro referido. Las juntas municipales campechanas se integran de un presidente, cuatro regidores y un síndico procurador, características que permiten la repetición del ayuntamiento en cada una de las secciones de los municipios y así cualificarlas como una especie de gobierno comunitario. Por este camino también avanzan las juntas municipales de Chihuahua, aunque en su conformación no aparece el síndico procurador.

A diferencia de esos importantes alcances en la materialización de la administración pública comunitaria, las juntas municipales del Estado de Colima, se organizan como una mesa directiva de vecinos con la particularidad de que el representante del ayuntamiento sólo es el presidente de la junta y que el secretario y el tesorero son auxiliares administrativos de éste, pero como los tres proceden de una elección democrática deben de operar conjuntamente. En lo que respecta a las juntas municipales del Estado de Durango que actúan en las porciones territoriales reconocidas en el Bando de Policía y Gobierno de los

⁸² De acuerdo con el artículo 5º de la Ley Orgánica de Municipalidades 27972, “el concejo municipal [...] está conformado por el alcalde y el número de regidores [en otros países se denominan concejales] que establezca el Jurado Nacional de Elecciones, conforme a la Ley de Elecciones Municipales”.

⁸³ José Mario, Serrate Paz cita que “El Gobierno Municipal está conformado por un Concejo y un Alcalde. El Alcalde representa al ejecutivo y el Concejo, que es la máxima autoridad del gobierno municipal, representa al órgano legislativo”, en “*Bolivia Gobiernos municipales*”, p. 44, <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2545/6.pdf>, consulta del 20 de agosto de 2010.

municipios, se integran de un presidente y dos concejales, escrito el segundo término con **s** y no con **c** como sugiere la idea. Tal vez pudiera obedecer a una falta ortográfica ya que la palabra escrita de esta forma no existe. El supuesto es conducente cuando observamos que en el artículo 6 del Reglamento para el Desempeño de la Junta de Gobierno de la Villa de Gregorio A. García y las Jefaturas de Cuartel del Municipio de Gómez Palacio, el concepto concejal se escribe con **c** como aconseja el razonamiento del legislador, siendo entonces posible entender que las juntas van encaminadas a la configuración de los ayuntamientos:

La Junta Municipal se integrará con un Presidente, dos *Concejales*, los Auxiliares que se requieran y los Suplentes respectivos, su elección se encuentra establecida en la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, así como en el Bando de Policía y Gobierno. (Cursivas del autor).

Con igual propensión a la figura de los ayuntamientos encontramos a las juntas auxiliares de los municipios poblanos, cuya integración de un presidente y cuatro miembros sugiere que actúan como cuerpo colegiado para atender los asuntos comunitarios, para lo cual normalmente cuentan con un secretario y un tesorero con un cuerpo policial encargado de la seguridad pública. El secretario de la junta hace las veces del secretario del ayuntamiento y el tesorero al igual que el tesorero municipal es el responsable del ejercicio de los recursos transferidos para la operación de la junta. Aunque en el capítulo siguiente se tratará más ampliamente del tema, solo mencionamos que en la legislación municipal a los cuatro integrantes, aparte del presidente auxiliar, se les considera como miembros y que la voz popular les concede el rango de regidores.

Por cuanto se refiere a las alcaldías de los municipios del Estado de Quintana Roo y a los concejos congregacionales de los municipios zacatecanos, ambas instituciones siguen también la conformación y funcionamiento de los ayuntamientos. Las alcaldías, en su calidad de “órganos descentralizados, auxiliares de la Administración Pública Municipal”, tienen al alcalde como equivalente al presidente municipal y a los concejales, aquí sí con **c**, a los

regidores del ayuntamiento. Y los concejos, con “el carácter de autoridad municipal dentro de la jurisdicción territorial en la que sean electos”, cuentan igualmente con el alcalde y los concejales, que ejercen “facultades análogas a las del ayuntamiento y a las de sus integrantes”; es decir, la ley les asigna funciones de ayuntamiento y su estructura tal vez permita la posibilidad.

Como las autoridades auxiliares de este tipo funcionan igual que los ayuntamientos, deliberan los diversos asuntos públicos en sesiones ordinarias y extraordinarias conforme los mandatos de la ley o de la reglamentación municipal correspondientes. En el **Cuadro 3.9** se leen los términos en que sesionan. En las sesiones presididas por el presidente o el alcalde, se concilian intereses y conductas de los miembros, y se acuerdan los asuntos públicos comunitarios, los cuales normalmente quedan inscritos en el libro de actas que para tal efecto deben llevar como parte de la gestión comunitaria.

En los casos de Durango y Colima la legislación municipal no contempla nada sobre el funcionamiento de las juntas municipales y entonces queda el supuesto de que lo hace la reglamentación de cada municipio; sin embargo, tampoco encontramos ninguna referencia al respecto en los reglamentos que tuvimos a nuestra disposición. Esta situación nos indica que tal vez estas juntas no funcionan como cuerpos colegiados o que su funcionamiento se da por hecho sin mayor injerencia de las legislaturas o de los ayuntamientos. En caso de no ser así, se presentaría un vacío normativo que las legislaturas locales deben subsanar siguiendo tres vías:

- a) Que las legislaturas realicen las adiciones correspondientes a la ley respectiva para garantizar su homogeneidad a nivel estatal, lo cual consideramos más apropiado;
- b) Que se invite a los ayuntamientos a reglamentar las sesiones de estos cuerpos colegiados; y
- c) Que las legislaturas, en estricto apego a lo que les mandata la fracción II del artículo 115 constitucional expidan “Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes”.

CUADRO 3.9.- DE LAS SESIONES ORDINARIAS

ESTADO	DESCRIPCION
Campeche	La periodicidad se establece en el reglamento interior de cada Junta y las extraordinarias cuando sea necesario o lo soliciten al menos dos regidores.
Colima	En la Ley Orgánica del Municipio Libre no se estipula nada al respecto por lo que se infiere que se regulan a través de la reglamentación municipal.
Chihuahua	Se celebrarán mensualmente conforme al calendario aprobado en la primera sesión y las extraordinarias cuando lo solicite el presidente seccional o uno de los regidores.
Durango	En la Ley Orgánica del Municipio Libre no se estipula nada al respecto, por lo que se infiere que se regulan a través de la reglamentación municipal.
Puebla	Una sesión ordinaria por mes y las extraordinarias que acuerden los miembros de la Junta.
Quintana Roo	Cuando menos una vez por mes y los acuerdos se tomarán por mayoría de votos.
Zacatecas	La Ley Orgánica del Municipio faculta al ayuntamiento emitir el reglamento sobre la organización y funcionamiento de las congregaciones municipales, por tanto en este ordenamiento se establece la periodicidad de las sesiones.

Fuente: elaboración propia con base en las leyes municipales de los estados y el Código Municipal del Estado de Chihuahua.

Las sesiones son formales, periódicas y deben celebrarse en las oficinas de la autoridad auxiliar, y aunque no lo determine la ley relativa, estas sesiones pueden ser públicas para darle sentido a la inmediata relación de la comunidad con sus representantes. Esta posibilidad no es ajena a las prácticas comunitarias y su realización abierta no podría ser de otro modo cuando la obligatoriedad es claramente expresa para los ayuntamientos, salvo causal en contrario que el mismo cuerpo colegiado determina. Sin embargo, no siempre es aconsejable una constante apertura en el tratamiento de los negocios comunitarios, ocasiones habrá en que la armonía determine excepciones.

3.2.3 Atribuciones y obligaciones

Como se señaló en su oportunidad, la administración pública comunitaria se verifica en el marco de tres procesos de descongestión del gobierno municipal: desconcentración, delegación y descentralización, siendo el proceso delegatorio el de mayor incidencia en las leyes. Pero sea cual fuere el tipo de descongestión que posea la autoridad auxiliar, ésta opera bajo un ramillete de atribuciones comunes y específicas conforme a las leyes municipales y la reglamentación del municipio.

Cabe señalar que en los estados de Aguascalientes, Baja California, Nuevo León y Yucatán, la ley relativa no señala nada sobre las atribuciones, facultades o competencias⁸⁴ ni tampoco que las reglamentarán los municipios y sin embargo éstos lo hacen; en cambio, sí les mandata la legislación de Coahuila, Colima y Jalisco. En las demás entidades federativas las contemplan las leyes de la materia. Ahora bien, si a una facultad corresponde una obligación, entonces las autoridades auxiliares, sin excepción, tienen diversas obligaciones en el ejercicio de su doble representación.

Las facultades de las autoridades auxiliares, por su número y diversidad, rebasan con mucho las que establece la ley para los regidores. Y de acuerdo con esa realidad, Moreno Plata (2001: 141) señala que “las autoridades auxiliares municipales tienen un conjunto de facultades que configuran verdaderos órganos administrativos, que hacen que [...] se constituyan en auténticos auxiliares ejecutivos de los presidentes municipales, más que de los ayuntamientos en sentido estricto”. Es cierto, las leyes municipales y la reglamentación municipal, les asignan una serie de atribuciones sin importar si son autoridades unipersonales o autoridades colegiadas y si tienen o no las suficientes capacidades institucionales para cumplirlas.

Precisamente en ese mundo de atribuciones es posible encontrar facultades homogéneas y también claras diferencias. Entre aquellas comunes pueden citarse las siguientes:

- a) Representar al ayuntamiento en la comunidad o demarcación territorial;
- b) Representar a la comunidad o circunscripción de su competencia ante el ayuntamiento y otras autoridades estatales y federales;
- c) Vigilar y coadyuvar al cumplimiento de los ordenamientos federales, estatales y municipales;

⁸⁴ Solo en los estados de Baja California Sur, Campeche, Colima, Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Hidalgo, México, Puebla y Tamaulipas se hace alusión al concepto atribuciones; en Durango, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora y Veracruz a facultades y obligaciones; en Guanajuato, Nayarit y Querétaro a competencias, y en Michoacán y Tabasco a funciones. En los otros 7 estados restantes la ley no dice nada al respecto o lo deja a la reglamentación municipal.

- d) Ejecutar los acuerdos del ayuntamiento y los mandatos del presidente municipal;
- e) Mantener el orden público, la paz social y la tranquilidad de los vecinos del lugar;
- f) Informar al presidente municipal de los asuntos relacionados con su cargo;
- g) Actuar como conciliadoras en los conflictos vecinales;
- h) Promover y coordinar la participación ciudadana en la solución de asuntos comunitarios de carácter colectivo;
- i) Gestionar ante las instancias del gobierno municipal la solución a los problemas y necesidades de la comunidad; y
- j) Participar en la introducción, ampliación y vigilancia de los servicios públicos.

En las normas municipales de dieciocho estados, además de las facultades descritas, existen atribuciones sobre otras materias administrativas, las cuales se relacionan en el **Cuadro 3.10**. En catorce estados, autoridades unipersonales como colegiadas y de manera diferenciada, desempeñan algunas funciones de carácter financiero, entre las que destacan:

- a) Elaborar y presentar el proyecto de presupuesto de egresos de su demarcación o comunidad al ayuntamiento: Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Puebla, Quintana Roo, Sonora (programa de gasto) y Zacatecas (programa de trabajo para el ejercicio siguiente con la inclusión del gasto);
- b) Recaudar ingresos municipales: en Chihuahua, lo hacen previo acuerdo con el tesorero municipal; en Durango, cuentan con la posibilidad de aplicar las sanciones autorizadas por el ayuntamiento; en Guerrero, recaudan para la prestación de servicios públicos y cooperaciones de los vecinos para obras y servicios públicos; en Puebla, fungen como coadyuvantes en funciones de administración, recaudación y supervisión; en Quintana Roo, son auxiliares de la hacienda municipal, y en Tlaxcala, las presidencias de comunidad recaudan siempre y cuando las acredite el ayuntamiento con la capacidad administrativa para hacerlo;
- c) Levantar y mantener actualizado el censo de contribuyentes: Quintana Roo, San Luis Potosí y Tlaxcala;

ADMINISTRACION PÚBLICA COMUNITARIA Y GOBIERNO LOCAL EN MEXICO: LAS AUTORIDADES AUXILIARES MUNICIPALES

- d) Rendir las cuentas del movimiento de fondos: Baja California, Campeche, Chihuahua, Guerrero (ingresos y egresos), Puebla, Quintana Roo, Sinaloa (en los presupuestos de egresos municipales existen recursos para la operación de sindicaturas y comisarias), Sonora y Tlaxcala; y
- e) Informar al ayuntamiento por recursos que, en su caso, éste les haya trasladado para su ejercicio: los estados de México y Morelos lo hacen anualmente y el Estado de Oaxaca mensualmente.

CUADRO 3:10.- ATRIBUCIONES POR MATERIA ADMINISTRATIVA

FINANCIERA	EDUCACION	SALUD	REGISTRO CIVIL	PLANEACION	ADMINISTRACION DE JUSTICIA
-Baja California Sur	-Campeche	-Chiapas	-Quintana Roo	-Baja California Sur	-Chiapas
-Campeche	-Chiapas	-Guerrero	-San Luis Potosí	-México	-Guerrero
-Chihuahua	-Michoacán	-Sonora	-Tlaxcala	-Michoacán	-Sonora
-Durango	-Puebla	-Veracruz		-Morelos	-Veracruz
-Guerrero	-Quintana Roo			-San Luis Potosí	-Zacatecas
-México	-Sonora			-Sonora	
-Morelos	-Veracruz			-Tlaxcala	
-Oaxaca	-Zacatecas				
-Puebla					
-Quintana Roo					
-San Luis Potosí					
-Sinaloa					
-Sonora					
-Tlaxcala					
-Zacatecas					

Fuente: elaboración propia con base en las leyes municipales de los estados y el Código Municipal del Estado de Chihuahua.

En materia educativa, prácticamente todas las autoridades dentro de su responsabilidad social, cumplen con la función formal o informal de promover la construcción, ampliación o mejoramiento de espacios educativos en coordinación con directores y asociaciones de padres de familia; pero, por mandato de ley, lo observan siete entidades de la forma siguiente:

- a) Vigilar que se cumpla el precepto de enseñanza obligatoria: Campeche, Michoacán, Puebla (levantar el padrón de niños y niñas para primaria y secundaria del año siguiente), Sonora y Veracruz, y
- b) Colaborar en campañas de alfabetización: Chiapas, Sonora y Quintana Roo.

Por igual, las autoridades auxiliares, aunque no lo determine la ley, tienen como parte de su representación comunitaria, la obligación de gestionar ante el gobierno municipal la adquisición o mejoramiento de servicios de salud y contribuir en la realización de campañas que llevan a cabo los gobiernos federal y estatal o dar parte en caso de que se presenten epidemias y “cualquier calamidad pública”.

Entre otras facultades inherentes a la administración de servicios públicos, están la prestación del servicio de agua potable no municipalizada, la vigilancia y mejoramiento de panteones, apertura y rehabilitación de caminos, calles, vigilancia del alumbrado público y otros. En tres estados, la autoridad auxiliar atiende el registro civil o vigila el desempeño del encargado del registro civil como sucede en Tlaxcala, pues normalmente este servicio se realiza de manera centralizada o con unidades desconcentradas de la administración pública municipal. Asimismo, las autoridades auxiliares, por la naturaleza de la planeación democrática municipal participan en el proceso, cuya acción es positiva pero no determinante como lo sería si se instituyera la planeación comunitaria, donde la población efectivamente determinara y convalidara sus prioridades. No obstante, al hacerlo explícito las leyes de siete estados del país confirman la necesidad de involucrar a quienes tienen el pulso real de sus necesidades colectivas.

Resulta común en la práctica ver cómo estos órganos de representación coadyuvan con el ministerio público del fuero común o con el síndico municipal que hace las veces de aquél cuando no existe en el municipio: dan parte de delitos cometidos en su jurisdicción y/o aprehenden y remiten a personas sorprendidas *in fraganti* en conductas que pudieran configurar algún delito. Pero únicamente en los cinco estados anotados en el cuadro se aprecian estas facultades de modo expreso. Así mismo, en cuanto a su carácter de auxiliares del poder judicial, la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, en su artículo 5, incluye a los delegados municipales y la Ley Orgánica Municipal de Chiapas, en su artículo 55 fracción VI, le atribuye a los agentes y subagentes la obligación de:

Practicar en los lugares donde no haya Juez Municipal, rural o Agentes del Ministerio Público, las primeras diligencias de averiguación previa en los casos de

conductas que pudieren configurar algún delito, procurar la captura en caso de flagrancia de los presuntos responsables y dar parte a la agencia del Ministerio Público del Distrito Judicial que corresponda en un término no mayor de 24 horas.

También su objeto político les obliga a facilitar la acción del gobierno local en la comunidad o circunscripción territorial sub/municipal, generando ambientes propicios a la participación ciudadana y por consiguiente a la implementación de programas. Por ejemplo, en la operación del Programa de Protección Civil, un Compromiso Compartido: Ayuntamiento-Comunidades Rurales del municipio de Campeche que, con otras experiencias exitosas, ganó el Premio Gobierno y Gestión Local del año 2005, se destaca:

En el programa es significativa la participación de las autoridades auxiliares del ayuntamiento, compuestas por cuatro Juntas Municipales, 8 comisarías y 25 agencias municipales. A través de estas instancias se convoca a los pobladores de las comunidades rurales para la sensibilización y capacitación de medidas preventivas (Guillén, López y Rojo, 2006: 242).

El abanico de atribuciones es amplio y por las condiciones adversas en que habitualmente se realizan, de algún modo influye en la sugerencia de Moreno Plata (2001). Él propone que las facultades asignadas a las autoridades auxiliares municipales sean asumidas por los regidores, una vez que éstos sean electos por circunscripciones electorales municipales y no por planilla como actualmente se viene haciendo. La idea para los afectos al centralismo puede constituir una alternativa viable aunque no factible porque iría contra natura. No es posible olvidar los antecedentes históricos de estas autoridades comunitarias y el arraigo que tienen en el tratamiento de los asuntos comunitarios, ni tampoco pasar por alto que los regidores cumplen una función distinta a la que desempeñan las autoridades auxiliares del ayuntamiento en la comunidad local: los primeros, validan o proponen y aprueban cuestiones de carácter municipal que por supuesto benefician a cada comunidad como pista de aterrizaje de programas y acciones que son y las segundas, atienden y gestionan los problemas comunitarios y

propician la participación ciudadana en la ejecución de programas de manera personalizada. Cabe señalar sin embargo, que en el Estado de Guerrero, la Ley Orgánica del Municipio Libre, en su artículo 203B, dispone:

La Delegación estará a cargo de un titular denominado Delegado Municipal, mismo que podrá ser un Regidor, quien podrá conservar tal condición.

Este único caso a nivel nacional, habrá de valorarse en la práctica y conocer en la realidad cómo se organiza y funciona el regidor con esa doble función. La lógica señala que no le será fácil conciliar los intereses de ambos cargos que exigen tiempo y atención. Por una parte, su labor de integrante del cuerpo edilicio requiere de su presencia en el cumplimiento de las tareas del ayuntamiento que son de carácter municipal y por la otra, su representación comunitaria le obliga a estar al pendiente de los problemas e intenciones de la comunidad que no puede evadir sencillamente por ser de la comunidad.

3.3 Factores formales e informales que inciden en la acción de la autoridad auxiliar municipal

Ya conocidas las limitaciones y avances en la composición o integración de las autoridades auxiliares, queda otro segmento importante de examinar, el de los recursos y estructura con que cuentan para cumplir su objeto social y hacer de su administración un medio eficaz para superar las necesidades comunitarias y garantizar la gestión territorial del ayuntamiento.

3.3.1 Autoridades auxiliares sin recursos para operar

La exploración efectuada en el punto anterior, muestra el entramado de atribuciones y consecuentes obligaciones que tienen las autoridades auxiliares en la administración de la comunidad o conjunto de comunidades locales y que al ejecutarlas le dan funcionalidad al desempeño territorial del gobierno local o

municipal, en un marco de interdependencia constante. Habitualmente, esa tarea la hacen con sus propios recursos o con apoyos de la comunidad, pues tampoco cuentan con remuneración como sí la tienen los servidores públicos de elección popular y por designación de los municipios. En su gran mayoría, están fuera de cualquier relación laboral, quizás por considerarse representantes sociales y, sin embargo, desempeñan un cargo público en representación del ayuntamiento, cuestión que les confiere el derecho a gozar de los beneficios que el Estado ha reconocido para sus trabajadores.

Tal vez por este motivo, entre los analistas del municipio se considera que dichas autoridades realizan sus actividades de manera honorífica. López Sosa, por ejemplo, en su obra *Derecho municipal mexicano*, afirma: “[...] aunque no son elegidos constitucionalmente, su cargo es honorífico, pues no perciben un salario por parte del ayuntamiento” (López, 2007: 126). Esta percepción es parcial, en el panorama nacional se presentan algunas excepciones que habremos de examinar. En principio, la calidad del trabajo honorífico lo encontramos en diecisiete estados de la República: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Colima, Chiapas, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas y Yucatán, e incluso en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal para los comités ciudadanos, pero no en los tres relacionados en el **Cuadro 3.11**, donde la ley expresamente determina que deben ser remuneradas, compensadas o retribuidas.

Los congresistas de los estados de Michoacán, Nayarit y Sonora reconocieron la obligatoriedad del Estado de recompensar económicamente a las autoridades auxiliares. En esta decisión incluso se adelantaron a la reforma de agosto de 2009 al artículo 127 constitucional, que a la letra señala:

Los servidores públicos de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo,

ADMINISTRACION PÚBLICA COMUNITARIA Y GOBIERNO LOCAL EN MEXICO: LAS AUTORIDADES AUXILIARES MUNICIPALES

cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades. (Cursivas del autor).

CUADRO 3.11.- PERCEPCION ECONOMICA PARA LAS AUTORIDADES AUXILIARES

ESTADO	DESCRIPCION
Michoacán	Artículo 63 de la Ley Orgánica Municipal.- Los jefes de tenencia y los encargados del orden, recibirán la remuneración que marque el Presupuesto de Egresos...
Nayarit	Artículo 101 de la Ley Municipal.- Las autoridades auxiliares percibirán las compensaciones económicas que acuerde el Ayuntamientos de conformidad con su presupuesto de egresos.
Sonora	Artículo 100 de la Ley de Gobierno y Administración Municipal.- La retribución de los Comisarios Municipales será fijada en el Presupuesto de Egresos del Municipio.

Fuente: elaboración propia con base en leyes municipales de los estados.

Ese agregado constitucional también obliga a repensar la posición jurídica de esos actores porque, se quiera o no, son parte de la estructura organizacional del gobierno municipal, representantes oficiales de los ayuntamientos con derechos y obligaciones como cualquier otros servidor público municipal y, por si fuera poco, en municipios grandes en población o extensos en territorio son quienes hacen realidad un gobierno de proximidad: en el fondo de la acción estatal son vínculos de convivencia entre el Estado y sociedad. Su calidad de servidores públicos es evidente y al mismo tiempo discutible cuando sólo se les considera la calidad de representantes comunitarios o vecinales.

Cualquier discusión sobre el particular empieza en el mismo instante de querer saber su situación laboral, si son o no servidores públicos municipales. La indefinición legal en el desempeño del cargo es la traba principal. No hay certeza jurídica en la representación que tienen; sin embargo, son sujetos de las leyes estatales de responsabilidades de los servidores públicos y de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.⁸⁵ Se les aplican las normas como si fueran servidores

⁸⁵ La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla, envió la Recomendación 25/2010 fechada el 20 de diciembre de 1995, al presidente municipal de Huejotzingo y al “presidente municipal auxiliar de Santa Ana Xalmimilulco”, por la queja de un vecino de dicha comunidad afectado en sus derechos humanos por el regidor de tianguis de la junta auxiliar al evitarle, por órdenes del presidente auxiliar, instalar su puesto en el lugar de costumbre, recomendando al presidente auxiliar sujetar su actuación a la Constitución General de la República y las leyes que de ella emanen, respetar “los derechos fundamentales de los gobernados” y abstenerse “de llevar a cabo actos arbitrarios que atenten contra los derechos humanos y garantías individuales de los

públicos sin serlo, lo cual indica una contradicción de fondo. Si no están exentas de responsabilidad administrativa cuando actúan fuera de la ley es de suponerse que tienen carácter público y en consecuencia se les debe reconocer como autoridades públicas y no como meras autoridades sociales.

No obstante esa situación omisa, en la investigación pudimos identificar los siguientes testimonios que son rayos de luz en el camino:

- a) El inciso D de la fracción I del artículo 5 del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos del Estado de Aguascalientes, sus Municipios y Organismos Descentralizados establece, entre otros servidores públicos, que Delegados Municipales, Subdelegados, Comisarios, Jefes de Demarcación y Jefes de Manzana son trabajadores de confianza;
- b) La fracción V del Artículo 6 de la Ley del Servicio Civil del Estado y los Municipios de Chiapas, determina que son trabajadores de confianza, entre otros varios, los Agentes y Subagentes Municipales;
- c) La fracción III del artículo 4 de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios comprende entre los servidores públicos de confianza de ayuntamientos de la Entidad a los delegados y no a los agentes.
- d) El inciso C. de la fracción IV del artículo 10 de la Ley de los Trabajadores al Servicio de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de los Ayuntamientos y Organismos Descentralizados del Estado de Quintana Roo, también considera trabajadores de confianza a los integrantes de las alcaldías y al personal que preste sus servicios a las mismas;
- e) El artículo 8 de la Ley de Trabajadores al Servicio de los Municipios del Estado de Sinaloa, menciona que son trabajadores de confianza, entre una serie de servidores públicos, los Síndicos y Comisarios Municipales; y
- f) Artículo 61 de la Ley del Municipio Libre del Estado de Veracruz, determina que los Agentes y Subagentes Municipales son servidores públicos.

Como es de notarse, en el grueso de las entidades federativas no se atiende esta cuestión jurídica y puede obedecer a cuatro hechos: a) la tradición

pobladores de su comunidad", <http://www.cdhpuebla.org.mx/pdf/Rec/10/25-2010.pdf>, consulta del 3 de octubre de 2010.

honorífica de los cargos comunitarios; b) la tradición solidaria de la comunidad en los gastos de su autoridad; c) la carencia de ingresos municipales, o d) la creencia de que la autoridad comunitaria es una forma de participación ciudadana. Así, al no contar con ingresos ni con una relación laboral que les de seguridad social como se hace con los integrantes del ayuntamiento y de la administración pública municipal, se les discrimina de los derechos laborales que reconoce el Estado para sus trabajadores y, por ende, precisar en la ley que su labor es honorífica como sucede en las leyes municipales de Guerrero y Tlaxcala o que no son servidores públicos como consigna la Ley Orgánica Municipal de Morelos, es acentuar su marginación.

Ante esa realidad, la solidaridad y la cooperación de los vecinos suele ser parte de la solución. Pero no siempre las comunidades funcionan como una unidad, existen conflictos internos que afectan el capital social y entonces es escasa la colaboración comunitaria en la atención de las necesidades económicas de su autoridad. Ahí, es donde adquiere importancia el auxilio del ayuntamiento con apoyos económicos o en especie. Las experiencias son frecuentes y mucho dependen de la voluntad política del presidente municipal.

Por otra parte y con esa misma idea, algunos municipios del Estado de Yucatán han reglamentado la organización y funcionamiento de los comisarios y subcomisarios, incluyendo su remuneración respectiva. El hecho no sólo está en la capital del Estado sino en otros municipios como Tekax.⁸⁶ El Reglamento de Comisarías y Subcomisarías del Municipio de Mérida, publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado el 18 de mayo de 2007, establece en su artículo 8 tal posibilidad para los once comisarios y treinta y seis subcomisarios, subsanando lo que el legislador no contempló en la Ley de Gobierno y Administración de los Municipios:

⁸⁶ El artículo 5 del Reglamento de Autoridades Auxiliares aprobado en sesión extraordinaria de cabildo del 7 de septiembre de 2010, señala: "Las Autoridades Auxiliares, en el caso de los Comisarios y Subcomisarios percibirán las compensaciones económicas que acuerde el Ayuntamiento y que serán incluidas en el presupuesto de egreso respectivo", http://www.yucatan.gob.mx/gobierno/orden_juridico/Yucatan/Reglamentos/nr2110rf1.pdf, consulta del 15 de octubre de 2010.

Las comisarías y sub-comisarías del municipio de Mérida, tendrán una autoridad auxiliar denominada: *Comisario o Sub-Comisario respectivamente, quienes recibirán una retribución económica por el ejercicio de su encargo* y no podrán obtener beneficios adicionales, sean para él, su cónyuge, parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado. (Cursivas del autor).

En efecto, es crónica la falta de ingresos para hacer una administración comunitaria del todo efectiva; sin embargo, en diversos municipios del país nos percatamos del entusiasmo que despliegan estas autoridades en aras de mejorar su comunidad y cómo los vecinos acuden en su ayuda cuando sirven y tratan bien al colectivo. Normalmente en las comunidades grandes cuentan con oficinas para el despacho de los asuntos comunitarios. Ahí es el domicilio oficial, donde se realizan las asambleas de los vecinos para tomar las decisiones importantes y donde, de manera “hermanada”, atienden otras autoridades sociales de la comunidad, el comisariado ejidal y/o el comisariado de bienes comunales, el comité de participación ciudadana, la sociedad de padres de familia, entre otras.

En fin, por sorprendente que parezca y a pesar de no contar con una percepción económica ni tener presupuesto ni estructura operativa, ser autoridad representa ahora, además del prestigio al interior de la comunidad y ante actores públicos y sociales externos, la oportunidad de acceder a puestos en la administración municipal y, por supuesto, a cargos de elección popular dentro del municipio: regidor, síndico y hasta presidente municipal y, de ese modo, hacer carrera política. Esta idea es un fuerte incentivo que llama la atención en estos tiempos de apertura democrática, la condición es trabajar bien al interior de la comunidad y relacionarse con actores políticos locales y regionales. La posibilidad se incrementa cuando la persona que ocupa el cargo tiene preparación académica y de su liderazgo hace virtud. Por otra parte, los cargos de autoridad auxiliar y de integrante de los ayuntamientos representan poder y en los movimientos sociales locales son espacios a obtener como parte de sus reivindicaciones. En el oriente de la costa chica de Guerrero, “los campesinos e indígenas organizados ante los efectos empobrecedores del desarrollo sobre sus condiciones de vida [...], se

enfocaron de una u otra manera a disputar los espacios de poder local, como las comisarías municipales y los ayuntamientos, que eran uno de los pilares del sistema de control y dominio de los ganaderos y políticos costeños” (Rodríguez, 2005: 23)

3.3.2 Administración con estructura orgánica y/o recursos públicos

Además de los tres estados que se distinguen por prever la remuneración de las autoridades auxiliares, otros once destinan una parte de los recursos del erario municipal a la administración comunitaria en apego a las disposiciones de ley, lo que hace pensar en la posibilidad de que dentro de esos presupuestos se contemple su remuneración. Hay quienes discrepan de esta decisión legislativa y levantan la voz argumentando que la labor de estas autoridades es prácticamente de policía y no ejecutiva, posición con la cual no estamos de acuerdo en virtud de su representación social. Estas autoridades, como lo hemos sostenido, realizan funciones políticas y administrativas y responden a necesidades de dominación del poder estatal. Además, si cuentan con ingresos tienen mayores posibilidades de atender los servicios públicos comunitarios de forma mediata y, en cuestiones de cuantía menor, no estar a expensas de la voluntad del gobierno municipal. Ello, les implica tiempo completo en la administración de los intereses comunitarios y dar respuesta oportuna a los problemas vecinales para atenuarlos internamente y así evitarle desasosiegos a la gobernabilidad municipal, amén de que esas aptitudes generan economías al erario del municipio en cuanto evitan los gastos que provocaría la movilización constante de personal administrativo u operativo desde la cabecera municipal.

Igualmente, para los proponentes de la remunicipalización que apuntan su mira a la unión de municipios, principalmente rurales y pequeños para evitar la atomización municipal en nuestro país, la decisión de transferir presupuesto a las autoridades auxiliares pudiera ser discordante con los exiguos ingresos de que disponen las arcas municipales y, a la vez, una forma de fomentar la dispersión de esfuerzos. Pero lo mejor para la eficiencia de la gestión municipal, a nuestro juicio,

no está en el engrosamiento de la administración central como acontece con frecuencia sino en fortalecer estas instituciones establecidas como centros de apoyo a las tareas territoriales de los ayuntamientos. El esfuerzo por trasladar recursos a las comunidades o conjunto de comunidades, por supuesto, chocan con las ópticas centralistas y colonialistas que continúan siendo fuertes retenes en los avances de la descentralización social del Estado mexicano y, sin en cambio, esas “tendencias negativas obligan a reconsiderar la necesidad de dar un impulso mayor a la descentralización de poderes, funciones y recursos hacia el municipio, y de éste hacia sus comunidades” (Olmedo, 1999: 14).

A pesar de estas contradicciones en la visión de unos y otros, el curso en el fortalecimiento de la administración pública comunitaria ha seguido su marcha. La decisión de las legislaturas de los estados relacionados en el **Cuadro 3.12**, por descongestionar las tareas político-administrativas del gobierno municipal a través de la asignación de presupuesto a las autoridades auxiliares, lo confirman. Es una alternativa que, con las características propias de cada entidad federativa, permite relaciones diferentes entre gobierno municipal y autoridad comunitaria y posibilita escenarios distintos para impulsar el desarrollo local. En ambos casos, es posible un proceso de cogestión interesante en el tratamiento de los asuntos comunitarios con tendencias a una administración municipal eficaz y eficiente, donde un agente importante es la autoridad auxiliar municipal. En estos términos, la obligación de los ayuntamientos de transferirles parte de sus ingresos está determinada en los ordenamientos municipales de Coahuila, Chihuahua, Guerrero, Morelos, Quintana Roo, Sonora, Veracruz y Zacatecas; en las leyes de coordinación hacendaria o fiscal de Campeche, Oaxaca y Puebla; y en el Código Financiero del Estado de Tlaxcala.

Con excepción de los estados de Oaxaca, Puebla y Tlaxcala que en sus leyes hacendarias fijan fórmula y porcentaje para la asignación del presupuesto anual a la administración pública comunitaria, según las condiciones que se observan en el cuadro y que son diferentes de un Estado a otro, pues en unos la asignación presupuestal es para todas las autoridades y en otros es parcial, en los

ADMINISTRACION PÚBLICA COMUNITARIA Y GOBIERNO LOCAL EN MEXICO: LAS AUTORIDADES AUXILIARES MUNICIPALES

demás se deja a criterio de los presidentes municipales que realizan la propuesta al ayuntamiento con todo el paquete del ejercicio fiscal respectivo.

CUADRO 3.12.- AUTORIDADES AUXILIARES MUNICIPALES CON RECURSOS

ESTADO	DESCRIPCION
Campeche	Artículo 66 de la Ley de Coordinación Hacendaria.- Cada Municipio destinará una proporción de las participaciones federales a las Juntas y Comisarías Municipales en función de los gastos que se generen en las actividades de apoyo a la administración municipal.
Coahuila	Artículo 15 del Código Municipal.- Las delegaciones contarán con los recursos y órganos que requieran, de conformidad con las necesidades y posibilidades económicas del municipio.
Chihuahua	Artículo 40 del Código Municipal.- Los Ayuntamientos deberán autorizar las partidas necesarias para el pago de la administración seccional y la prestación, a cargo de ésta, de los servicios públicos que le competan y la realización de las obras que correspondan.
Guerrero	Artículo 203F de la Ley Orgánica del Municipio Libre.- El Presidente Municipal con base en lo acordado por el Ayuntamiento asignará a las Delegaciones los recursos humanos, financieros y materiales indispensables para el eficiente ejercicio de sus facultades delegadas.
Morelos	Artículo 101 de la Ley Orgánica Municipal.- Para los ayudantes municipales la partida presupuestal deberá ser suficiente para cubrir, por lo menos, los gastos de administración que por motivo de su actividad generen.
Oaxaca	Artículo 24 de la Ley de Coordinación Fiscal.- Los Ayuntamientos destinarán a la Agencias Municipales y de Policía mensualmente los recursos derivados de participaciones y aportaciones federales, así como de ingresos propios que se recauden a través de ellas.
Puebla	Artículo 63 de la Ley de Coordinación Hacendaria.- Los Ayuntamientos destinarán a sus Juntas Auxiliares, para obras, servicios públicos y gasto corriente, un monto equivalente de las participaciones que reciban.
Quintana Roo	Artículo 20 de la Ley de los Municipios.- Las alcaldías tienen el presupuesto que éste les asigna en los términos que establece la ley.
Sonora	Artículo 102, fracción VII de la Ley de Gobierno y Administración Municipal: facultad de formar y remitir al Ayuntamiento para su aprobación, los programas de gasto que regirán en sus Comisarías en el ejercicio fiscal siguiente.
Tlaxcala	Artículo 510 del Código Financiero del Estado y Municipios.- Los ayuntamientos distribuirán el 10% de las participaciones que reciban de los fondos que integran el Fondo Estatal Participable entre las presidencias de comunidad.
Veracruz	Artículo 62 de la Ley Orgánica del Municipio Libre.- Los agentes y subagentes municipales estarán obligados a solicitar a los ayuntamientos los medios que estimen necesarios para el desempeño de sus funciones.
Zacatecas	Artículo 11 de la Ley Orgánica del Municipio.- Los Ayuntamientos estimarán y determinarán, en su presupuesto de egresos, los recursos destinados a inversión productiva, servicios públicos y gasto corriente de las congregaciones municipales.

Fuente: elaboración propia con base en las leyes municipales y de coordinación fiscal de los estados de la República.

En la definición del presupuesto que le corresponde a cada una de las agencias municipales y de policía de los municipios oaxaqueños, se consideran

dos criterios: el número de habitantes de éstas conforme a los registros del INEGI y su capacidad recaudatoria, mientras que para calcular el monto presupuestal de las juntas auxiliares de los municipios poblanos, la relación se hace con el número de éstas en cada municipio: el cinco por ciento cuando sean de 1 a 5 juntas; el diez por ciento cuando el número oscile entre 6 y 10, y el quince por ciento cuando haya 11 ó más. Por su parte, la determinación de la cantidad que corresponde a cada uno de los presidentes de comunidad de los municipios tlaxcaltecas, tiene como base de cálculo el cincuenta por ciento del Fondo Poblacional y el cincuenta por ciento del Fondo Recaudatorio Predial, según el artículo 504 del Código Financiero.

Con la disponibilidad presupuestal, las autoridades auxiliares comprendidas en la norma, se arropan de una estructura administrativa que les apoya en el cumplimiento de sus funciones y en la responsabilidad que tienen cuando ejercen recursos en obra y en la prestación de servicios públicos como es factible en los estados de Campeche, Chihuahua, Guerrero, Puebla y Zacatecas. En Guerrero como se observa en el cuadro, el presidente municipal fortifica la operatividad de los delegados y no así la de los comisarios, para “la atención oportuna de las necesidades populares conforme a criterios de descentralización, equilibrio territorial y disponibilidad” financiera. En el artículo 203 de la ley municipal de dicha entidad, se establece que la delegación de facultades a las delegaciones estará en función del tamaño de su “ámbito territorial de competencia y de la complejidad de problemas urbanos y sociales”. Esta realidad no niega, de ninguna manera, que en municipios de otras entidades federativas acontezca lo mismo aunque no se exprese en la ley. El ayuntamiento, en su libertad de administrar la hacienda municipal puede acordar, en sesión de cabildo, la remuneración o los apoyos convenientes para la operación de las autoridades auxiliares y para sus efectos reglamentarlo con todas las formalidades del caso, como lo hizo en el 2002 el ayuntamiento del municipio de Manzanillo, Colima al disponer, en el artículo 33 del Reglamento para la Designación y Funcionamiento de las Autoridades Auxiliares Municipales, publicado en el Diario Oficial del Estado el 9 de noviembre de dicho año, que los delegados tienen la atribución de:

XIX. Presentar al Tesorero Municipal, a través del Secretario del Ayuntamiento, su propuesta de egresos y de ingresos para el siguiente ejercicio fiscal, a más tardar el último día del mes de octubre de cada año; con excepción del primer año de su designación, en el que se ejercerán los egresos e ingresos aplicados durante el año inmediato anterior.

XX. Presentar al ayuntamiento, por conducto del Secretario del Ayuntamiento, dentro de los 30 días siguientes a la fecha de haber sido designado, un programa de trabajo en el que se contengan los objetivos, estrategias, líneas de acción y metas que servirán de base para la realización de sus actividades y funciones dentro de sus comunidades.

Obviamente, este fenómeno es más amplio de lo señalado; en otros estados, existen diversas evidencias tanto presupuestales como de apoyo logístico, que denotan la preocupación de los actores políticos municipales por apalancar esta administración de base territorial, a fin de que responda a las exigencias de una eficiente gestión pública municipal, particularmente ante la creciente participación de la sociedad civil en los asuntos públicos que en ocasiones congestiona al gobierno local y atrofia su capacidad de respuesta.

- a) En el Estado de Aguascalientes, la Ley Municipal no dispone nada sobre apoyo a las tareas de los delegados, subdelegados, jefes de sector, de sección y de manzana; sin embargo, en el presupuesto de egresos de 2009 del municipio de Aguascalientes, la Coordinación de Delegaciones tuvo un presupuesto para el 2010 de \$40.2 millones⁸⁷ en apoyo a “las 8 delegaciones municipales de manera que sean organizaciones dinámicas y flexibles”,⁸⁸
- b) En Baja California la Ley Municipal tampoco señala nada al respecto, pero el presupuesto de egresos del municipio de Tijuana para el 2010 destina la cantidad de \$284.7 millones a la administración de las 9 delegaciones municipales y en Tecate un poco más de \$10.4 millones con el mismo propósito,⁸⁹

⁸⁷ <http://www.ags.gob.mx/cont.aspx?p=126>, consulta del 3 de octubre de 2010.

⁸⁸ Primer Informe de Gobierno del Presidente Municipal Constitucional de 2008, p.16, <http://www.ags.gob.mx/cont.aspx?p=1806>, consulta de 3 de octubre de 2010.

⁸⁹ <http://tecate.gob.mx/transparencia/Pdfs/Presupuesto/2010>, consulta del 12 de octubre de 2010.

- c) En Durango la Ley Orgánica del Municipio Libre establece en su artículo 84 que las juntas municipales, además del presidente y los dos consejales, se integrará con *los auxiliares que se requieran*. Hay de por medio posibilidades de apoyos en recursos humanos (cursivas del autor);
- d) En el Estado de Hidalgo, la Ley Orgánica Municipal no señala ningún apoyo para la operación de las autoridades auxiliares municipales, tocándole a los ayuntamientos tomar la decisión que consideren más apropiada. Por ejemplo, el gobierno del municipio de Tepeji del Río, estableció en el artículo 8 del Reglamento de Autoridades Auxiliares⁹⁰, que las delegaciones municipales se integrarán por un delegado, un subdelegado, *un secretario, un tesorero y los auxiliares necesarios* para el desempeño de las funciones de la delegación (cursivas del autor); y
- e) En Sinaloa, no obstante no consignarlo la ley municipal, las sindicaturas y comisarías de ciertos municipios cuentan con recursos dentro de los presupuestos municipales⁹¹ para su administración, donde por ejemplo los síndicos aparecen con una percepción de entre nueve mil y trece mil pesos mensuales. Por otra parte, de acuerdo con las fracciones IV y IX del artículo 70 de la Ley de Gobierno Municipal, tienen bajo su mando agentes del cuerpo de policía y la tarea de inspeccionar el funcionamiento de sus “dependencias”.

Como la Ley Orgánica Municipal del Estado de México deja de lado cualquier posibilidad de ayuda a las autoridades auxiliares, los ayuntamientos pueden hacerlo o no. El ayuntamiento del municipio de Cuautitlán Izcalli, por ejemplo, estableció una forma peculiar dentro del Reglamento de Autoridades

⁹⁰ Reglamento publicado en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, el lunes 5 de marzo de 2007.

⁹¹ El gasto de \$78 millones que aparece en el presupuesto de egresos 2009 del municipio de Culiacán para sus 17 sindicaturas, desagregado en los conceptos de servicios personales, materiales y suministros, servicios generales, gastos administrativos y organismos y asistencia social (educación y deporte), permite los siguientes datos: mientras las sindicaturas El Dorado con 57 trabajadores operativos y administrativos, incluyendo al síndico tuvo un presupuesto de \$15.7 millones; Costa Rica con 68 personas una asignación de \$16.5 millones, y Quila con 33 elementos una de \$9.7 millones, las otras 14 oscilaron entre 17 trabajadores sindicalizados y de confianza y uno (sólo el síndico en la sindicatura de Higuera de Abuya con una erogación durante el año de \$3.9 millones en la sindicatura de Aguarruto) a \$1.4 millones en la sindicatura de Sinaloa, http://culiacan.gob.mx/archivos/Dependencias/tesoreria/presupuestos/Presupuesto_2009.pdf, consulta del 12 de octubre de 2010.

Auxiliares, Consejos de Participación Ciudadana y Comités de Enlace,⁹² para que los delegados y consejos tengan ingresos, según los siguientes artículos:

Artículo 49.- Los Consejos de Participación Ciudadana y Delegados Municipales podrán allegarse recursos para el buen funcionamiento de su representación en los siguientes mecanismos: I.- Mediante bailes populares sin venta de alcohol y previa autorización de la autoridad competente. II.- Realización de kermesses en su comunidad. III.- Mediante la realización de diversos eventos deportivos en su comunidad que generen recurso. IV.- Mediante los recursos generados por la administración de los campos deportivos de comunidad, siempre y cuando sean municipales. V.- Tómbolas y rifas sujetos a las disposiciones de la ley de juegos y sorteos. VI.- Donaciones en especie siempre y cuando no medie de por medio la coacción o condición de cualquier índole por parte del representante vecinal. VII.- Cualquier otra siempre y cuando sea lícita previa autorización de la Autoridad competente.

Artículo 51.- Cuando la comunidad cuente con la posesión legal de un panteón, el Delegado Municipal lo administrará y velará por que los recursos generados se destinen al mantenimiento del mismo.

Artículo 52.- De todos los ingresos que obtengan las representaciones vecinales, deberán aplicar para los siguientes gastos: I.- De representación, pasajes o gasolina por traslado a dependencias públicas. II.- Para convocar a la comunidad. III.- De papelería. IV.- Gastos generados por la adquisición de muebles o inmuebles. V.- Gastos generados por reparaciones, servicios u obras en beneficio de la comunidad. VI.- Cualquier otro debidamente justificado y que sea aprobado en la sesión respectiva por mayoría.

Artículo 53.- Tanto los ingresos como los egresos deberán registrarse en el libro de actas, detallando y justificando con facturas fiscales o notas de remisión, debiendo pegarlas en el libro mencionado.

⁹² El Reglamento fue aprobado durante el periodo de gobierno municipal 2000-2003, abrogando el anterior y se supone vigente al no encontrar ninguna evidencia de haber sido cambiado. <http://ordenjuridicodemo.segob.gob.mx/Estatal/ESTADO%20DE%20MEXICO/Municipios/Cuautitlan%20Izcalli/CTTReg1.pdf>, consulta del 15 de octubre de 2010.

Tal vez las muestras descritas no sean suficientes para explicar el complejo fenómeno de la administración pública comunitaria en la diversidad de los municipios del país y los escépticos exigirán, con justa razón, mayores pruebas. Eso será posible en un esfuerzo de análisis focalizado; es decir, por estudio de caso como se ha hecho con las presidencias de comunidad en el Estado de Tlaxcala. Mientras eso acontece, en el Capítulo siguiente se ampliará el análisis de las condiciones y circunstancias en que operan las autoridades auxiliares colegiadas en cinco estados de la República mexicana, las cuales consideramos las experiencias más avanzadas en el contexto nacional, por su organización, funcionamiento y características análogas a los ayuntamientos.

Si las autoridades auxiliares unipersonales comúnmente cuentan con oficinas para hacer más llevadera la labor que tienen encomendada, con mayor razón las autoridades colegiadas. Sus propias necesidades de organización y funcionamiento: sesiones, ubicación del personal administrativo y archivo, entre otras, obligan a la comunidad a construir incluso edificios dignos de admiración por quienes no son del lugar. Esas instalaciones por lo regular están acondicionadas según la importancia política de la comunidad y cuentan con el equipamiento indispensable para llevar a cabo las tareas que la ley o el ayuntamiento les otorga.

3.3.3 La acción de las autoridades tradicionales de carácter civil

Para concluir esta parte sustancial de nuestra investigación, es conveniente recapitular brevemente, sobre la labor realizada por las autoridades tradicionales civiles en las comunidades indígenas de nuestro país y que se rigen por el sistema de usos y costumbres. Ya señalamos que la carrera del servicio comunitario se alterna entre lo religioso y lo civil, cuestión que todavía en algunos sistemas comunitarios, “los miembros de la comunidad no distinguen entre los dos tipos de responsabilidades. Su vida religiosa y su vida cívica se entrelazan dentro de la

cosmovisión indígena en donde almas, animales, plantas y clima, dioses y santos juegan papeles indivisibles e interdependientes”.⁹³

Tanto los cargos religiosos como los políticos son obligatorios y aceptados en la comunidad con carácter de honoríficos y requieren plena disposición de quienes los ocupen, ya que pagarán con sus propios recursos los gastos que esa posición genere. Quien se niega a cumplir con el mandato de la tradición sin justificación de fuerza mayor y si no “está al corriente en el pago de sus cuotas, en caso de que tuviera que realizar un trámite, como una carta de solvencia moral de la autoridad civil, la expedición de certificado de estudios de la escuela local, o entierro de un familiar en el cementerio público se encontrará frente a una negativa para recibir estos servicios” (Pedrero, 2008: 3 y 4), suspensión que se levanta cuando el individuo se reivindica con la comunidad. Las autoridades políticas, comúnmente “conciben su cargo como un espacio para servir a la comunidad y no como una posición para beneficiarse personalmente. Esto se relaciona con la idea de que las autoridades deben ‘mandar obedeciendo’, es decir, deben subordinar su voluntad y su persona al interés de la comunidad” (Navarrete, 2008: 55)

Desde las reformas de 2001 al artículo 2º constitucional que reconocen las formas de organización social y política de los pueblos y comunidades indígenas, encontramos un tejido legal bastante importante en los ámbitos federal y estatal, tanto para exaltar los valores culturales de las etnias como para encausar, por la vía de la institucionalización, los distintos procesos que intervienen en la elección, funcionamiento y coexistencia de las autoridades de carácter civil y religioso. Algunos analistas señalan “que el sistema de elección por usos y costumbres tiene poco que ver con la ciudadanía en su sentido más llano [...]. Las decisiones por usos y costumbres las realizan, en primera instancia, los ‘líderes’, definidos según sus reglas tradicionales, como es el consejo de ancianos, cuya autoridad deviene del derecho de haber servido a la comunidad durante su vida, solo en segunda instancia participan los demás miembros con derecho a formar parte de la

⁹³ Laura Carlsen, Autonomía indígena y usos y costumbres: la innovación de la tradición, <http://membres.multimania.fr/revistachiapas/No7/ch7carlsen.html>, consulta del 12 de octubre de 2010.

asamblea, pero para sancionar y legitimar la decisión previa” (Hernández-Díaz, 2007: 11 y 12). Esta realidad no debe sorprendernos debido a que la historia se repite en cada elección de nuestros gobernantes por el sistema electoral, con nuestro voto solo convalidamos la decisión cupular cuando el candidato no es resultado de elecciones primarias. Sí es cierto que en las comunidades indígenas las cosas tienden a volverse menos rígidas al permitir, por ejemplo, la presencia de los partidos políticos y la participación de la mujer, ya sea por la influencia de los medios de comunicación, de los migrantes que van obteniendo otros signos culturales o por la persuasión de las instituciones del Estado, también es cierto que las resistencias por salvaguardar lo suyo siguen activadas.

Los tres ejemplos siguientes son muestras de lo que viene construyéndose en la arquitectura del derecho indígena, en este caso para el proceso de elección de las autoridades civiles:

- a) En el Estado de Guerrero, por adición de julio de 2010 al artículo 199 de la Ley Orgánica del Municipio Libre, se dispuso que en poblaciones que se reconozcan como indígenas, los comisarios municipales o delegados se elegirán con suplente en la segunda quincena del mes de diciembre de cada año mediante el método de sus usos y costumbres, mismos que deberán tomar protesta ante la autoridad municipal en la primera quincena del mes de enero, quienes durarán por el periodo de un año;
- b) En Oaxaca la Ley Orgánica Municipal en su artículo 67 estipula que los agentes municipales y de policía durarán en su cargo 3 años o el tiempo que determinen sus usos y costumbres, pudiendo ser de un año, año y medio o dos años; y
- c) En Tlaxcala, el artículo 12 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su párrafo tercero dispone que en las elecciones de presidentes de comunidad por usos y costumbres, la votación se realizará conforme a las modalidades que tengan las comunidades.

Un aspecto más en la vida interna de las comunidades indígenas se relaciona con la administración de la justicia de acuerdo a sus usos y costumbres. Las autoridades encargadas de impartir justicia, normalmente son de la

comunidad y dependen del poder judicial de cada entidad donde se verifica esta posibilidad, cohabitan con la autoridad auxiliar que las respalda y les facilita la tarea, aunque a veces también la autoridad auxiliar es parte de la función judicial. Por ejemplo, en los municipios de Cuetzalan y Huachinango, en la sierra norte de Puebla, donde “Coadyuvan a la justicia los agentes subalternos del ministerio público presentes en las juntas auxiliares y en la cabecera municipal, los cuales se encuentran subordinados a la procuración de justicia del Distrito Judicial. Pero también cumplen con funciones judiciales los presidentes de las juntas auxiliares [...], aunque no se les reconozca esta función oficialmente” (Floris, 2004: 17).

Lo propio ocurre en las comunidades de la región totonaca de Veracruz que no tienen juzgado de comunidad, “siendo el subagente municipal (miembro de la comunidad ligado al gobierno del municipio) el encargado de la justicia comunitaria [...]. En la región mixe de Oaxaca, la autoridad principal que administra justicia en las agencias municipales recibe el nombre de agente de policía, quien cumple funciones tanto judiciales como de gestión, de manera bastante autónoma” (Ibid).

En el contexto de las reglas formales para la aplicación de la justicia en los estados, podemos citar otros tres casos que en los hechos pueden ser simples expresiones del deber ser y sin embargo, ahí están presentes:

- a) Para la administración de justicia en las comunidades indígenas del Estado de Durango, el artículo 96 de la Ley General de los Pueblos y Comunidades Indígenas faculta a las autoridades tradicionales, a aplicar sus sistemas normativos internos sin contravenir la Constitución Nacional y la particular del Estado, sancionando en materia civil hasta con 182 días de salario mínimo, así como en materia penal cuando no se trate de delitos graves;
- b) Por disposición de artículo 6 de la Ley de Justicia Comunal del Estado de Michoacán, el Sistema de Justicia Comunal garantiza a los integrantes de las comunidades indígenas el acceso a la justicia sustentado en el respeto a sus usos, costumbres y tradiciones, y teniendo los jueces comunales, dependientes del Supremo Tribunal de Justicia, competencia en materia civil, familiar, mercantil y penal; y

- c) En el Estado de San Luis Potosí, según el artículo 9 de la Ley de Administración de Justicia Indígena y Comunitaria, el sistema de administración de justicia indígena se conforma por los órganos jurisdiccionales, las autoridades internas de la comunidad, jueces auxiliares, la normatividad, los procedimientos y los organismos auxiliares, conjuntados con la finalidad de garantizar a los miembros de las comunidades indígenas, una impartición de justicia en su lugar de origen, sustentado en el respeto a los usos, costumbres y tradiciones propios de la comunidad. La aplicación del sistema está condicionada a que con ella no se contravenga ninguna norma constitucional, ni se transgredan derechos humanos de las partes o de terceros.

La forma en que se materializa la administración comunitaria en las comunidades indígenas está impregnada de diferentes elementos, producto de la historia de sus tradiciones que siguen conservando a pesar de la influencia de comportamientos culturales distintos a su *modus vivendi* y *modus operandi*. Las actividades de la autoridad civil en el universo de los usos y costumbres le permiten interaccionar con otras autoridades propias de la organización social de la comunidad. Así lo hace con los comisariados de bienes comunales y/o ejidales para certificar asambleas o con los consejos de vigilancia de los mismos cuando éstos lo requieren. Por la amplitud de sus funciones, la autoridad auxiliar pudiera estar, de algún modo en la jerarquía comunitaria, por arriba de las autoridades sociales o agrarias y no obstante el impedimento legal de no intervenir en los asuntos internos de los regímenes comunal y ejidal, en la práctica es común que suceda, por la misma estrechez funcional que existe entre los cargos o bien porque quien es autoridad civil ya fue autoridad agraria o a la inversa.

En la asunción del cargo, las autoridades auxiliares y municipales son investidas entre rituales y símbolos. En el pueblo de San Juan Quiahije de la región Chatina del Estado de Oaxaca, Cordero Avendaño (2001: 33) escribe: “En la plegaria dirigida por el Anciano de mayor rango el ‘NdaKarsía’ al Santo Padre Sol, a ‘StinaJo’ o Kuchá’, en el momento del ritual de la entrega de la Vara de Mando, seguido por ‘los Consejos’; vemos la importancia de esa ceremonia. ¡Se está entregando a la nueva autoridad una Vara Sagrada, símbolo del poder y la

Justicia, el Mando!”. Estas ceremonias trascienden generaciones y no es fácil pasarlas por alto. Los comisarios y delegados del municipio de Malinaltepec, región de la montaña del Estado de Guerrero, se inconformaron con el presidente municipal en el mes de enero de 2010, por haber omitido entregarles la vara de mando, pues para ellos, “de esa manera se les da la autoridad que deben ejercer sobre los habitantes”⁹⁴ de su comunidad.

La autoridad civil tradicional sigue en el curso del sistema piramidal, iniciando desde los cargos inferiores hasta culminar la carrera de servicio civil y social hasta convertirse en parte del consejo. Sin embargo, la discriminación de la mujer todavía sigue siendo el talón de Aquiles en la igualdad de género.⁹⁵

⁹⁴<http://www.guerreroaldia.com/2010/01/19/se-inconforman-con-el-alcalde-de-malinaltepec-por-romper-la-entrega-simbolica-de-bastones-a-comisarios-y-delegados-municipales/>, nota del 19 de enero de 2010 y consulta del 16 de agosto de 2010.

⁹⁵ “El 28 de septiembre de 2007 se efectuaron elecciones para elegir comisario de Kimbilá, municipio de Izamal, Yucatán, en las cuales resultó ganadora Doña Feliciano Mex. A pesar de ello, el Presidente municipal, de Izamal Roberto Antonio Rodríguez Asaf, desconoció el proceso electoral e impuso al C. Rogelio Can bajo el argumento de que la candidata ganadora no estaba en el padrón electoral. A raíz de esta situación inició un conflicto post electoral que ha durado casi tres meses y en el cual se han generado situaciones que ponen en riesgo la integridad de las y los habitantes de Kimbilá. La tensión [...] se acentuó el día 12 de diciembre, cuando el comisario no electo intentó tomar posesión del palacio comisarial. La candidata ganadora [...] después de diversas agresiones, amenazas y ofertas, ha desistido de continuar exigiendo el respeto al resultado electoral, mientras que vecinas y vecinos de Kimbilá [...] continúan exigiendo que sean los propios habitantes quienes elijan a su autoridad [...]”. Nota titulada “En Kimbilá se violan los derechos del pueblo maya”, Indignación A. C. <http://www.cencos.org/node/17536>, consulta del 17 de agosto de 2010.

IV. DE LA ADMINISTRACION PUBLICA COMUNITARIA AL GOBIERNO COMUNITARIO

La mayoría de los autores que tratan sobre temas gubernamentales tienden a confirmar su estudio a los hechos más notables, lo cual se manifiesta como el resultado aislado de considerar únicamente la organización formal del gobierno [...] Es cierto que algunos o se esfuerzan por tratar la Constitución tanto en un contexto histórico como en su forma actual, pero pocos han hecho el intento de trascender la organización formal del gobierno y examinar la vida política real del pueblo.

Frank Goodnow (2010)

Explorados los elementos de la administración pública comunitaria, en este último capítulo pretendemos embonar dicho fenómeno con la idea del gobierno comunitario; es decir, pasar del estudio meramente administrativo al análisis de las evidencias formales de lo que algunos municipalistas denominan cuarto orden o nivel de gobierno. Con esta intención, primero reflexionamos los aspectos del poder político de la autoridad auxiliar municipal a partir del sistema jurídico que la rige, haciendo hincapié en la nominación gubernativa que la legislación de cinco estados de la República le otorga expresamente. Después realizamos un rápido esbozo de las teorías que sobre el cuarto orden de gobierno se han vertido en el país y las cuales, en su momento, respondieron a interpretaciones y propósitos de los autores, sin que ello les quite vigencia en el rediseño actual del Estado. Finalmente, concluimos con el análisis de los aspectos, que a nuestro juicio, el andamiaje legal ofrece sobre una forma de gobierno comunitario, con sus diferencias y coincidencias, en los estados de Campeche, Chihuahua, Puebla, Quintana Roo y Zacatecas.

4.1 El gobierno de la comunidad local

A efecto de comprender las capacidades gubernativas de la autoridad auxiliar, en esta parte discernimos algunas cuestiones que no necesariamente son explícitas en el marco legal municipal y que, sin embargo, se interpretan del cúmulo de sus facultades y de su operatividad real. Para finalizar, resaltamos el aporte de cinco aspectos derivados de la legislación municipal que, a nuestro juicio, son puntos de apoyo interesantes en la comprensión formativa del gobierno comunitario, pues le dan carácter de cogobierno a nivel municipal o le asignan la calidad gubernativa.

4.1.1 El poder político de la autoridad auxiliar

Como se mostró, principalmente en el capítulo anterior, en cada Estado del país se han construido las condiciones institucionales que acreditan diferentes estadios en que la acción de la autoridad auxiliar tiene lugar, pues las diferencias interestatales son evidentes en el heterogéneo y complejo panorama nacional, donde sobresalen las siete características siguientes:

- a) Su propensión a ser electa democráticamente y tener liderazgo social;
- b) Su mayor característica delegacional o recipiendaria de facultades delegadas;
- c) Su mayor manifestación hacia lo unipersonal;
- d) Su amplio espectro de atribuciones y obligaciones;
- e) Su mayor condición honorífica;
- f) Su dependencia de un sistema presidencialista municipal; y
- g) Su sistemática carencia de presupuesto.

Precisamente, más allá de las consideraciones de su organización formal existe una realidad en que se desenvuelve cotidianamente. Es indiscutible que en su labor representativa ejerce la gobernación dentro del ámbito de validez de sus actos. Tiene la atribución para mandar con la autoridad que le transmitió tanto el ayuntamiento como la propia comunidad que la eligió. Su poder de dominio sobre

sus conciudadanos es una realidad concreta y se manifiesta y funciona de manera inequívoca, al no existir ninguna otra autoridad de su tipo en la comunidad. Sin embargo, las influencias endógenas y exógenas limitan o fortalecen su campo de acción: cacicazgos locales y regionales; viejos liderazgos con prestigio moral; dirigentes partidistas en busca de cobertura para sus partidos políticos; líderes religiosos en promoción de sus creencias, entre otras. Así, su poder de mando puede ser modesto y servir mandando, pero durante su encargo es un personaje que sobresale del colectivo: cuenta con la confianza y la voluntad general, la creencia del conjunto a someterse y con la base legal para imponerse en caso de desobediencia.

Esa autoridad por tanto, en un campo de reglas predispuestas, tiene los elementos para:

- a) Ejercer poder a efecto de que los vecinos respeten y cumplan las normas federales, estatales y municipales, y para conservar el orden y la paz sociales;
- b) Dirigir el destino de la comunidad ejerciendo la coerción que la normatividad le confiere o que el colectivo se auto impone para organizarse y participar en la búsqueda de su mejor bienestar;
- c) Representar políticamente al conjunto social ante el propio ayuntamiento y ante otras autoridades externas y ante particulares;
- d) Mantener jerarquía en relación con otras autoridades sociales y religiosas de la comunidad, a las cuales apoya y coordina de ser necesario;
- e) Avalar con su firma y sello oficial actos protocolarios y a solicitud de parte dar certeza y validez a los asuntos privados y públicos que se verifiquen en su demarcación. También emite constancias de vecindad, de propiedad y otras;
- f) Actuar en representación de la comunidad ante instancias administrativas y judiciales en litigios donde el colectivo sea parte y siempre que no sean cuestiones agrarias, pero por mandato de la comunidad puede integrarse a la comitiva; y
- g) Facilitar o impedir la ejecución de programas que los gobiernos municipal, estatal y federal realizan en la comunidad.

Las condiciones anteriores recalcan su carácter de actor gubernativo, con capacidades institucionales formales e informales para dirigir a sus representados. En el entramado nacional hay claras diferencias en las reglas del juego, mas su actividad real rebasa las fronteras de sus facultades legales, los mandatos del ayuntamiento y/o del presidente municipal, porque asume las responsabilidades de su representatividad política comunitaria. Su poder de decisión es determinante aunque no absoluto al interior de la circunscripción a su cargo. En la práctica goza de atributos de autonomía enrolados en la cohesión, identidad y participación de la comunidad, pero no está en condiciones de sobrepasar ni la potestad del colectivo ni las normas que la rigen.

A simple vista, la autoridad auxiliar pareciera una extensión de la administración pública municipal, apreciación tal vez no del todo correcta. Su presencia, generalmente es producto de una elección democrática y no de una designación directa y extraña a la comunidad. Si ese proceso electivo es una acción política de la ciudadanía para tener representante oficial y de carácter civil, entonces con su elección adquiere legitimidad para dirigir e imponer la voluntad colectiva sobre los intereses particulares, para obtener obediencia y ganar respeto, y para “ejecutar detalladamente la aplicación de las normas generales a los individuos” (Uvalle, 1984: 106) de la comunidad. Y si a esa condición se adiciona su carácter de representante de la organización política del municipio, entonces su actividad administrativa es resultado de su función política.

En apoyo de nuestra argumentación existen algunos preceptos en la legislación de los estados de Campeche, Chihuahua, Puebla, Tlaxcala y Zacatecas, dignos de no perder de vista. La idea se centra en el hecho formal de considerar institucionalmente a la autoridad auxiliar, con todas las reservas del caso, como una instancia de cogobierno o gobierno de la comunidad local y que, en el marco de las propuestas, se cualifica como cuarto orden o nivel de gobierno.

El artículo 30 de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche y el artículo 126 de la Constitución del Estado de Chihuahua, determinan que el gobierno municipal estará a cargo de los ayuntamientos, de las juntas municipales y de las comisarías municipales o de policía, mientras que en el

Estado de Tlaxcala el artículo 3 de la Ley Municipal dispone que el municipio será gobernado por un ayuntamiento y las presidencias de comunidad; es decir, se reconoce legalmente que dichas autoridades auxiliares comparten el ejercicio del gobierno local. En los tres casos, a nuestro parecer, las legislaturas estatales abrieron sin quererlo el compás, contraviniendo la determinación del artículo 115 de la Constitución Federal que a la letra dice:

“La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva”.

La contradicción jurídica pudo haber sido causa de controversia constitucional; sin embargo, la Procuraduría General de la República no se pronunció en su momento y entonces se suponen dos caminos a seguir: el primero, que las legislaturas de los tres estados legislen la reforma correspondiente para armonizar el contenido de la ley local con el precepto de la Constitución Nacional, y el segundo, que el Congreso de la Unión reforme el artículo 115 –en esa parte- con el objetivo de dejar en las legislaturas locales la posibilidad de incluir o no a las autoridades auxiliares en el conjunto del gobierno municipal, lo cual a nuestro entender sería lo más lógico si se reconocen los adelantos institucionales sobre la organización, elección y funcionamiento de las juntas municipales en los municipios de los estados de Campeche y Chihuahua, respectivamente.

Adicionalmente, en el Estado de Campeche, el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales, determina la calidad gubernativa de las juntas municipales cuando en su artículo 28 estipula:

En los Municipios divididos en Secciones Municipales, *el gobierno de cada una de éstas estará a cargo de una Junta Municipal...* (Cursivas del autor).

Lo anterior, además de ser un indicio jurídico importante para nuestra causa, tiene relevancia política. La legislatura local, al reconocer a las juntas como

instancias políticas en la actuación territorial del gobierno local, les asigna por derecho y de hecho facultades gubernativas y administrativas, con la capacidad de tener ingresos financieros y recursos humanos y materiales para atender ciertas necesidades básicas mediatas de la población seccional. Esta cuestión abona a la idea de un gobierno submunicipal de facto, cuya gestión legalmente debe ser transparentada y lo cual se hace, con las limitaciones del caso, en la página web del ayuntamiento de cada municipio.

Por otra parte y en este mismo tenor, en el Estado de Puebla la Ley Orgánica Municipal establece como encabezado de su Capítulo XXVII: “*Los pueblos y su gobierno*” y a la vez dispone en el artículo 224: “*Para el gobierno de los pueblos habrá juntas auxiliares...*” (Cursivas del autor), cuestión también trascendente al reconocerse el poder que, a nivel de la comunidad, ejercen esos cuerpos colegiados. Sus integrantes, de manera diferente a lo sucedido en Campeche, son electos en asamblea general de los ciudadanos del lugar y sólo a petición del ayuntamiento interviene el Instituto Estatal Electoral. Esta forma electiva no los priva de legitimidad para aplicar, como en el caso anterior, la autoridad y atender las funciones que se derivan de la citada ley y de la reglamentación municipal.

Finalmente, en la fracción VIII del artículo 119 de la Constitución Política del Estado de Zacatecas se establece como facultad de los ayuntamientos: “*fortalecer el gobierno democrático en las comunidades y centros de población*” (cursivas del autor) y ese gobierno, se supone, lo configura cada concejo congregacional que conforme a la Ley Orgánica del Municipio, ejerce iguales funciones que el ayuntamiento. A sabiendas de la amplia esfera competencial de los ayuntamientos como parte del engranaje de la maquinaria estatal, esa pretensión formal no es posible tomarla literalmente como tal, debido a factores reales de decisión que el gobierno municipal tiene en su amplia cobertura funcional. La lógica nos dice que los concejos no tienen potestades tributarias ni reglamentarias, ni tampoco capacidad para gestionar deuda pública o aprobar su presupuesto de ingresos y egresos, pues las secciones no están reconocidas como entidades de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio.

4.1.2 Manifestaciones por el cuarto orden o nivel de gobierno

Por diversos escenarios, tanto especialistas como políticos, han expuesto la conveniencia de crear un cuarto orden de gobierno en la estructura estatal, las propuestas van de la mano con cada tema explorado y, como toda idea, generaron corrientes de opinión y propiciaron el debate. Las distintas posiciones teóricas responden a problemas sociales específicos.

Entre algunos estudiosos del Derecho hay el supuesto de que en México es posible hablar de cuatro órdenes de gobierno: el federal o de la federación, el estatal o de los estados de la federación, el del Distrito Federal y el municipal o de los municipios. Jacinto Faya (2005) en su aporte al Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal, señala que “El ‘gobierno municipal’ es el cuarto orden de gobierno creado por la Constitución. Los dos primeros fueron la Federación y los Estados, el tercero lo fue el Distrito Federal y el cuarto el ‘gobierno municipal’ [...]. Esto significa que la Constitución creó expresamente un cuarto orden de gobierno” (Valencia, 2005: 38-39).

Efectivamente, en el calendario de las reformas constitucionales, el Distrito Federal dejó de ser una dependencia del ejecutivo federal con las modificaciones de 1993 al artículo 122 constitucional. A partir de entonces es una entidad política con gobierno propio, pero acotado por la supremacía del gobierno federal en su organización y funcionamiento.⁹⁶ Por su parte, en cuanto a los municipios, los ayuntamientos cambiaron su tipificación jurídica de instancia de descentralización territorial de carácter administrativo a orden de gobierno con las reformas de 1999, aunque vale la pena señalar que con anterioridad a esa modificación hubo autores considerándolo como tercer nivel de gobierno.

⁹⁶ La reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 25 de octubre de 1993, quedó en los siguientes términos: “El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal, representativos y democráticos, que establece esta Constitución”. Al Congreso de la Unión le correspondió expedir el Estatuto de Gobierno para determinar las competencias del gobierno federal, la organización y funcionamiento de los poderes locales y los derechos y obligaciones de los ciudadanos de la ciudad de México.

Para atender, de manera particular, las diferentes situaciones engendradas por la paulatina e incontrolable concentración urbana de la población nacional en distintos territorios, se propuso la creación de un gobierno especial. El fenómeno de las zonas metropolitanas en la geografía de los municipios, cuya complejidad rebasa la fórmula de la coordinación intermunicipal dispuesta en el artículo 115 constitucional y el acrecentamiento de los problemas de todo tipo: sociales, económicos, políticos, culturales y ecológicos, orilló a los urbanistas a proponer un gobierno supramunicipal. Algunos partidos políticos tomaron la propuesta como parte de su ideario de lucha, pues consideraron y consideran que esa tendencia continuará y merece la atención de una autoridad de tales magnitudes.

Desde inicios de los noventa del siglo pasado, “los partidos políticos de la oposición –el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD)- explicitaban en sus plataformas electorales para 1991 propuestas relacionadas con la creación de instancias de gobierno de nivel metropolitano” (Zicardi, 1997: 26), las cuales tenían que ver con un gobierno supramunicipal y específicamente con un cuarto nivel de gobierno, el gobierno metropolitano (Álvarez, San Juan y Sánchez, 2006). En esta posibilidad, cerrada por el momento, hay quienes ponen la alerta, ya que “las dificultades para lograr un ‘gobierno metropolitano’ comienzan desde la concepción misma del término, sus alcances y limitaciones en el contexto de las legislaciones nacional y estatales vigentes, así como del entramado social de intereses y poderes locales y regionales típicos de la ciudad” (Muro, 1998: 357).

Como resultado del movimiento nacional indígena de la década de los noventa también del siglo pasado, surgieron dos visiones sobre la autonomía de los pueblos indígenas de México y por consecuencia del cuarto orden o nivel de gobierno, “posturas que van desde ‘comunitaristas’ a ‘regionalistas’. Los primeros arguyen que la comunidad local constituye el ‘espacio vital’ y el sitio de la autonomía, pero estas últimas responden que un nivel supracomunitario de autonomía regional es un requerimiento de la continua existencia de las comunidades locales que se han convertido en los últimos y frágiles reductos de la autonomía indígena” (Assies, 1999: 38).

La Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA) propuso en las negociaciones con los representantes del gobierno federal que los pueblos y comunidades indígenas se organizaran regionalmente, en base a autonomías étnicas o pluriétnicas regionales. “Desde los comienzos, los partidarios de esta propuesta la imaginaron como una alternativa de autonomía que aspiraba a convertirse en un cuarto nivel de gobierno, situado entre el municipio y el gobierno del estado” (Velasco, 2003: 174). El gobierno de cada región sería electo por el sistema de usos y costumbres, pudiendo, a discreción de la misma autoridad regional, participar los presidentes municipales. En la imaginaria, ese gobierno contaría con un ejecutivo nombrado de entre sus propios integrantes.

La otra visión de autonomía centraba la propuesta en el reconocimiento de la comunidad indígena local; es decir, ante las dificultades de dispersión de las etnias y la cerrazón de los “gobiernistas” para aceptar un modelo regional como alternativa. “Los comunalistas estimaban conveniente promover la autonomía de las comunidades indígenas [...]. Su argumento principal era que debido al grado de atomización de los pueblos indígenas, cualquier posibilidad de régimen de autonomía debía comenzar en la propia comunidad indígena” (Ibid, 178), lo cual, de alguna forma y sin lograrse el reconocimiento de la comunidad indígena como entidad de derecho público, trascendió los obstáculos y ahora es parte del artículo 2º de la Constitución Política Nacional.

Otro eslabón en la cadena de interpretaciones, es el argumento de la posibilidad de que en nuestro país las decisiones en materia educativa se puedan tomar “[...] desde distintas instancias del Estado, que van desde el orden de gobierno nacional hasta el orden local pasando por el regional. Incluso [si] se considera a la escuela pública o al distrito escolar como parte del Estado, entonces habría que agregar el cuarto orden de gobierno, el educativo” (Gómez, 2000: 45 y 46), el cual estaría representado por varios agentes: las juntas vecinales, las asociaciones de padres de familia y las autoridades escolares que para el autor son real y formalmente instancias de gobierno del sistema educativo. Esta noción es un tanto arbitraria para embonarla al esquema de la organización

política del Estado pues responde a la organización administrativa de un servicio público; sin embargo, vale la cita en el vaivén de las proposiciones.

Las diferentes propuestas examinadas no coinciden del todo con la noción de un gobierno de la comunidad local, ya sea indígena o no indígena. Sin embargo, no puede negarse que sobre el tema también existe alguna propuesta, sólo que sin los fundamentos que hemos establecido en esta investigación.

Así pues, la propuesta del cuarto nivel de gobierno o de Estado parte de la idea de Raúl Olmedo, cuyo referente principal es la experiencia del Estado de Tlaxcala. En esta entidad se institucionalizaron los presidentes auxiliares y con el tiempo los legisladores consideraron mejor llamarles presidentes de comunidad para diferenciarlos de los presidentes auxiliares de las juntas municipales del Estado de Puebla. Sus atributos sugieren un nivel de gobierno comunitario: son electos en comicios constitucionales al mismo tiempo que los ayuntamientos, tienen cierto presupuesto para el cumplimiento de sus atribuciones, son denominados munícipes al igual que el presidente municipal, síndico y regidores, y participan en las sesiones de cabildo con voz y voto (Olmedo, 1999). Al respecto veamos lo que dispone el artículo 3 de la Ley Municipal de dicho Estado:

El Municipio será gobernado por un Ayuntamiento, integrado por un Presidente Municipal, un Síndico; regidores cuyo número determine la legislación electoral vigente, y los presidentes de comunidad quienes tendrán el carácter de munícipes en términos de lo que establece la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala. Entre el Ayuntamiento y los demás niveles de gobierno no habrá autoridad intermedia.

Pero para “llegar realmente a lo que es el municipio –como gobierno directo de la comunidad- es necesario hacer una reforma constitucional que otorgue a la comunidad social concreta el derecho de organizarse como una entidad política, es decir, de organizarse como Estado, con un gobierno propio, por pequeña que sea una comunidad. El gobierno comunal constituiría así un cuarto orden de gobierno, junto a los gobiernos federal, estatal y municipal” (Olmedo, 2000: 56).

Coincidente con ese proyecto, el Partido del Trabajo lo incluyó en su plataforma electoral 2009-2012. Entre otros aspectos de proselitismo, fijó proponer modificaciones al marco constitucional del país para incorporar mecanismos de participación popular directa, siendo uno de ellos el “gobierno comunitario como cuarto nivel de gobierno”. En esto discrepa la posición asumida por el partido político Convergencia. En su plataforma electoral para el mismo periodo, propuso “Instituir un cuarto nivel de gobierno, entendiendo éste como la integración regional de varios municipios, que refleje las afinidades geográficas, sociales, de infraestructura y desarrollo; propiciando la transferencia de recursos necesarios para facilitar el desarrollo y atención directa de comunidades. Esta modalidad debe ir acompañada del fortalecimiento de las funciones y atribuciones de los agentes municipales y de su participación en los planes de desarrollo municipal”.⁹⁷

Resumiendo diríamos: en el ambiente académico y político se han elaborado alternativas para rediseñar la organización política del Estado mexicano y así enfrentar los problemas sociales y económicos crecientes; sin embargo, esas propuestas no prosperaron, principalmente, por motivos de nuestra tradición centralista. Visión que no puede ni debe continuar ante la problemática nacional cada vez más complicada y que los remedios tradicionales no han podido curar. En estos tiempos globales es condición de sobrevivencia repensar el Estado y profundizar en su organización territorial, no para hacer cambios de forma sino fundamentalmente de fondo. Por tanto, el planteamiento del cuarto orden de gobierno puede ser una alternativa viable para reiniciar el proceso de desarrollo desde la misma comunidad local. Este pronunciamiento se fundamenta en la mayor cercanía de la autoridad en la atención de los intereses y problemas de los centros de población, en aprovechar mejor los recursos disponibles en territorios locales, en contrarrestar las deficiencias del desarrollo centralizado e inequitativo y en superar la pobreza y la marginación, entre otras cuestiones.

En algunos estados, los avances en la legislación municipal hacen suponer la construcción de un camino hacia el gobierno comunitario. Es muy posible que

⁹⁷ http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Plataformas_electorales/, consulta del 29 de diciembre de 2010.

los indicios jurídicos no basten en su configuración plena, sin embargo, son elementos claves en su conceptualización.

4.2 ¿Hacia el gobierno comunitario?: cinco experiencias estatales

La argumentación anterior, tal vez responde parcialmente a la pregunta de esta parte y para reforzarla acudimos a cinco experiencias que, con sus variantes, son determinantes en el objetivo de esta investigación. Analizamos entonces los componentes formales: conceptualización, integración, elección, organización, funcionamiento y finanzas públicas en el universo institucional de las autoridades auxiliares municipales colegiadas de los estados de Campeche, Chihuahua, Puebla, Quintana Roo y Zacatecas.

4.2.1 Las juntas municipales en los municipios del Estado de Campeche

El Estado de Campeche, a nuestro entender, es la entidad donde la configuración de un gobierno inferior al ayuntamiento es tácito. La organización de las juntas municipales es tan parecida a la integración del ayuntamiento que sólo falta denominarlas jurídicamente con el carácter de gobierno autónomo en su régimen interior. En la concepción legal de las juntas sucede lo que por largos lustros pasó con el ayuntamiento: su tipificación de órgano administrativo. Para empezar, el origen de estas instituciones está en la Constitución Política del Estado y su naturaleza responde a la administración de las secciones en que se dividen los municipios. Junto con ellas comparten la responsabilidad las comisarías y otras figuras designadas directamente por los ayuntamientos: agentes municipales, delegados de sector, inspectores de cuartel y jefes de manzana.

De los once municipios de la entidad, nueve se dividen en diecinueve secciones municipales como se observa en el **Cuadro 4.1**. Estas secciones auspician varias comunidades, siendo la de mayor importancia la cabecera seccional, residencia oficial de la junta municipal. Desde esta posición geográfica,

privilegiada por la cercanía con sus representados, dirige y administra los intereses colectivos y en el cumplimiento de sus tareas se auxilia de aquellas autoridades jerárquicamente subordinadas y que representan a los centros de población de su territorio. Cabe aclarar que los comisarios se instituyen en comunidades no comprendidas dentro de la demarcación de las secciones y fungen como autoridades unipersonales, ellos coadyuvan directamente con el ayuntamiento o el presidente municipal, mientras que los agentes municipales, delegados de sector, inspectores de cuartel y jefes de manzana lo pueden hacer con la junta municipal, con el comisario o con el ayuntamiento, de acuerdo con las normas establecidas en la ley municipal y en el reglamento correspondiente.

4.1.- PANORAMA DE LAS JUNTAS MUNICIPALES EN EL ESTADO DE CAMPECHE

MUNICIPIO	JUNTAS	MUNICIPIO	JUNTAS	MUNICIPIO	JUNTAS
Calakmul	1	Carmen	2	Hopelchén	2
Calkiní	3	Champotón	4	Palizada	-
Campeche	4	Escárcega	1	Tenabo	1
Candelaria	-	Hecelchakán	1	TOTAL JUNTAS	19

Fuente: elaboración propia con base en la Enciclopedia de los Municipios de México, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. Los datos corresponden a 2009, según la misma fuente.

Las juntas municipales, según la Constitución del Estado de Campeche son cuerpos colegiados, auxiliares del ayuntamiento y administradoras de cada sección municipal. Y por disposición de la Ley Orgánica de los Municipios tienen el carácter de honorables a semejanza del Congreso del Estado, del Tribunal Superior de Justicia y de los ayuntamientos, oficializándose, de esta forma, su denominación de “honorables juntas municipales”. Pero indudablemente su distinción principal es su consideración de gobierno en las dos leyes secundarias citadas: Ley Orgánica de los Municipios y Código de Instituciones y Procedimientos Electorales. Así, a las dos citas mencionadas párrafos arriba, se agrega lo dispuesto en el artículo 73 de la misma Ley Orgánica de los Municipios:

Los Presidentes de Sección Municipal ejercerán *el gobierno y administración interior* de ésta; y serán el órgano de comunicación entre la Junta Municipal y los respectivos Ayuntamientos, no pudiendo salvar ese conducto, sino en caso de

suma urgencia o por tratarse de quejas contra dicho presidente. (Cursivas del autor).

En este mismo sentido agregamos lo que establece el párrafo quinto del artículo 7 de la Constitución estatal, en relación con la participación de los indígenas en los niveles de gobierno locales, dentro de los cuales menciona al “gobierno comunal”:

Las leyes del Estado deberán establecer mecanismos que garanticen la efectiva participación de los pueblos indígenas en los distintos ámbitos y niveles de *gobierno comunal*, municipal y estatal. (Cursivas del autor).

Las lecturas del marco jurídico analizado evocan un nivel de gobierno submunicipal de hecho y de derecho, aunque en ninguna parte se reconozca su autonomía. Al contrario, se establecen los criterios legales de su dependencia del gobierno municipal, al considerárseles como auxiliares del ayuntamiento, situación que, sin embargo, no impide reconocer el camino abierto hacia ese orden de gobierno doméstico a que aspira la comunidad local, sobre todo cuando por sus condiciones demográficas y geográficas se siente alejada de la autoridad residente en la cabecera municipal y en consecuencia considera no contar con el respaldo suficiente en los presupuestos municipales o en los programas que proceden de otros niveles de gobierno.

4.2.1.1 Integración y elección

Cada junta municipal es de elección popular directa, se integra por un presidente, tres regidores y un síndico provenientes del principio de MR y un regidor asignado por el sistema de RP, electos en la misma fecha que los ayuntamientos⁹⁸ y bajo la responsabilidad directa del Instituto Estatal Electoral. La asignación de la regiduría de RP se hace al partido político que haya obtenido,

⁹⁸ El primer domingo de julio del año de la elección y el registro de la planilla la hace el partido político o coalición ante el Consejo Electoral Municipal, encargado de revisarla y aprobarla para que compita en el proceso electoral correspondiente.

cuando menos, el cuatro por ciento de la votación total emitida en la sección municipal. El artículo 451 del Código Electoral señala sobre el particular:

En la integración de las Juntas Municipales, la regiduría de representación proporcional se asignará al candidato que encabece la lista del Partido o Coalición que obtenga el segundo lugar del total de la votación emitida en la Sección Municipal, siempre y cuando ese total no sea menor de cuatro por ciento. De no alcanzar ese mínimo la regiduría quedará vacante. Para los efectos de este artículo, cada Sección Municipal constituirá una circunscripción plurinominal. En el caso que prevé este artículo, el correspondiente cómputo estará a cargo del Consejo que haya realizado el cómputo del Municipio en que se ubique la Sección Municipal.

La composición de las juntas municipales es análoga a la que tienen los ayuntamientos y los integrantes de ambos cuerpos colegiados reciben por ley la denominación de municipales. Las juntas municipales tienen el mismo número de miembros sin importar el tamaño de la población o la importancia política de la sección como sí sucede con los ayuntamientos. Por ejemplo, en los municipios de Campeche y Carmen el ayuntamiento se integra con quince miembros y en los demás de once.

La elección de las juntas es por planilla, con propietarios y suplentes. Los aspirantes pueden hacer precampaña para ganar la postulación como candidatos de su partido político y su campaña política-electoral no debe exceder sesenta días antes del sufragio ciudadano. Los resultados los califica el Congreso del Estado a efecto de que tomen posesión el primero de octubre del año de su elección sin posibilidades de ser reelectos para el periodo inmediato ni con el carácter de suplentes. Por su parte, los comisarios municipales son electos a convocatoria del ayuntamiento y en base a la normatividad de la Ley de Procedimientos para la Elección de Comisarios del 5 de marzo de 2008, que establece como fecha para tal efecto el penúltimo domingo del mes de octubre; es decir, casi inmediatamente a la ocupación del cargo por la nueva autoridad municipal.

Los partidos políticos, por disposición del Código Electoral, deben realizar elecciones primarias para postular a sus candidatos a diputados locales, ayuntamientos y a juntas municipales.⁹⁹ Los aspirantes a ocupar cualquier cargo seccional o de otra autoridad auxiliar deben reunir los mismos requisitos que marca el artículo 103 de la Constitución local para los integrantes de los ayuntamientos.

4.2.1.2 Organización y funcionamiento

Cada junta municipal tiene sus oficinas en la cabecera de sección y por mayoría de votos resuelve colegiadamente los asuntos de su competencia en sesiones ordinarias y extraordinarias con un amplio repertorio de facultades directivas y administrativas, según el artículo 82 de la mencionada Ley Orgánica de los Municipios:

- I. Aprobar su reglamento interior;
- II. Proveer para el orden y seguridad en la Sección Municipal;
- III. Vigilar el cumplimiento del Bando Municipal y de los reglamentos municipales, ejerciendo las funciones y prestando los servicios públicos que conforme a ellos correspondan;
- IV. Coadyuvar con el Ayuntamiento en los términos que determinen los reglamentos municipales, en la formulación de los planes y programas municipales que deban ejecutarse en el territorio de la Sección Municipal;
- V. Formular el proyecto de presupuesto anual de egresos de la Sección Municipal para el siguiente ejercicio fiscal y presentarlo dentro de los primeros quince días del mes de noviembre para que sea considerado por el Ayuntamiento dentro del Presupuesto de Egresos Municipal;

⁹⁹ El Comité Directivo del Partido Revolucionario Institucional en el Estado de Campeche, lanzó convocatoria el 27 de abril de 2009 para la celebración de elecciones internas encaminadas a la postulación de candidatos propietarios por el principio de mayoría relativa a diputados locales, ayuntamientos y juntas municipales, en la contienda político-electoral correspondiente a las elecciones constitucionales del 5 de julio de 2009, para lo cual se instituyó la Comisión Estatal de Procesos Internos como órgano responsable de organizar, conducir y validar el proceso.

- VI.** Rendir al Ayuntamiento, conforme a lo previsto en el Bando Municipal y en los reglamentos municipales correspondientes, por conducto del Presidente de la Junta, los informes respecto de la administración de la Sección Municipal, del ejercicio de los recursos encomendados, así como del estado que guardan los asuntos;
- VII.** Nombrar y remover libremente a los agentes municipales dentro de la Sección Municipal;
- VIII.** Formular con la asesoría del Ayuntamiento los programas de trabajo a su cargo;
- IX.** Dividir los centros de población existentes en la Sección Municipal en sectores y manzanas;
- X.** Solicitar al Ayuntamiento autorización para que a través del Presidente de la Junta celebren contratos, convenios y otros actos jurídicos siempre que éstos no tengan por objeto servicios públicos u obras públicas;
- XI.** Integrar Órganos Vecinales conforme a lo previsto en el Reglamento correspondiente;
- XII.** Crear juntas vecinales en los centros de población ubicados en la Sección Municipal;
- XIII.** Recibir las propuestas y recomendaciones que le formulen los comités de desarrollo comunitario constituidos en la Sección Municipal;
- XIV.** Auxiliar al Secretario del Ayuntamiento, por conducto del Presidente de la Junta, con la información que requiera para expedir certificaciones;
- XV.** Informar anualmente a los vecinos de la Sección Municipal, por conducto del Presidente de la Junta Municipal sobre la administración de los recursos que en su caso tenga encomendados y del estado que guardan los asuntos a su cargo;
- XVI.** Formar cada año el padrón de los niños en edad escolar de la Sección Municipal;
- XVII.** Las demás facultades y obligaciones previstas por ésta y otras normas legales.

Ahora bien, el presidente de la junta, además de representar políticamente a la sección y de ser el responsable del gobierno y de la administración de ésta, funge como único enlace legal con el ayuntamiento, pues los demás miembros

sólo podrán tener contacto con él, cuando medien asuntos de extrema urgencia que necesiten de atención inmediata o existan quejas contra el presidente de la junta debidamente fundadas y motivadas. Esta disposición establece un sistema jerárquico rígido y empodera favorablemente al titular de ese órgano en el cumplimiento de las facultades que le otorga el artículo 84 de la misma ley municipal:

- I. Presidir las sesiones de la Junta Municipal, teniendo en caso de empate, voto de calidad;
- II. Velar por la conservación del orden público en todo el territorio de la Sección Municipal consignando a los que lleguen a alterarlo a la autoridad competente;
- III. Dar cumplimiento a los acuerdos de la Junta Municipal, informando a ésta sobre el resultado;
- IV. Dar cuenta al Presidente Municipal de cualquier incidente que ocurra dentro de la sección municipal tomando las medidas pertinentes que el caso requiera;
- V. Cumplir y hacer cumplir el Bando Municipal, los reglamentos municipales, las circulares y disposiciones administrativas de observancia general que resulten aplicables, así como las disposiciones del Ayuntamiento;
- VI. Dentro del ámbito de su competencia, cumplir y hacer cumplir las leyes, reglamentos, decretos y órdenes de carácter general que se publiquen en el Periódico Oficial del Estado;
- VII. Convocar a las sesiones ordinarias previstas en el Reglamento Interior y a las extraordinarias cada vez que lo juzgue necesario o cuando lo soliciten, cuando menos dos regidores;
- VIII. Nombrar, conceder licencia y remover a los servidores públicos municipales adscritos de la Junta Municipal, cuando dicha atribución no corresponda a otra instancia municipal; y
- IX. Las demás que le conceda ésta u otras normas legales.

4.2.1.3 Finanzas públicas

Las juntas municipales, amén de contar con los servicios de un secretario y un tesorero, designados por el órgano colegiado a propuesta del presidente

seccional una vez cumplidos los requisitos del bando de policía y gobierno o del reglamento municipal respectivo, tienen personal administrativo de confianza y personal operativo sindicalizado en algunos casos, así como un presupuesto de ingresos anual que proviene de las participaciones federales recibidas por los municipios, según la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado y que debe corresponder a los gastos generados en apoyo de las actividades de la administración pública municipal. Esa disposición también beneficia a las comisarías municipales. Buscando evitar que los ayuntamientos lo hagan a su arbitrio y preferencias, el legislador norma la distribución mediante las reglas del artículo 66 de dicho ordenamiento:

Cada Ayuntamiento establecerá los porcentajes o la fórmula para distribuir, a sus Juntas y Comisarías Municipales, los recursos a que se refiere el párrafo anterior y los publicará con su presupuesto de egresos en el Periódico Oficial del Estado de Campeche.

Como colofón a este particular, citamos dos ejemplos ilustrativos: en la junta municipal de Nunkini, municipio de Kalkiní para cumplir su cometido en el 2010 tuvo un presupuesto de un millón cuatrocientos mil pesos y una estructura ocupacional de once servidores públicos: secretario, tesorero, responsables de personal, del mercado, de agua potable, artesanal, de planeación y de acción social y directora del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), entre otros.¹⁰⁰ Por su parte, la junta de Dzitbalché del mismo municipio contó con ingresos por la cantidad de dos millones de pesos y una plantilla de sesenta trabajadores, todos elegidos por voto popular según el registro que aparece en la ventana de dicha Junta.¹⁰¹

Cabe señalar que los presidentes seccionales, los síndicos y regidores son considerados como servidores públicos de elección popular y al igual que el resto del personal gozan de remuneración y de seguridad social de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 119 de la Constitución local:

¹⁰⁰ <http://www.calkini.gob.mx/nunkini.html>, consulta del 12 de octubre de 2010.

¹⁰¹ <http://www.calkini.gob.mx/dzitbalche.html>, consulta del 12 de octubre de 2010.

Todos los servidores públicos del Estado y de los Municipios, de elección popular y por nombramiento, percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por sus servicios, la cual no podrá ser disminuida durante el tiempo de su encargo y tendrán derecho a disfrutar de los beneficios de seguridad y servicios sociales que señala la ley de la materia.

Así, mientras que en la junta de Nunkini, el presidente percibió un sueldo base mensual de catorce mil doscientos ochenta y ocho pesos, el síndico de hacienda y los regidores de cuatro mil cuatrocientos treinta y cinco pesos, sin prestaciones adicionales, en la junta de Dzitbalché el presidente obtuvo quince mil novecientos veinte pesos con una remuneración adicional de cinco mil pesos y sus demás integrantes de cuatro mil trescientos tres pesos con mil pesos adicionales.

Dada la importancia de las autoridades auxiliares municipales, el gobierno del Estado de Campeche (2009-2015) se propuso –y habrá que evaluarlo en su momento- dentro del Eje 4 del Plan Estatal de Desarrollo: “Gobierno responsable y moderno” y la estrategia: “Coadyuvar al fortalecimiento y desarrollo del orden municipal”, entre otras líneas de acción, las siguientes:

- “Fortalecer la capacidad institucional de las autoridades auxiliares municipales [y]
- Apoyar la actualización de la reglamentación municipal”.

La primera línea es muy clara, porque muestra el valor que el Ejecutivo estatal les atribuye a dichas instancias territoriales, brazos ejecutores de los ayuntamientos para llevar a cabo las distintas responsabilidades de su objeto social a nivel comunitario de manera eficaz y se remata con la segunda línea que pone atención a un problema recurrente en los municipios del país, la falta de reglamentación en general y donde el reglamento correspondiente a la organización y funcionamiento de las autoridades auxiliares municipales es un vacío normativo común, a pesar del mandato constitucional que obliga a los gobiernos municipales a expedir “los bandos de policía y gobierno, los

reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones”.

4.2.2 Las juntas municipales en los municipios del Estado de Chihuahua

Por el mismo rumbo de las juntas municipales del Estado de Campeche camina el andamiaje institucional en la entidad más grande de la República. De acuerdo con el artículo 126 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, las juntas municipales y los comisarios de policía comparten con los ayuntamientos el ejercicio del gobierno municipal, cuestión ya abordada párrafos arriba y la cual, antes de las reformas de 1999 al artículo 115 constitucional, se refería a que compartían la administración pública a cargo de los ayuntamientos, lo que indica la adecuación correspondiente. Cabe mencionar que el Código Municipal, en su artículo 17 párrafo segundo, especifica que la competencia gubernamental constitucional es exclusiva del ayuntamiento.

Las juntas municipales se constituyen en las secciones en que se dividen los municipios con el carácter de órganos colegiados encargados de dirigir y administrar los intereses comunes de los vecinos de su jurisdicción política y, de acuerdo con el artículo 8 del Código Municipal, auxilian a los ayuntamientos en sus funciones dentro de las secciones municipales. En esa misma tesitura tienen su razón de ser los comisarios de policía en las demás comunidades o poblados de los municipios que no sean cabecera de sección.

No obstante el amplio territorio del Estado, que representa el doce punto seis por ciento del total nacional y por ello se convierte en la entidad federativa más grande del país, únicamente cuenta con sesenta y siete municipios que significan el dos punto seis por ciento del total de municipios del país y con ciento sesenta y cuatro juntas municipales como se indica en el **Cuadro 4.2**. En dieciséis municipios, quizás por su poca población en comunidades o por la dispersión de ésta, no tienen ninguna sección municipal pero, es de advertir, que existen comisarios de policía para conservar el orden, la tranquilidad pública y la paz social en los diferentes centros de población fuera de la cabecera municipal. Otros

ADMINISTRACION PÚBLICA COMUNITARIA Y GOBIERNO LOCAL EN MEXICO: LAS AUTORIDADES AUXILIARES MUNICIPALES

veinte municipios cuentan con una junta seccional, mientras que el municipio con el mayor número es Guerrero y, en orden descendente, le siguen Guadalupe y Calvo, Urique y Ocampo.

CUADRO 4.2.- PANORAMA DE LAS JUNTAS MUNICIPALES EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA

MUNICIPIO	NUM	MUNICIPIO	NUM	MUNICIPIO	NUM
Ahumada	1	Gómez Farías	1	Moris	2
Aldama	5	Gran Morelos	3	Namiquipa	5
Allende	3	Guadalupe	1	Nonoava	-
Aquiles Serdán	1	Guadalupe y Calvo	10	Nuevo Casas Grandes	-
Ascensión	1	Guachochi	6	Ocampo	7
Bachiniva	1	Guazapares	3	Ojinaga	5
Balleza	5	Guerrero	20	Práxedes G. Guerrero	1
Batopilas	4	Hidalgo del Parral	1	Riva Palacio	1
Bocoyna	4	Huejotitan	1	Rosales	2
Buenavista	3	Ignacio Zaragoza	1	Rosario	4
Camargo	1	Janos	-	San Fco. de Borja	1
Carichi	1	Jiménez	1	San Fco. de Conchos	1
Casas Grandes	-	Juárez	1	San Fco. del Oro	-
Coronado	-	Julimes	-	Santa Bárbara	-
Coyame del Sotol	2	La Cruz	-	Santa Isabel	-
Cuauhtémoc	3	López	-	Satevo	4
Cusihuirachi	3	Madera	5	Saucillo	2
Chihuahua	5	Maguarichi	-	Temósachic	6
Chinipas	4	Manuel Benavidez	-	Urique	9
Delicias	-	Matachi	1	Uruachi	2
Dr. Belisario Domínguez	4	Matamoros	-	Valle de Zaragoza	2
El Tule	1	Meoqui	2	TOTAL MUNICIPIOS	67
Galeana	-	Morelos	1	TOTAL JUNTAS	164

Fuente: elaboración propia con base en el Código Municipal del Estado de Chihuahua.

4.2.2.1 Integración y elección

Las juntas municipales en los municipios del Estado de Chihuahua también tienen mucha semejanza con los ayuntamientos, tanto en su integración como en su funcionamiento. Según el Código Municipal y en acatamiento al mandato de la Constitución del Estado, se integran por un presidente seccional, dos regidores que, se sugiere aunque no se estipula en la ley, son electos por el principio de MR y en secciones municipales con más de cuatro mil habitantes con un regidor adicional, que pudiéramos entender como de RP. La fracción I del artículo 37 de

dicho ordenamiento dispone las reglas a que habrán de sujetarse los grupos de ciudadanos al competir por los cargos en la junta seccional:

En las secciones municipales con más de cuatro mil habitantes existirá un regidor más, que será el primero de la lista de la planilla que hubiere alcanzado el segundo lugar, siempre que su porcentaje sea por lo menos el cincuenta por ciento de la votación alcanzada por la planilla ganadora.

De lo anterior se aprecia, que en la elección de las juntas el legislador indujo la representación democrática, dejando a los ayuntamientos la función electoral, y la fijación de las bases de la convocatoria, en base a los siguientes criterios: las elecciones ordinarias se realizarán durante el primer mes de vigencia de la nueva administración y las extraordinarias cuando las necesidades de remoción de los miembros de cualquier junta se presenten y haya causa justificada para ello; se convocarán con quince días de anticipación mediante circulares expuestas a la ciudadanía en lugares públicos; así mismo serán asistidas por representantes del ayuntamiento quienes verificarán la legalidad de la elección, levantarán el acta correspondiente y harán el informe respetivo en base al cual el gobierno municipal calificará, antes de quince días, su validez y declarará la planilla triunfadora que, previa protesta de ley ante el presidente municipal, tomará posesión del cargo en la fecha que el ayuntamiento determine.

Cabe destacar que en la búsqueda de transparencia, legalidad y certeza, se firmó en el 2009 un convenio entre la Secretaría de Desarrollo Municipal del Ejecutivo Estatal, el Instituto Estatal Electoral y 44 ayuntamientos para que el Instituto apoyara la elección de esas autoridades seccionales, siendo por consiguiente “la primera ocasión en que los municipios hicieron uso de materiales electorales [mamparas, tinta indeleble, crayones y listas nominales] a cargo del Instituto Electoral sin que se vulnerara su autonomía, toda vez que los ayuntamientos estuvieron a cargo de la elección”.¹⁰² Para firmar ese compromiso los presidentes municipales debieron contar con el acuerdo del cabildo

¹⁰² <http://www.ieechihuahua.org.mx/Default.aspx?mod=content&id=87>, consulta del 8 de enero de 2011.

correspondiente y someterse a los principios de la función electoral.¹⁰³ Estimamos que la idea no logró su cabal propósito, pues los presidentes municipales corrieron con la responsabilidad y por ende tuvieron a su alcance la forma de influir en la selección y elección de los candidatos.

Para el registro de las candidaturas, los aspirantes deben cumplir los requisitos que el marco constitucional estatal establece para los integrantes de los ayuntamientos y con la advertencia legal de que quienes hayan ocupado cualquiera de los cargos de las juntas municipales, no podrán ser reelectos en el periodo inmediato, incluyendo a los suplentes que hubieren ocupado el cargo por un tiempo determinado.

4.2.2.2 Organización y funcionamiento

Las juntas municipales residen en la cabecera de cada sección municipal y organizan su funcionamiento en sesiones ordinarias mensuales y extraordinarias cuando lo solicite el presidente seccional o uno de los regidores. Las sesiones son públicas como la ley lo indica para los ayuntamientos, deben convocarse por escrito, con veinticuatro horas de anticipación y para ser válidas necesitan la asistencia de la mayoría de sus miembros. Los acuerdos se toman por mayoría de votos de los presentes y en caso de empate el presidente seccional o quien lo sustituya cuenta con el voto de calidad. El secretario de la junta registra en el libro de actas los asuntos y acuerdos tomados, siendo también el responsable de su resguardo.

Por prescripción del artículo 42 del Código Municipal, en el desempeño de su cargo, el presidente y los regidores seccionales se dividirán las funciones que en el ámbito municipal corresponden a los miembros de los ayuntamientos, menos las del síndico. Estas, las ejercerán dentro de su jurisdicción, bajo la jerarquía del

¹⁰³ En nota del 21 de octubre de 2010, se dice que “El Cabildo [del municipio de Chihuahua] aprobó emitir la convocatoria de comisarías de policía y juntas municipales [...] También aprobó la colaboración del Instituto Estatal Electoral para que coordine el desarrollo de las elecciones” y no sería permitida la utilización de logos o colores relacionados con partidos políticos, <http://www.elagoradechihuahua.com/Acuerdan-bases-para-elecciones-en.html>, consulta del 8 de enero de 2011.

ayuntamiento y del presidente municipal, respectivamente. Así mismo, el secretario de la junta tiene las mismas facultades y obligaciones que el secretario del ayuntamiento. En estos términos el mismo instrumento jurídico asigna a las juntas las siguientes atribuciones:

- I. Proponer ante el Ayuntamiento, la toma de acuerdos en beneficio de la población de la sección municipal;
- II. Proponer al Ayuntamiento, la creación de dependencias necesarias para la mejor prestación de los servicios públicos;
- III. Asignar a cada Regidor, los ramos que considere convenientes para su mejor atención;
- IV. Conceder licencia al Presidente Seccional, por un término mayor de diez días, en ese caso, debe llamarse al suplente y en su defecto nombrar Presidente seccional interino, entre sus miembros;
- V. Aprobar el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos y remitirlo al Ayuntamiento para su aprobación e integración en el presupuesto de egresos del municipio...;
- VI. Recaudar, previo acuerdo con el tesorero municipal, los ingresos municipales de la sección e informar de ello al Ayuntamiento, por conducto del Tesorero Municipal, haciendo la aplicación de los mismos de acuerdo con el presupuesto aprobado;
- VII. Velar por el mantenimiento y patrimonio municipal seccional;
- VIII. Solicitar al Ayuntamiento, para que éste a su vez, lo haga al Congreso del Estado, en el improrrogable plazo de treinta días a partir de la recepción de la petición, la dotación o ampliación del fondo legal de las cabeceras seccionales y demás poblados, con los terrenos que se requieran para su creación y desarrollo y;
- IX. Vigilar el cumplimiento de las normas estatales y municipales y de los acuerdos que dicten las autoridades competentes sobre el comercio de bebidas alcohólicas.

Por su parte los presidentes seccionales, en su carácter de titulares de la junta y responsables directos de la administración en la sección, tienen varias atribuciones que cumplir:

- I. Presidir las sesiones de la Junta Municipal, con voz, voto ordinario y de calidad;
- II. Convocar a la junta municipal a sesiones extraordinarias;
- III. Informar oportunamente al Ayuntamiento, de la ejecución de los acuerdos aprobados;
- IV. Nombrar y remover libremente a los funcionarios y empleados de la Administración Municipal seccional, cuando no esté de otro modo determinado en las leyes;
- V. Tomar la protesta legal, a los funcionarios municipales seccionales, en los términos de la fracción VII del artículo 29 de este Código;
- VI. Conceder licencia, con causa justificada y con goce de sueldo a los funcionarios y empleados al servicio de la sección municipal, hasta por el término de diez días, y sin goce de sueldo hasta por treinta días. En hipótesis diversas, se requerirá acuerdo del Ayuntamiento;
- VII. Con respecto a la garantía de audiencia, imponer a los funcionarios y empleados seccionales, las correcciones disciplinarias que establezcan las leyes y los reglamentos, con motivo de las faltas administrativas en que incurran en el desempeño de sus funciones;
- VIII. Mandar en jefe al cuerpo de seguridad pública seccional y solicitar, al Ejecutivo Estatal y al Presidente Municipal, el auxilio de la policía a su cargo, para restablecer el orden y la tranquilidad públicos;
- IX. Practicar visitas a las comisarías de policía, cuando lo estime conveniente o lo requieran las necesidades de las mismas;
- X. Administrar la hacienda pública seccional, estableciendo los procedimientos técnicos, financieros y contables que permitan el adecuado control y examen del ingreso y gasto público; informando de todo ello al Ayuntamiento, por conducto del Tesorero Municipal;
- XI. Vigilar la recaudación de los ingresos seccionales y que la inversión de dichos fondos se aplique con apego al presupuesto, efectuando los informes, que se mencionan en la fracción anterior;
- XII. Vigilar que no se alteren el orden y la tranquilidad públicos, se cumplan las leyes, los reglamentos y demás disposiciones de la Autoridad Municipal y;
- XIII. Imponer las sanciones, que correspondan por infracciones a las leyes, reglamentos y demás disposiciones.

En cuanto a los comisarios de policía, éstos procuran el orden y la vigilancia en su comisaría respectiva y en esa jurisdicción desempeñan las atribuciones conferidas por la ley a las demás autoridades municipales: juntas y ayuntamientos, quedando a ellas jerárquicamente subordinados.

4.2.2.3 Finanzas públicas

De acuerdo con el párrafo segundo de la fracción V del artículo 49 del Código Municipal relativo a las atribuciones de los ayuntamientos, éstos tienen la obligación de autorizar, dentro del presupuesto de egresos del municipio, las partidas necesarias para el pago de la administración seccional, la prestación de los servicios públicos que le competan a las juntas municipales y la realización de las obras que les correspondan. Para la administración de las secciones los ingresos de las juntas proceden de las participaciones federales que reciben los ayuntamientos conforme a las bases del sistema estatal de coordinación fiscal. Esto no indica que las juntas municipales dejen de promover, ante el presidente municipal, la asignación de más recursos para obra pública.

4.2.3 Las juntas auxiliares en los municipios del Estado de Puebla

Otra entidad federativa, cuyo sistema legal contempla cuerpos colegiados como representación de los ayuntamientos en las comunidades más grandes, es el Estado de Puebla. Actualmente cuenta con 217 municipios y 651 juntas auxiliares municipales que corresponden a 172 de ellos; es decir, al setenta y nueve por ciento. La información del número de juntas por cada una de las siete regiones en que se divide la citada entidad está en el **ANEXO CUATRO**, siendo el **Cuadro 4.3** un resumen numérico regional por municipio. Los municipios que tienen un mayor número de juntas auxiliares son los municipios de Huauchinango con 26 y de Puebla con 17. En 45 municipios no existen estos órganos quizá por pequeños en población y/o territorio, pero es indudable que están presentes los

ADMINISTRACION PÚBLICA COMUNITARIA Y GOBIERNO LOCAL EN MEXICO: LAS AUTORIDADES AUXILIARES MUNICIPALES

inspectores de sección, según los supuestos establecidos en los artículos de la Ley Orgánica Municipal siguientes:

Artículo 234.- Cada barrio, ranchería o manzana de las poblaciones urbanizadas formarán una sección.

Artículo 235.- Si el barrio o ranchería fuera muy poblado, se dividirá en grupos de quinientos habitantes, formando cada grupo una sección.

Artículo 236.- Si estuviesen muy lejanos de los demás centros de población de mayor categoría, formarán, no obstante, una sección aunque no tengan el número de habitantes designados.

Artículo 237.- Si las manzanas fuesen poco pobladas, se unirán dos o más de ellas para formar una sola sección...

4.3.- PANORAMA DE LAS JUNTAS AUXILIARES EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE PUEBLA

REGION	DENOMINACION	NUMERO DE MUNICIPIOS			NUMERO DE JUNTAS
		CON JUNTA	SIN JUNTAS	TOT	
I	Sierra Norte	31	4	35	158
II	Sierra Nororiental	18	10	28	44
III	Serdán (Chalchicomula de Sesma)	26	5	31	67
IV	Angelópolis	25	8	33	131
V	Valle de Atlixco y Matamoros	22	2	24	90
VI	Mixteca	32	13	45	91
VII	Tehuacán y Sierra Negra	18	3	21	70
TOTAL		172	45	217	651

Fuente: elaboración propia con base en información obtenida del Directorio de Presidentes de Juntas Auxiliares, periodo 2008-2011, Centro Estatal de Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación del Ejecutivo del Estado de Puebla y consultado en la página de dicha dependencia el 8 de enero de 2011.

Cabe mencionar que en el Estado de Puebla las autoridades auxiliares no tienen valor constitucional como en los estados de Campeche y Chihuahua; sin embargo, destaca el factor formal en su tipificación como gobierno de los pueblos, aspecto dilucidado también párrafos arriba. Los miembros de la junta, excepto el presidente auxiliar, se desenvuelven en la indefinición nominativa de su cargo, porque el artículo 224 de la Ley Orgánica Municipal, simplemente les denomina miembros, no obstante el rol que desempeñan y que bien puede equipararse al

realizado por los regidores de los dos casos anteriores. Por ejemplo, en la página web del municipio capital del Estado, se especifican las comisiones de esos miembros por cada una de las 17 juntas de la siguiente forma: “Miembro Propietario de Gobernación, Miembro Propietario de Hacienda, Miembro Propietario de Obra Pública y Miembro Propietario de Educación”. Como se aprecia, estas comisiones tienden a funcionar parecidamente a los ayuntamientos.

4.2.3.1 Integración y elección

Por ley, las juntas auxiliares se integran con un presidente y cuatro miembros propietarios con sus respectivos suplentes. En efecto, su integración es grupal y su elección por “plebiscito” ordinario o extraordinario, conforme a la convocatoria lanzada por el ayuntamiento cuando menos con quince días de anticipación a la celebración de éste. La elección se realiza el último domingo de abril de cada tres años, considerando que el 15 de febrero toma posesión la nueva autoridad del municipio. Para transparentar el proceso a cargo del presidente municipal o de su representante, la ley prevé la participación del agente subalterno del Ministerio Público del lugar y de un representante del Congreso del Estado; sin embargo, existe la posibilidad de que la autoridad municipal influya en cierto sentido la elección, pues las reglas del juego las dicta y las implementa quien dirige los destinos municipales.

Por otra parte, en ánimos de evitar la incertidumbre en el proceso y los conflictos poselectorales, la legislatura local dispuso la intervención del Instituto Estatal Electoral, lo cual se concreta a petición del ayuntamiento y mediante la firma de convenio, según la legislación de la materia electoral. Los ayuntamientos que así lo decidan deben contemplar en la convocatoria el sufragio libre, directo y secreto, así como ceñirse a los principios rectores de la función electoral: legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia. Aquí, participan los partidos políticos a menos que en la convocatoria se disponga lo contrario. En el caso de los inspectores de sección el procedimiento electivo lo emite y realiza el ayuntamiento con el supuesto de que puede intervenir la junta auxiliar respectiva.

Para ser candidato a cualquier puesto de la junta auxiliar, los aspirantes deben cumplir cuatro requisitos básicos, análogos a los exigidos para los regidores: ciudadano vecino del municipio, estar en ejercicio de sus derechos políticos y civiles y tener residencia de cuando menos seis meses en el pueblo antes de la elección. En cuanto a la edad se infiere que los 18 años son el punto de partida para optar por el cargo. La ley, en contraste con otros estados de la República, prevé el recurso de la apelación en caso de inconformidad vecinal respecto de la elección o de los elegidos según se establece en el artículo 228 de la Ley Orgánica Municipal:

Cuando un pueblo no esté conforme con la elección de la Junta Auxiliar, será removida si así lo solicitaren las tres cuartas partes de sus ciudadanos vecinos inscritos en el padrón electoral. Para el efecto, la solicitud será elevada al Congreso del Estado por los conductos legales, y éste, previos los informes sobre los motivos y autenticidad de la queja, exhortará al Ayuntamiento correspondiente para que convoque a los vecinos del pueblo a un plebiscito para que elijan nueva Junta.

Precisamente por el ambiente que generan tales elecciones, han existido algunos pronunciamientos de actores políticos poblanos. A mediados del 2008, por ejemplo, el coordinador de la fracción parlamentaria del PAN en el Congreso Local, opinaba sobre “la urgencia de realizar una reingeniería electoral al respecto” y proponía que la instancia encargada de regular y organizar los procesos electivos fuera el Instituto Estatal Electoral y que se homologaran en tiempo y forma a la elección de los ayuntamientos.

4.2.3.2 Organización y funcionamiento

Las juntas auxiliares entran en funciones el 15 de mayo del año de su elección, después de rendir la protesta de ley. Mediante un proceso de entrega-recepción, las juntas entrantes reciben formalmente de las salientes “expedientes, utensilios y materiales, que hayan estado a su cargo”, así como las oficinas

correspondientes. En el supuesto de no comparecer los salientes a cumplir con esta obligación de ley, será el representante del presidente municipal quien haga las veces con todas las diligencias necesarias para tal propósito. Una vez en el cargo, las juntas auxiliares desempeñan las atribuciones dispuestas en el artículo 230 de la ley municipal de manera colegiada:

- I. Solicitar al respectivo Ayuntamiento recursos que deberán aplicarse a la satisfacción de los gastos públicos del pueblo;
- II. Remitir al Ayuntamiento, con la oportunidad debida para su revisión y aprobación, los presupuestos de gastos del año siguiente;
- III. Procurar la debida prestación de los servicios públicos y, en general, la buena marcha de la administración pública, e informar al Ayuntamiento sobre sus deficiencias;
- IV. Rendir al Ayuntamiento los informes que éste le solicite respecto del ejercicio de las funciones que le otorga la presente Ley;
- V. Procurar la seguridad y el orden públicos del pueblo;
- VI. Promover ante el Ayuntamiento de su jurisdicción, la construcción de las obras de interés público que estimare necesarias;
- VII. Nombrar, a propuesta del Presidente de la Junta, al secretario, tesorero y comandante de policía de la Junta Auxiliar, los que son funcionarios de confianza y podrán ser removidos libremente; y
- VIII. Las demás que les encomiende el Ayuntamiento.

Ciertamente las juntas auxiliares deliberan los asuntos de su competencia en sesiones ordinarias mensuales y extraordinarias cuando lo acuerden sus miembros, constatando los acuerdos en el acta levantada por el secretario y agregada al libro de actas respectivo. Los acuerdos no relacionados con el ejercicio de sus recursos o que sean “de carácter meramente económico serán revisados y aprobados por el ayuntamiento”. Esta medida consolida la jerarquía del gobierno local en ciertos asuntos de la comunidad y busca evitar abusos de poder de los actores públicos comunitarios sobre la población y resguardar el patrimonio municipal que se tiene en la localidad.

Las atribuciones del artículo 231 de la citada ley para el presidente auxiliar, le dotan calidad política y administrativa a su responsabilidad social, amén de los usos y prácticas de la comunidad que le presentan como una persona de respeto y con autoridad para mandar y hacerse obedecer. Dichas facultades son:

- I. Procurar la debida prestación de los servicios públicos y en general, la buena marcha de la administración pública, informando al Ayuntamiento sobre sus deficiencias;
- II. Formar inventarios minuciosos y justipreciados de los bienes muebles e inmuebles pertenecientes a la Junta Auxiliar, siendo aplicables a estos inventarios las siguientes disposiciones:
 - a) Se harán constar en un libro especial; y
 - b) Se revisarán en el mes de enero de cada año, asentando las modificaciones de aumento o disminución que haya habido en el curso del año anterior;
- III. Informar al Ayuntamiento del que dependan, el cumplimiento de las disposiciones establecidas en la fracción anterior y su resultado;
- IV. Imponer dentro de su jurisdicción las sanciones que establezca el Bando de Policía y Gobierno para los infractores de sus disposiciones; vigilando que se respeten los derechos humanos de los mismos;
- V. Imponer, cuando proceda, las sanciones a que se refiere la presente Ley;
- VI. Remitir mensualmente al Ayuntamiento, por conducto de la Tesorería Municipal las cuentas relacionadas con el movimiento de fondos de la Junta Auxiliar;
- VII. Actualizar cada cinco años el padrón de los vecinos de la municipalidad con expresión de las circunstancias señaladas en esta Ley y remitirlos al Presidente Municipal;
- VIII. Formar anualmente dentro de su jurisdicción, en el mes de julio, el padrón de niñas y niños para quienes sea obligatoria, en la Junta Auxiliar, la instrucción primaria y secundaria desde el año inmediato siguiente, remitiéndolo al Presidente Municipal, para que éste, a su vez, lo envíe a las autoridades educativas correspondientes. Este padrón deberá contener los nombres, apellidos, edad, profesión y domicilio del padre o encargado de la niña o niño y el nombre y edad de éste;

- IX. Las que establecen las fracciones II, VI, X, XXII, XXIV, XXV, XXVII y XL del artículo 91; y
- X. Los demás que les impongan o confieran las leyes.

En el cumplimiento de las facultades formales e informales, se auxilia de los otros cuatro integrantes de la junta y del personal administrativo a su disposición. Esos miembros, conocidos informalmente como regidores, desempeñan sus tareas en comisiones unipersonales con la suma de esfuerzos en la práctica. Por ejemplo, en el municipio de Puebla atienden las comisiones de gobernación, hacienda, obras públicas y educación; es decir, las comisiones 1, 2, 3 y 6 de la lista que la ley municipal establece como guía para todos los ayuntamientos.

4.2.3.3 Finanzas públicas

La Ley Orgánica Municipal poblana dispone en su artículo 196 que las Juntas Auxiliares se coordinarán con los Ayuntamientos, a fin de coadyuvar en las funciones que éstos realicen en materia de administración, recaudación, ejecución y supervisión, recibiendo para ese propósito los recursos provenientes de las participaciones en los términos y porcentajes preestablecidos. Y esa fórmula se encuentra en la Ley de Coordinación Hacendaria, vigente a partir de 2009. En su Capítulo IV prescribe el procedimiento a seguir por el gobierno municipal en la distribución de participaciones a sus juntas, sobresaliendo la fijación de tres rangos porcentuales:

- a) “El 5% cuando el Municipio cuente con 1 y hasta 5 Juntas Auxiliares;
- b) “El 10% cuando el Municipio cuente con 6 y hasta 10 Juntas Auxiliares; y
- c) “El 15% cuando el Municipio cuente con 11 ó más Juntas Auxiliares”.

Según la ley, el poco presupuesto debe destinarse a los rubros: obras, servicios públicos y gasto corriente. Es obvio, las necesidades comunitarias rebasan con mucho las fuerzas económicas de las juntas y por tanto las obras y servicios de mayor costo quedan a cargo del ayuntamiento. Una muestra es el

costeo de obras y servicios que hizo, durante el periodo 2005-2008 el ayuntamiento del municipio totonaco de Atlequizayán, pequeño en población y territorio y con ingresos muy reducidos, en favor de la comunidad de Ignacio Allende y cuyo importe fue por la cantidad de \$5'918,368.¹⁰⁴

De acuerdo con la ley municipal, las juntas auxiliares ejercen de manera autónoma sus ingresos y lo hacen bajo criterios de comprobación, racionalidad y austeridad. A través de su tesorero llevan la contabilidad del gasto y están obligadas a remitir los informes del ejercicio correspondiente al ayuntamiento para que éste los incluya en la cuenta pública que rinde anualmente al Órgano de Fiscalización Superior del Estado. Bajo este sistema las juntas rinden cuentas al gobierno municipal en primera instancia y al congreso estatal como el regulador y fiscalizador del presupuesto de egresos.

4.2.4 Las alcaldías en los municipios del Estado de Quintana Roo

En el artículo 132 de la Constitución Política quintanarroense, se dispone que los municipios podrán dividirse administrativamente en cabeceras, alcaldías, delegaciones y subdelegaciones, correspondiéndole a los ayuntamientos la fijación de su extensión y límites, que bien pueden implicar una comunidad o un conjunto de comunidades. Asimismo, determina las formas de elección, designación y “remoción de los órganos auxiliares del gobierno municipal” en las divisiones que comprende la organización político-administrativa de los municipios del Estado. De este principio constitucional inferimos que estas autoridades auxiliares tienen como fuente de su creación la Constitución local y que, por tanto, la Ley de los Municipios reglamenta su organización y funcionamiento, donde es constante su carácter administrativo. Así, la citada ley considera a las alcaldías

¹⁰⁴ Estadística del tercer Informe de Gobierno sin publicar y del cual obra una copia en nuestro poder. Aparecen registradas obras de mejoramiento en las escuelas primaria, jardín de niños y telesecundaria, muros de contención, pavimentación de calles, construcción y adoquinado del jardín comunitario, rehabilitación de sistema de agua potable, alumbrado público, compra de dos vehículos: camioneta de 3 y ½ toneladas para apoyar la comercialización de productos locales y camioneta doble cabina para seguridad pública, así como acciones de piso digno y de empleo temporal.

órganos descentralizados, auxiliares de la administración pública municipal y a las delegaciones y subdelegaciones órganos desconcentrados igualmente de la administración pública municipal.

Las alcaldías se establecen por voluntad del ayuntamiento y a través de declaratoria en comunidades con categoría política de ciudad, villa o pueblo, cuando no sean cabecera municipal, mientras que las delegaciones en ciudades, villas y pueblos que no sean cabecera de alcaldía y las subdelegaciones en rancherías y congregaciones. Jurídicamente, las alcaldías fungen como órganos descentralizados y “dependen directamente del ayuntamiento”, en cambio las delegaciones y subdelegaciones, con su tipificación desconcentrada, lo hacen “administrativamente del presidente municipal”.

Luego entonces, interpretamos a las alcaldías como cuerpos colegiados o como asambleas deliberantes de los asuntos comunitarios, donde las figuras del alcalde y concejales son correspondientes a las de presidente municipal y regidores del ayuntamiento. Es de resaltar, los términos alcalde y concejales no son frecuentes en nuestra legislación municipal, aunque existen algunas referencias jurídicas sobre el particular. El artículo 36 de la Constitución Política Nacional, entre las obligaciones del ciudadano, señala que debe “Desempeñar los cargos concejiles del Municipio donde resida”; la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, cualifica a los integrantes del ayuntamiento con el carácter de concejales en sus Capítulos V y VI del Título Cuarto, y al servidor público encargado de impartir la justicia municipal como alcalde en su Capítulo III del Título Séptimo. A estos dos ejemplos se suma la voz popular, donde la palabra alcalde es común para referirse al presidente municipal.

El **Cuadro 4.4** nos dice que sólo tienen alcaldías cuatro municipios del Estado y que los cinco restantes carecen de ellas. En Cozumel e Isla Mujeres por su territorio rodeado por el mar y su población concentrada, los ayuntamientos no requieren de ninguna autoridad auxiliar de este tipo, mientras que en Benito Juárez, Solidaridad y Tulúm se auxilian de delegados y subdelegados. Al parecer en el municipio de Benito Juárez avanza el compromiso de campaña del actual presidente municipal, relativo a elevar a la categoría de alcaldía a la delegación

Puerto Morelos. Como es obvio, en el Cuadro no aparece el nuevo municipio de Bacalar, sus datos se incluyen en las cifras del municipio de Othón P. Blanco, de cuyo territorio se desprende.

CUADRO 4.4.- PANORAMA DE LAS ALCALDIAS Y OTRAS AUTORIDADES AUXILIARES EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO

MUNICIPIO	ALCALDIAS	DELEGADOS	SUBDELEGADOS
Cozumel	-	-	-
Felipe Carrillo Puerto	2	4	79
Isla Mujeres	-	-	-
Othón Pompeyo Blanco	6	32	100
Benito Juárez	-	4	-
José María Morelos	2	1	47
Lázaro Cárdenas	2	3	31
Solidaridad	-	1	9
Tulum	-	7	9
TOTAL	12	52	275

Fuente: elaboración propia con base en información de la Enciclopedia de los Municipios de México, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, 2009; en el Bando de Policía y Gobierno del municipio de Othón P. Blanco con última reforma a 2008; en la página web del municipio de Benito Juárez, consulta del 13 de enero de 2011; en el Segundo Informe del presidente municipal de Lázaro Cárdenas, y en la página web del municipio de Tulum.

4.2.4.1 Integración y elección

Ahora bien, de acuerdo con la Ley de los Municipios del Estado, las alcaldías tienen una doble característica; por una parte, se refieren a la división administrativa de los municipios, cuya extensión y límites la determinan cada ayuntamiento, en función a la capacidad administrativa de las alcaldías; por otra parte, son órganos que dirigen y administran esas demarcaciones conforme a las facultades que les confiere el gobierno municipal. Su doble papel significa que con el mismo nombre estamos conceptualizando el término jurisdiccional de la acción de la autoridad auxiliar. Precisamente como órganos se integran de un alcalde, un tesorero y hasta tres concejales con sus respectivos suplentes, electos por un lapso de tres años al igual que los integrantes de los ayuntamientos y tampoco son reelegibles para el siguiente periodo. De presentarse la remoción del alcalde entra en funciones el primer concejal y en lugar de éste su suplente. Asimismo, si

la alcaldía no cumple con su cometido, el ayuntamiento tiene la facultad para removerla, entrando en su lugar los suplentes.

La elección de la alcaldía y de los delgados, según el artículo 25 de la Ley de los Municipios es “mediante el voto universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible de los ciudadanos que residan en la circunscripción territorial de la alcaldía y la delegación respectiva”, para cuyo propósito los ayuntamientos expedirán el reglamento correspondiente, debiendo sujetarse a las nuevas bases que entraron en vigor a partir de las reformas de febrero de 2011 y que el mismo artículo contempla:

- I. Las normas que establezcan la preparación, desarrollo, organización y vigilancia de la elección, así como las infracciones y sanciones correspondientes;
- II. La convocatoria que al efecto expida el Ayuntamiento deberá ser publicada cuando menos quince días naturales antes de la celebración de la jornada electoral;
- III. Para los efectos de la elección prevista en el presente artículo, el H. Cabildo designará un Comité de Elección que en el caso de los Ayuntamientos que se integran por nueve regidores de mayoría relativa y seis de representación proporcional, se deberá integrar por cuatro regidores de mayoría relativa y tres regidores de representación proporcional, asimismo, por cuanto se refiere a los Ayuntamientos que se encuentren integrados por seis regidores de mayoría relativa y tres regidores de representación proporcional, éstos integrarán su Comité respectivo, con tres regidores de mayoría relativa y dos de representación proporcional, en ambos casos, los Ayuntamientos podrán solicitar al Instituto Electoral de Quintana Roo, su coadyuvancia en la organización de las elecciones para los integrantes de las Alcaldías y los Delegados Municipales, en los términos de los convenios que al efecto celebre;
- IV. Las Alcaldías y los Delegados deberán ser instaladas dentro los primeros noventa días de la gestión municipal;

Al comparar estas bases con las anteriores, observamos importantes cambios en la conducción del proceso. Ahora, la decisión es de los ayuntamientos y no de los presidentes municipales como sucedía antes. Es cierto que los

Comités de Elección son plurales y que predomina el partido en el poder; sin embargo, con esta decisión política se evita que los allegados a los presidentes municipales sean los que estuvieran conformando y presidiendo el órgano encargado de la elección.¹⁰⁵ El esfuerzo es muy válido si se tiene en cuenta que de alguna forma contribuye a darle certeza y legalidad al proceso electivo. Y por si no fuera suficiente, la ley prevé la concurrencia del Instituto Electoral del Estado a petición de los ayuntamientos, previo convenio entre las partes. Esta posibilidad suponemos que no ha sido recurrida con regularidad, no encontramos evidencias aunque tampoco hay que descartarlas.

Las nuevas disposiciones legales también superaron aquellas limitantes que constreñían la elección de las alcaldías a la convocatoria lanzada por el presidente municipal y cuya consulta respondía a su carácter de “órganos descentralizados de la administración pública municipal”, dejando a los delegados y subdelegados, como “órganos desconcentrados de la administración pública municipal”, a la designación por parte de los presidentes municipales. No obstante que la ley preveía que tanto delegados como subdelegados podían ser electos en iguales condiciones que las alcaldías, las decisiones de la autoridad municipal no siempre tomaban este camino. Hoy, sin embargo, las condiciones favorecen la voluntad ciudadana en la elección de los tres tipos de autoridades auxiliares y los aspirantes a integrantes de las alcaldías y de delegados, deben cumplir iguales requisitos que la Constitución Política del Estado exige para los miembros de los ayuntamientos, excepto el del tiempo de residencia que en este caso es de tres años y no de cinco como sucede para los ediles.

¹⁰⁵ El artículo 11 del Reglamento de Elecciones de los Organos Descentralizados Auxiliares y los Organos desconcentrados de la Administración Pública Municipal del municipio de Solidaridad señala: “El proceso de preparación, operación, vigilancia, calificación, validación y resolución de resultados, estará a cargo de la Comisión Operativa de la Asamblea Vecinal, la cual será presidida por el Secretario General del Ayuntamiento, quien podrá auxiliarse de todos los servidores públicos municipales para el correcto desempeño de su cargo”. Así también lo estipula el artículo 68 del Reglamento para la Elección y Funcionamiento de las Alcaldías del municipio de Othón P. Blanco: “La preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en cada Alcaldía estará a cargo de una Comisión Electoral Municipal integrada por el Ayuntamiento con cinco miembros, de los cuales tres serán integrantes del propio Ayuntamiento y dos serán funcionarios públicos municipales; los cuales dentro de la su primer sesión deberán designar al presidente, secretario y vocal de dicha Comisión”.

4.2.4.2 Organización y funcionamiento

La Ley de los Municipios determina en su artículo 21, que el alcalde tiene la representación legal del órgano y preside las sesiones de la alcaldía, las cuales deben realizarse por lo menos una vez al mes y cuyos acuerdos son por mayoría de votos. Este principio es análogo al modo de atender los asuntos públicos por parte de los ayuntamientos. No obstante, el calendario para las sesiones de las alcaldías, según el último párrafo de la fracción IV del citado artículo 25 de la ley respectiva, lo determinan los ayuntamientos en el reglamento que para el efecto expidan, donde se establecen “la frecuencia de las sesiones, los procedimientos para emitir sus acuerdos y cumplimiento de las alcaldías” (sic), donde se supone también la posibilidad de establezcan la organización y funcionamiento de las comisiones de esos cuerpos colegiados submunicipales. A fin de ilustrar este aspecto nos apoyamos en el Reglamento para la Elección y Funcionamiento de las Alcaldías del municipio de Othón P. Blanco, emitido por el ayuntamiento 2008-2011. Dedicó el título tercero a las sesiones y el título cuarto a las comisiones. En el caso de las sesiones señala en su artículo 26:

Las Alcaldías tendrán sesiones ordinarias o extraordinarias, públicas o privadas, solemnes y permanentes, dentro del Recinto Oficial destinado para tal efecto y sólo por acuerdo de la Alcaldía, se declarará otro local como Recinto Oficial. Las sesiones ordinarias deberán ser por lo menos una vez al mes, siendo válidas con la asistencia de por lo menos cuatro de sus miembros, debiendo presidirlas el Alcalde.

Y por cuanto se refiere a las comisiones, los artículos del citado reglamento relacionados con su objeto y su cargo disponen:

Artículo 43.- Las comisiones tendrán por objeto el estudio, dictamen y propuestas de solución a los asuntos de las distintas ramas de la administración de la Alcaldía.

Artículo 44.- Las comisiones tendrán a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación, pero sus miembros carecerán de facultades ejecutivas.

Para el funcionamiento de las alcaldías, según el artículo 22 de la citada ley, toca a los ayuntamientos determinar sus facultades en la declaración que emitan para su creación, condición que inferimos se dará cuando el ayuntamiento de Benito Juárez haga la declaratoria para constituir como alcaldía a la comunidad de Puerto Morelos.¹⁰⁶ Si esta atribución le toca desempeñarla a los ayuntamientos, no sucede lo mismo con las facultades de los alcaldes, las cuales determina el artículo 23 de la misma ley y son:

- I. Cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales y reglamentarias, dentro de la esfera de su competencia y jurisdicción;
- II. Ejecutar las acciones necesarias, para dar cumplimiento a los Acuerdos y Resoluciones del Ayuntamiento, en su circunscripción territorial;
- III. Cuidar el orden público y tránsito;
- IV. Informar al Ayuntamiento, por conducto del Presidente Municipal, de todos los asuntos relacionados con su encargo;
- V. Desempeñarse como conciliador y árbitro en controversias entre ciudadanos, cuando se lo pidan los interesados;
- VI. Vigilar la correcta prestación de los servicios públicos que le encomiende el Ayuntamiento;

¹⁰⁶ Al 13 de mayo de 2011, "Faltan 58 días para que se convoque a elecciones en Puerto Morelos, y aunque la intención es que la próxima convocatoria sea para alcalde y no para delegado, aún falta formalizar algunos requisitos, dijo el regidor Sergio Flores Alarcón, quien agregó que ya se trazó una 'ruta crítica' para declarar a Puerto Morelos alcaldía. [...] el primer paso es comprobar que Puerto Morelos es una ciudad, esto es, que tiene por lo menos 10 mil habitantes; agregó que 'nosotros sabemos que son 12 mil', sin embargo, ello se tiene que corroborar. El segundo punto es la aprobación del reglamento interior de alcaldías, en el que se establece cómo se integrará la nueva alcaldía, los principios que la fundamentan, sus facultades y los recursos de los que dispondrá. El tercer punto es la declaratoria de la alcaldía en sesión solemne; posteriormente se convoca a elección "es ahí donde está el tema porque tiene que ser antes de 90 días y quedan 58", http://www.noticaribe.com.mx/cancun/2011/05/trazan_ruta_critica_para_crear_alcaldia_en_puerto_morelos.html, consulta del 15 de mayo de 2011.

- VII.** Actuar como Oficial del Registro Civil, en los casos, forma y términos que la Ley establece;
- VIII.** Elaborar y mantener actualizado el censo de los contribuyentes de su circunscripción y actuar como auxiliar de la hacienda municipal, en las condiciones y términos que previamente acuerde el Ayuntamiento;
- IX.** Inscribir a los vecinos residentes en el registro de ciudadanos y mantenerlo actualizado, en el cual manifestarán sus propiedades, industrias, profesión u ocupación, y hacerlo del conocimiento del Ayuntamiento;
- X.** Celebrar los contratos o convenios, que previamente autorice el Ayuntamiento, para el fiel cumplimiento de las obligaciones y funciones que la presente Ley y el Ayuntamiento le confieran;
- XI.** Auxiliar a las autoridades de la Federación, del Estado y del propio Municipio en el desempeño de sus respectivas atribuciones;
- XII.** Coadyuvar en programas de alfabetización, de limpieza e higiene y de conservación de las vialidades y caminos de su jurisdicción;
- XIII.** Promover ante el Ayuntamiento, la realización de inversiones para la ejecución de obras públicas dentro de su jurisdicción;
- XIV.** Procurar la participación de los habitantes de su jurisdicción, en el planteamiento y solución de sus problemas y para el mejor desempeño de sus funciones;
- XV.** Presentar al Ayuntamiento el Proyecto de Presupuesto de Egresos Anual de la Alcaldía;
- XVI.** Rendir la protesta de ley ante el Ayuntamiento; y
- XVII.** Las demás que se señalen en el reglamento interior que les apruebe el Ayuntamiento y en los acuerdos específicos del mismo.

Del listado, llaman la atención dos atribuciones; la que obliga a los alcaldes a elaborar y mantener actualizado el registro de contribuyentes de la alcaldía y la que les permite celebrar contratos o convenios previa aprobación del ayuntamiento, lo cual no es dable en los demás estados de la República, aunque tal vez pudieran hacerlo los concejos congregacionales zacatecanos, por la idea legal de que estos realizan iguales funciones que los ayuntamientos.

Por otra parte, en busca del mejor desempeño de la gestión territorial de las alcaldías, la ley de la materia les asigna facultades para contratar apoyos y

asesoría jurídica, contable y administrativa, así como el personal indispensable en los términos aprobados por el ayuntamiento en el presupuesto de egresos. Así mismo, la Ley de los Trabajadores al Servicio de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de los Ayuntamientos y Organismos Descentralizados del Estado de Quintana Roo, considera como trabajadores de confianza a “Los Miembros de las Alcaldías y el personal que preste sus servicios a las mismas, con excepción de las Secretarías que no lo sean del Alcalde, del Tesorero o de los Concejales, y de los Directores y Jefes de Departamento de dicha Alcaldía, y el personal de Intendencia”, por lo que se supone que los alcaldes, concejales, delegados y subdelegados tienen remuneración y servicios de asistencia social.

En la revisión de la página de transparencia de algunos municipios del Estado, se encontraron datos ilustrativos del ejercicio 2010 sobre las percepciones de las autoridades auxiliares: en el municipio de José María Morelos, los alcaldes aparecen con una remuneración mensual entre diez mil novecientos pesos y once mil quinientos setenta pesos; en el de Tulúm, los delegados y subdelegados con dos mil novecientos setenta pesos mensuales; y en el de Lázaro Cárdenas, los delegados con dos mil cuatrocientos sesenta y cuatro pesos y los subdelegados de acuerdo a su rango: I.- \$672, II.- \$1,008, III.- \$1,344 y IV.- \$1,799, cuyas cantidades más bien pueden considerarse como apoyos dado el monto de carácter simbólico.

4.2.4.3 Finanzas públicas

Los ingresos de las alcaldías, de las delegaciones y subdelegaciones para su funcionamiento están asegurados desde la declaratoria de su creación y la cual es oficializada con su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado. Las alcaldías presentan al ayuntamiento su proyecto de ingresos y egresos del año siguiente a más tardar durante el mes de septiembre del ejercicio que corre, con el fin de que se incluya en el presupuesto municipal. En la determinación del “monto de las asignaciones presupuestales fijas que correspondan a las alcaldías”

los ayuntamientos tomarán como base los conceptos comprendidos en el artículo 29 de la Ley de Municipios:

- I. La recaudación que se genere por concepto de impuestos predial y de traslado de dominio dentro de la jurisdicción de la Alcaldía;
- II. La parte proporcional que les corresponda en los términos de su población, tomando como referencia los egresos municipales per cápita del año inmediato anterior;
- III. Los cobros que como contraprestaciones fiscales, en su jurisdicción, deban percibir las Alcaldías por los servicios que presten;
- IV. El apoyo extraordinario que les asigne el Ayuntamiento;
- V. El apoyo extraordinario que les asigne el Gobierno del Estado, por conducto del Ayuntamiento; y
- VI. Los demás ingresos lícitos, que obtengan para la realización de los fines que les señale la Ley.

En este caso, a diferencia de los estados antes mencionados, al parecer el aporte de los contribuyentes de cada alcaldía a las finanzas municipales es clave, aunque no determinante, en la asignación del monto de sus ingresos; es decir, la autoridad comunitaria se ve acicateada en promover la recaudación del municipio. Y como es de suponerse, el esfuerzo es insuficiente para obtener mayores ingresos, por lo que las reglas del juego permiten a las alcaldías recibir apoyos denominados “extraordinarios” de parte de los gobiernos municipal y estatal, asignación que también depende, en gran medida, del tamaño de su población, sus grados de concentración demográfica y de desarrollo urbano. En la búsqueda de información sobre los presupuestos de ingresos y egresos municipales no se obtuvo ninguna evidencia que permitiera conocer los montos presupuestales de dichas autoridades auxiliares, aunque vale la pena señalar que es un caso merecedor de investigarse.

Toca a los alcaldes como responsables de la administración de la alcaldía presentar “informes administrativos semestrales” al ayuntamiento para su análisis

y aprobación correspondientes, teniendo en la ejecución del gasto la vigilancia y supervisión de la contraloría municipal.

4.2.5 Los concejos congregacionales en los municipios del Estado de Zacatecas

El reconocimiento de las congregaciones como división de los municipios, la podemos encontrar, de algún modo, en la Constitución Política del Estado cuando, dentro de las facultades de la Legislatura estatal, se establece en la fracción XVIII del artículo 65 que ésta podrá erigirlas, suprimirlas o fusionarlas. Y en cuanto a los delegados municipales, su existencia constitucional es clara de conformidad con el contenido de la fracción IX del artículo 118 del propio ordenamiento, que mandata su establecimiento en los centros de población que no sean cabecera municipal y los cuales son órganos auxiliares del ayuntamiento. Estos delegados, según la misma fracción:

[...] no se consideran parte del Ayuntamiento pero podrán asistir a las sesiones públicas y abiertas que éste celebre, para exponer los asuntos que atañen a la comunidad que representan, teniendo voz pero no voto.

Pero la Ley Orgánica del Municipio del Estado, dentro de su capítulo segundo relacionado con la organización territorial de los municipios, dedica parte importante al diseño institucional de las congregaciones, que el legislador destaca como únicas a nivel nacional en la exposición de motivos de la citada ley de 2001. La aseveración es riesgosa si se toma en cuenta que en la legislación municipal de otros estados del país, el concepto también es utilizado como parte de las categorías políticas de los centros de población. En la historia municipal del Estado, el antecedente formal de las congregaciones está en la Constitución de 1918,¹⁰⁷ las cuales, en aquel entonces, cada una estaba administrada por una

¹⁰⁷ Juan Manuel Rodríguez Valadez cita que el artículo 72 de la Constitución Política del Estado de Zacatecas de 1918, señalaba en su fracción IV: La gestión administrativa de las congregaciones estará a cargo de Juntas Municipales, compuestas de tres vocales electos directamente por los

junta municipal compuesta de tres vocales electos por los vecinos del lugar. Como en los demás casos estudiados, la importancia política de esta categoría fue y es fundamental en la visión de sus pobladores, porque tienen posibilidades de acceder a la categoría de municipio cumpliendo los demás requisitos que establece la ley de la materia.¹⁰⁸ En la mencionada exposición de motivos, a las congregaciones “se les considera como autoridades auxiliares del ayuntamiento”, calidad sólo atribuible a los concejos congregacionales que las administran, las congregaciones y las delegaciones son divisiones administrativas del municipio donde actúa la autoridad, pero si es de observar que su constitución es producto de la voluntad ciudadana y no del sentir del “órgano supremo de gobierno del Municipio”. Al respecto, el artículo 8 de la ley municipal dispone:

Toda comunidad o agrupación de comunidades que pretenda constituirse en Congregación Municipal, deberá, por conducto de sus representantes legales, manifestarlo por escrito a la Legislatura del Estado, cumpliendo a la vez con los siguientes requisitos:

- I. Que el territorio en el cual se intente erigir la Congregación municipal, tenga una superficie no menor de cincuenta kilómetros cuadrados;
- II. Que las poblaciones que se pretendan constituir en Congregación, estén ligadas por intereses comunales, históricos y sociales;
- III. Que la población en que habrá de asentarse el concejo congregacional tenga al menos cinco mil habitantes;
- IV. Acreditar capacidad administrativa para atender los servicios públicos, en su caso, la regularización de la tenencia de la tierra, para efectos catastrales y de las contribuciones a la propiedad inmobiliaria;

vecinos de la Congregación, en “Análisis de la nueva Ley Orgánica del Municipio en el Estado de Zacatecas”, rafaelmedinabriones.com/leyes_reglam/Articulo%20nueva%20LOMEZ.doc, consulta del 18 de enero de 2011.

¹⁰⁸ El 19 de noviembre de 1958 la comunidad de Cañitas dejó de ser Congregación para convertirse en municipio, siendo gobernador del Estado Francisco E. García y primer presidente municipal Gilberto Montes Monsiváis. Ese año se realizaron elecciones, resultando electo Herón Domínguez, quien cubrió el primer trienio (1959-1961) en la vida municipal de Cañitas de Felipe Pescador, [http://enciclopedia.us.es/index.php/Ca%C3%B1itas_de_Felipe_Pescador_\(Zacatecas\)](http://enciclopedia.us.es/index.php/Ca%C3%B1itas_de_Felipe_Pescador_(Zacatecas)), consulta del 18 de enero de 2011.

- V. Que se conceda a los Ayuntamientos afectados, el derecho de ser oídos, antes de que se erija la Congregación; y
- VI. Que sea el resultado de plebiscito, en el que así lo decidan, por lo menos, el setenta por ciento de los ciudadanos del o los Municipios afectados.

El ayuntamiento, a petición expresa de la legislatura, se obliga a manifestar por escrito su opinión fundada sobre la solicitud de la población, basándose en los criterios de índice de crecimiento poblacional, desarrollo económico, político, administrativo y territorial, servicios públicos que se presten a la comunidad o comunidades y los requerimientos y necesidades de la población, así como el análisis de los montos y distribución de participaciones y aportaciones federales en los últimos seis años. En caso de aprobarse su erección, la legislatura local se arroga la atribución de designar al concejo congregacional, afectando con ello el espíritu de la autonomía municipal y lo mismo sucede si se trata de la desaparición de alguna congregación que “no satisfaga las condiciones y requisitos que le den sustento legal para su existencia político social”. A diferencia de lo que pasa en las otras experiencias descritas, aquí los ayuntamientos no tienen la facultad de dividir el territorio municipal en congregaciones, pero sí tratándose de las delegaciones.

4.2.5.1 Integración y elección

Cada congregación es administrada por un cuerpo colegiado denominado concejo congregacional, el cual se compone de siete concejales propietarios con sus respectivos suplentes. La elección de los concejales es por voto universal, secreto y directo de los ciudadanos de las comunidades que integren la congregación y los aspirantes deben cumplir los mismos requisitos que se requieren para ser regidor del ayuntamiento. Una vez legitimado el proceso electivo se hace la distribución de los cargos, tocándole al candidato de mayor votación la titularidad del concejo¹⁰⁹ y a los demás integrantes la calidad de

¹⁰⁹ La elección de los concejales tiene similitud con lo que establece el artículo 255 de la Constitución de la República del Ecuador respecto de la elección de las juntas parroquiales como

concejales en orden de prelación conforme a la votación que cada uno haya obtenido. Para su entrada en funciones el concejo electo rinde la protesta de ley y asume el cargo “a más tardar el treinta de octubre, posterior a la toma de posesión del ayuntamiento”; es decir, un mes y medio después del 15 de septiembre en que, por ley, debe darse el cambio en el gobierno municipal.

El periodo es de tres años, corre a partir de la fecha de la posesión del puesto y sin posibilidades de reelección inmediata. La ley también prevé que cuando alguno de los integrantes no asista a la toma de protesta se le compela a que comparezca en un término de veinticuatro horas y, de no hacerlo, se llame al suplente. En ese mismo sentido, el ayuntamiento puede designar a los concejales faltantes por ausencias definitivas de los propietarios y suplentes, ya sea de “los contendientes que no fueron elegidos” o de los ciudadanos de la congregación. Con el mismo formato de la asamblea vecinal, convocada por el ayuntamiento en tiempo y forma, la ciudadanía de las comunidades con delegación municipal, tiene la oportunidad de elegir a sus delegados en fórmula de propietario y suplente.

4.2.5.2 Organización y funcionamiento

Desde el momento en que se constituya una congregación municipal, el ayuntamiento respectivo debe expedir el reglamento de su organización y funcionamiento. En la búsqueda de información vía internet no se encontró ningún reglamento; sin embargo la ley es determinante cuando indica en su artículo 18:

Los Concejos Congregacionales ejercerán, en el ámbito de la Congregación, facultades análogas a las que esta ley le confiere a los Ayuntamientos y a sus integrantes. Estarán sujetos a la vigilancia del respectivo Cabildo, que será su superior jerárquico.

Este planteamiento jurídico, es posible considerarlo un hecho trascendente; sin embargo, por la amplitud de atribuciones y obligaciones que tiene el gobierno

entidades gubernativas: “Cada parroquia rural tendrá una junta parroquial conformada por vocales de elección popular, cuyo vocal más votado la presidirá [...]”

municipal, da la impresión de ser un buen deseo del legislador. Como señalamos con anterioridad, varias facultades de los ayuntamientos, por su misma naturaleza, están vedadas para los concejos congregacionales a menos que la legislatura local legisle hasta ese punto, pues de lo contrario es una magnífica intención que no debe desecharse a pesar de las controversias que genere. La idea es sugestiva para realizar un análisis concienzudo del andamiaje institucional de estos cuerpos colegiados y, de esa forma, encontrar los pros y los contras para contribuir a su fortalecimiento y desarrollo en la tendencia del gobierno submunicipal que sugiere la ley.

Un aspecto que podemos derivar de las atribuciones análogas es que los concejos congregacionales, de existir, también deben funcionar en sesiones y se supone que en comisiones. La incógnita procede porque a partir de la revisión de algunos bandos de policía y gobierno de municipios zacatecanos, únicamente encontramos la división de los municipios en delegaciones y no en congregaciones como era de esperarse. Tal vez nuestra búsqueda no topó con los municipios que en efecto las tienen, pues de no ser así ¿cuál sería el objeto de considerarlas en la Constitución y de manera ampliada en la ley municipal correspondiente?

Ahora bien, los delegados municipales, por su parte, cuentan con diversas facultades y obligaciones consignadas en el artículo 83 de la Ley de los Municipios, las que desempeñan en su jurisdicción territorial como autoridades municipales auxiliares del ayuntamiento y, en caso necesario, los ciudadanos de la delegación cuentan con la posibilidad de solicitar su remoción al ayuntamiento, siempre que los solicitantes sean la mitad más uno, cuestión que no dispone la ley para los concejos congregacionales y entonces intuimos que la decisión queda a cargo del ayuntamiento.

Como en ninguna disposición estatal encontramos nada sobre si los integrantes de los concejos y los delegados son servidores públicos, suponemos que sí lo son cuando la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, en su artículo dos abre el compás de servidores públicos a “toda persona que desempeñe algún empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza”. Las

autoridades auxiliares indudablemente desempeñan un cargo que, como lo vimos en su oportunidad, no les es reconocido a pesar de ser representantes territoriales de los ayuntamientos.

4.2.5.3 Finanzas públicas

Los concejos congregacionales y los delegados cuentan con recursos anuales en el presupuesto de egresos del municipio. Los destinados por el ayuntamiento a las congregaciones municipales son para inversión productiva, servicios públicos y gasto corriente. Para ese propósito, los concejos tienen como fecha límite para presentarle al cabildo el anteproyecto de ingresos y egresos, el quince de octubre de cada año. Y aunque no se especifica la fecha en que los presidentes de los concejos deben presentar el informe financiero y administrativo anual con el soporte documental correspondiente, inferimos que lo hacen antes del cierre del ejercicio fiscal, para su revisión en la tesorería municipal e incorporación a la cuenta pública que rinde el gobierno local a la Auditoría Superior del Estado.

La ley de la materia establece que los delegados municipales, durante su gestión, recibirán la remuneración determinada en el presupuesto de egresos por el ayuntamiento y que deben hacer la propuesta de su programa de trabajo para su análisis y aprobación correspondientes, pudiendo acudir a las sesiones de cabildo para promoverlo y defenderlo, acción que de acuerdo a la norma no hacen los concejos o su presidente.

4.3 Resumen general de las cinco experiencias estatales

En los cinco ejemplos enunciados pudimos darnos cuenta de la trayectoria que sigue el sistema jurídico de cada Estado, para dotar de autoridades auxiliares debidamente institucionalizadas a la comunidad local o conjunto de comunidades congregadas en función de su cercanía, lazos de vecindad, identidad histórica y características culturales, entre otros factores más de su cohesión social. Estas

experiencias llaman la atención por el diseño institucional que las legislaturas construyeron para las autoridades auxiliares municipales colegiadas que, de un modo o de otro, coexisten con autoridades auxiliares municipales unipersonales.

Igualmente, sorprende la definición de sus ámbitos de competencia que no se entrecruzan ni sobreponen, al menos que se trate de autoridades subordinadas jerárquicamente a las juntas municipales, alcaldías o concejos congregacionales, lo cual, a nuestro juicio, es la condición más adecuada; sin embargo, los casos en que la dependencia de las autoridades unipersonales es directa de los ayuntamientos, suponemos que conlleva estrategias de gobernabilidad y mejores causas para la prestación de los servicios públicos.

Por lo general, las demarcaciones que dirigen y administran las autoridades colegiadas de estos cinco casos, comprenden más de una comunidad, por lo que no hay coincidencia territorial entre esta división administrativa y la división política; es decir, la categoría administrativa: junta municipal, alcaldía o concejo puede involucrar en su integración geográfica a distintas categorías políticas: colonia, barrio, ranchería y caserío, entre otras. En esa red de instituciones no sólo es posible encontrar los elementos formales de la administración pública comunitaria sino plataformas que impulsan la noción de un gobierno comunitario.

En el **Cuadro 4.5**, se hace un resumen numérico de las características de los cuerpos colegiados, apreciándose la similitud en su integración, siendo el de mayor número de integrantes el concejo congregacional de los municipios del Estado de Zacatecas. En cuanto la forma de ser electos, sólo en Campeche el proceso está a cargo directo del Instituto Estatal Electoral, en los demás estados prevalece la responsabilidad en poder del ayuntamiento, aunque vale la pena volver a resaltar que en los estados de Chihuahua, Puebla y Quintana Roo existe la posibilidad de que intervenga el órgano electoral de la entidad, previo convenio entre éste y el ayuntamiento respectivo.

Por otra parte, el número de las autoridades colegiadas es superior al número de los municipios, lo cual nos parece lógico si consideramos que los municipios se integran con diversas comunidades que los legisladores previeron aglutinar en subdivisiones municipales para mejorar la prestación de los servicios

ADMINISTRACION PÚBLICA COMUNITARIA Y GOBIERNO LOCAL EN MEXICO: LAS AUTORIDADES AUXILIARES MUNICIPALES

públicos. Sin embargo, por circunstancias de organización político-administrativa de los municipios en ocasiones los ayuntamientos establecen, con la plena aceptación de los colectivos sociales, autoridades unipersonales que pueden depender jerárquicamente de éstos o de los cuerpos colegiados submunicipales. El andamiaje institucional es complejo y, sin embargo, parece funcionar de forma adecuada, para beneficio de los centros de población y para la gestión municipal.

CUADRO 4.5.- RESUMEN GENERAL DE LAS CINCO EXPERIENCIAS TRATADAS

ESTADO	MUNICIPIOS	JUNTAS	CONCEJOS	INTEGRACION DE JUNTAS Y CONCEJOS						ELECCION		
				Presidente	Alcalde	Síndico	Regidores	Concejales	Tesorero	X el IEE*	IEE x Solicitud	X Convocatoria
Campeche	11	19	-	1	-	1	4	-	-	X	-	-
Chihuahua	67	164	-	1	-	-	3	-	-	-	X	X
Puebla	217	651	-	1	-	-	4	-	-	-	X	X
Quintana Roo	10	-	12	-	1	-	-	3	1	-	X	X
Zacatecas	58	-	n/d	-	1	-	-	6	-	-	-	X

Fuente: elaboración propia con base en las leyes orgánicas municipales de Campeche, Puebla, Quintana Roo y Zacatecas, el Código Municipal del Estado de Chihuahua; la Enciclopedia de los Municipios de México, INAFED; la Secretaría de Gobernación del Estado de Puebla, y reglamentación municipal.

*IEE, Instituto Estatal Electoral.

Para comprender mejor el rol que juegan estas autoridades a nivel de cada demarcación en que se dividen los municipios, consideramos conveniente citar y observar, de modo general, el número de comunidades por cada uno de los estados en observación y con ello hacer un ejercicio comparativo rápido sobre la cantidad de centros de población que le tocaría administrar a cada ayuntamiento con sus autoridades auxiliares colegiadas y por supuesto con la operación de las autoridades auxiliares unipersonales. La panorámica se encuentra en el **Cuadro 4.6**, los estados con mayor número de localidades por municipio y autoridad auxiliar colegiada serían Quintana Roo y Chihuahua, uno pequeño y el otro grande, y el de menor promedio el Estado de Puebla, en virtud del número de

municipios y de juntas auxiliares. En el **ANEXO CINCO** se relaciona el número de localidades por entidad federativa, conforme a los registros del INEGI de 2005.

CUADRO 4.6.- PANORAMA NUMERICO DE LOCALIDADES EN LOS CINCO ESTADOS

ESTADO	MUNICIPIOS	CUERPOS COLEGIADOS	COMUNIDADES	PROMEDIO (*)
Campeche	11	19	4518	150.6
Chihuahua	67	164	21073	91.2
Puebla	217	651	7862	9
Quintana Roo	10	12	3799	172.7
Zacatecas	58	n/d	7397	-

Fuente: elaboración propia con base en los registros del INEGI y cuadros de esta investigación.

(*) El promedio resulta de sumar el número de municipios con el número de autoridades colegiadas y dividirlo entre el número de localidades

Finalmente, consideramos que los avances institucionales de las juntas del Estado de Campeche, son un ejemplo a seguir por los demás congresos locales y por los actores políticos que buscan cambios estructurales en la organización política, económica y social del Estado mexicano. Por tanto, en la pretensión de fortalecer la vida municipal y comunitaria del país, no deben perderse de vista estas experiencias que, a nuestro modesto entender, son claros referentes para profundizar en la territorialización del poder estatal.

CONCLUSIONES

Un hombre, un grupo o una raza son idealistas porque circunstancias propicias determinan su imaginación a concebir perfeccionamientos posibles.

José Ingenieros (2001)

La comunidad local es el último eslabón en la territorialización política del Estado mexicano y aunque no está expresamente reconocida como tal en la Constitución General de la República, sí lo está en ordenamientos estatales de carácter municipal, de tal forma que por sus condiciones de urbanización, ruralización y de transición: rural-urbana, recibe una denominación política en el tablero escalafonario de categorías políticas que cada legislatura local ha establecido y perfeccionado para ese fin. Ese clasificador también tiene otra función estructural en la vida comunitaria, sirve de soporte a la escala de tipologías administrativas relacionadas con la autoridad pública de cada comunidad local, en un orden normalmente jerárquico y cuya autoridad coadyuva con el gobierno municipal.

De este modo, la comunidad local, se instituye en la base de división territorial del municipio y así de su organización política y administrativa. Como entidad política, es un espacio territorial delimitado, donde se asienta y organiza una determinada población bajo la dirección de un poder. Y como entidad administrativa, es el ámbito jurisdiccional de la acción de una autoridad política. Esa autoridad dirige y administra los intereses de la comunidad en representación del ayuntamiento, facilitándole a éste cumplir con eficacia su responsabilidad social en cada parte del municipio, pues de hacerlo con su estructura central, le representaría mayores costos operativos de oportunidad, sobre todo en municipios

rurales con varios centros de población dispersos y lejanos o en municipios urbanos densa y extensamente poblados.

Las limitaciones legales en que comúnmente desarrolla su actividad la autoridad comunitaria, dificultan, mas no impiden, que sea el actor político más sensible en las interacciones del gobierno municipal con la sociedad de base y, por ende, cumple una función estratégica en la materialización de los propósitos del Estado: ejercer el poder de dominación y procurar el interés general. Para ello, cuenta con un cúmulo de atribuciones formales e informales (estas últimas dotadas por la comunidad) y con atributos propios de esa posición estratégica: su integración comunitaria, su legitimidad electiva y su capacidad de movilización vecinal. Así, con su intermediación disminuyen los riesgos de ingobernabilidad porque fortalece la capacidad de reacción y respuesta del ayuntamiento en cada lugar de la municipalidad e igualmente genera ambientes propicios a la gobernanza al darle fluidez a las sinergias comunidad-municipio e influir y facilitar los consensos y las convenciones para la toma de decisiones en el diseño e implementación de políticas.

Pero, la comunidad local y su autoridad han estado al margen de la estrategia de desarrollo económico y social del país. Ambas, sólo han sido objetos pasivos de decisiones extralógicas, receptoras de visiones de arriba hacia abajo que hacen de la lejanía su virtud y de la imposición su tradicional costumbre. Por tanto, la centralización que sigue activa y el federalismo que no despliega sus virtudes constitucionales, son las principales causas de su relativa parálisis. La movilidad social, los medios de comunicación y la apertura del Estado a la participación ciudadana favorecen nuevos escenarios para ellas.

Así pues, en la reforma del Estado y con el ánimo de cambiar viejos paradigmas políticos y sociales desde la raíz, los actores políticos y los analistas deben repensar al Estado de manera integral a partir de sus cimientos, no a la inversa como se ha venido haciendo desde la década de los ochenta del siglo pasado. Con este enfoque de abajo hacia arriba, las decisiones de cualquier nivel de gobierno tomarían en cuenta el sentir y quehacer de la comunidad local, por el simple hecho de ser la pista de aterrizaje de toda política pública y, a la vez, se

remontaría la idea actual del municipio como último peldaño al que debe fortificar la descentralización. El replanteamiento, por lógica, también involucraría la descentralización del municipio hacia sus componentes territoriales.

El proceso del rediseño institucional de la organización política del Estado, buscaría el equilibrio funcional de cada dimensión territorial: federación, entidades federativas, municipios y comunidades locales, según su nivel de responsabilidad social, política y económica, redistribuyendo las atribuciones en función directa de las obligaciones de cada escalón de la pirámide. Esto quiere decir, que la reasignación de facultades y potestades se haría en un esquema de fortalezas y debilidades, a efecto de conseguir los mejores saldos de calidad y oportunidad para la sociedad, en un claro y dinámico sistema de relaciones intergubernamentales que faciliten y dinamicen la conjunción de esfuerzos, recursos y la corresponsabilidad público-privada en la atención de las necesidades locales.

El primer paso en este propósito, es el reconocimiento constitucional de la comunidad local como el cuarto nivel en la organización política del Estado, insertándola en el marco de un federalismo distributivo, cooperativo y subsidiario que, en su nuevo tejido aliancista, iría hasta el fondo del municipio para recuperarla y fortalecerla. Al reconocerla se le dotaría de personalidad jurídica y patrimonio propios, así como del grado de autonomía que convenga a su régimen interior y, por supuesto, al sistema de pesos y contrapesos en la interdependencia de las entidades territoriales de la comunidad política nacional. Su reconocimiento en la Constitución General de la República se puede respaldar en los avances institucionales que sobre el particular observan las entidades federativas, incluyendo al Distrito Federal. Esto, desde luego, obligaría a las legislaturas estatales a redimensionar al municipio para apalancar a la comunidad como una alternativa real en las decisiones y acciones del Estado horizontal.

Anclar los cambios en el fondo del Estado, representa el aprovechamiento de las capacidades naturales de la comunidad local, las cuales se condensan en la identidad colectiva de los individuos que la pueblan, en los objetivos comunes que comparten y persiguen y en la disponibilidad de recursos de su territorio. Así

mismo, representa el conocimiento de sus debilidades para superarlas con acierto y de manera concertada con su población. La necesidad de volver los ojos a lo local para enfrentar las desigualdades sociales y económicas producidas por la centralización y acentuadas por el neoliberalismo en los países subdesarrollados como México, ofrece la oportunidad para intentar esta posibilidad y así convertirla en la principal actora en las nuevas rutas para el desarrollo.

Con el estatus constitucional de la comunidad local, se propone particularmente para el medio rural, regular el acceso de aquellas comunidades pequeñas que sean parte de otras en el mismo territorio y con una identidad histórica común: costumbres, tradiciones, tenencia de la tierra o que no cumplan ciertos requisitos en un esquema similar al que rige para la creación de nuevos municipios: población, concentración demográfica, nivel de servicios públicos y equipamiento urbano, medios de comunicación y desarrollo económico, entre otros. Para ello, a diferencia de los municipios, las comunidades locales ya se clasifican conforme al escalafón de tipologías expresadas en el sistema jurídico municipal, clasificación que las legislaturas estatales habrían de readecuar a los nuevos roles de esas entidades de base territorial, determinando la categoría política que fungiría como el techo para que un poblado sea declarado comunidad local.

Como no podría generalizarse el estatus para las más de doscientas noventa y tres mil localidades con que cuenta el país, según los registros del INEGI, la estrategia a seguir, en la medida de las conveniencias estatales y locales, también contemplaría un rango mínimo y máximo de habitantes de acuerdo a las características y circunstancias de cada entidad federativa. La tarea es evitar la atomización territorial del municipio y la división indiscriminada de la identidad comunitaria; es promover la concentración de la población rural para mejorar sus condiciones de vida, a tono de lo que está sucediendo en el Estado de Chiapas con la construcción planeada de ciudades rurales sustentables, asegurando así la unidad sociopolítica y garantizando la armonía en la convivencia vecinal. En esta propuesta no se omite señalar que pueden existir excepciones derivadas de conflictos entre dos o más localidades de un mismo territorio y que

en función de la paz social y de la tranquilidad pública se estime como única vía posible su separación de la comunidad matriz y se les otorgue la categoría de comunidad local autónoma o también derivadas de los grados de concentración demográfica, desarrollo urbano y económico que con el tiempo alcanzaron y que, por su propia autogestión, lo demanden y acrediten ante el gobierno municipal.

Los candados que se predispongan en la legislación municipal, permitirían darle sentido organizacional a la división o seccionamiento natural de los municipios porque, ese fraccionamiento, es producto de la evolución misma de la población que va acrecentando los asentamientos humanos o creando otros dentro del mismo espacio geográfico municipal, lugares habitados que con el tiempo la misma autoridad del municipio reconoce y procura con bienes y servicios públicos hasta que éstos logran su reconocimiento en los registros censales estatales y nacionales. Se trata pues, de atender fenómenos propios del crecimiento poblacional y de la movilidad de los individuos.

Al acreditarse la comunidad local como una organización política, jurídica y social, también se daría el segundo paso, cambiar el actual estatus jurídico de su autoridad, pasando de ser una autoridad auxiliar municipal a un orden de gobierno inferior al ayuntamiento y el cual, por su misma naturaleza, pudiera denominarse gobierno comunitario. Esta proposición tampoco partiría del vacío, ya existe todo un engranaje formal en las entidades federativas que rige la vida de la autoridad auxiliar y que sólo requeriría de adaptarse. Como todo cambio, el nuevo esquema gubernativo traería consigo un rediseño institucional al interior de la comunidad y del municipio, pues en su coexistencia son y seguirían siendo interdependientes y complementarios. El nuevo estatus de la comunidad y de su autoridad, no rompería la jerarquía del municipio sobre esas divisiones territoriales, el armazón seguiría como hasta ahora, con la salvedad de que la comunidad sería actora de su desarrollo bajo la tutela de su autoridad y poniendo en juego sus ingresos y recursos territoriales.

Por ello, el rediseño correspondería a cuestiones prácticas y objetivas, estaría en función de necesidades y demandas locales. En el proceso, la delimitación de fronteras de decisión y acción entre gobierno comunitario y

gobierno municipal tomaría en cuenta las ventajas comparativas de su proximidad y disponibilidad financiera. El primero, por su involucramiento directo con la población, pudiera, de manera planeada, prestar servicios públicos básicos indispensables: agua potable, limpia y recolección de basura, alumbrado público, panteón, registro civil, mejoramiento de calles y caminos, así como promover y apoyar sistemas productivos territoriales que irían desde los familiares y grupales hasta los comunitarios, en base a sus condiciones presupuestales y conforme a los planteamientos generales del ayuntamiento; es decir, se le trasladarían esas funciones. El segundo, siguiendo la fórmula de la subsidiaridad, compartiría la responsabilidad del primero en aquello que superara sus fuerzas económicas, amén de atender los servicios públicos con obras de mayor costo económico o que involucren a dos o más comunidades del mismo municipio, así como el diseño e implementación de políticas públicas de carácter general o sectorial.

En la organización y funcionamiento del gobierno comunitario, creemos que lo más conveniente sería la fórmula de un cuerpo colegiado en analogía al ayuntamiento para no romper el esquema de nuestras tradiciones institucionales municipales; pero, la semejanza estaría en relación de un ayuntamiento realmente democrático, lo cual exige una nueva reforma constitucional que establezca los principios de la elección individualizada de sus miembros como de alguna forma acontece en los estados de Nayarit y Guerrero, y de la reelección inmediata en un sistema de premios y castigos. Así, en esa lógica, el gobierno comunitario se integraría de un presidente, un síndico y el número de regidores que las reglas de cada entidad federativa determinen, siguiendo el ejemplo de las juntas municipales de los municipios del Estado de Campeche que, a nuestro juicio, camina a la vanguardia nacional. Ese cuerpo colegiado también funcionaría en sesiones y comisiones para cumplir con el cuadro de atribuciones y obligaciones que las leyes locales le mandaten.

La denominación de este ente gubernativo, pudiera ser lo de menos; sin embargo, para darle sentido y orden a nivel nacional, la propuesta considera la conveniencia de establecer los principios generales en la Constitución Federal a modo de lo que sucede con las reglas que rigen para el gobierno municipal,

evitando de esta forma la proliferación de nomenclaturas como sucede actualmente en el panorama de las autoridades auxiliares, variantes propias del ejercicio de la autonomía de cada Congreso estatal. El concepto de junta, por su acepción, parece el más apropiado, sobre todo si se considera la estrecha relación de la autoridad y la población en el ámbito de la comunidad local, cuya dinámica cotidiana los une, invariablemente en un círculo conflictuado de intereses, para atender los asuntos de la colectividad y darles solución de manera concertada. El vocablo junta procede del verbo juntar y sus acepciones: unir o ensamblar dos o más cosas, en un sentido de aproximaciones epistemológicas, podrían equipararse a uncir o ayuntar, origen semántico del término ayuntamiento. Además, el vocablo junta es recurrente en la arena comunitaria y por tanto de mayor conocimiento en la población. Su aplicación no sería ajena a las prácticas y usos de la comunidad sino consistiría en el rescate constitucional de una institución que en los municipios de algunos estados ya es una realidad formal y práctica desde hace tiempo. Bajo este argumento, tal vez no tendría el mismo impacto social y político generalizar los conceptos alcaldía o concejo, de uso exclusivo en la legislación de los estados de Quintana Roo y Zacatecas, respectivamente.

Este proceso estaría incompleto si no se instituye la elección popular del gobierno comunitario dentro del marco de la función electoral de los institutos estatales electorales, a modo de lo que acontece en los Estados de Campeche y Tlaxcala. De esa manera, se regularía la participación de los partidos políticos, las candidaturas independientes, la jornada electoral que se realizaría en la misma fecha de la elección de los ayuntamientos y la reelección inmediata. Lo mismo sucedería si no se le transfirieran recursos financieros suficientes para apalancar su operatividad, lo cual se haría bajo los criterios de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas. La acción del gobierno comunitario con el perfil de actor principal en el desarrollo de la comunidad local, requiere de una administración pública con estructura orgánica y ocupacional mínimas indispensables; de lo contrario, no se estaría profundizando en la descentralización y en la democratización, y los cambios quedarían simplemente

en el formato legislativo o en el discurso de los políticos, lo que a nadie convendría si realmente se aspira a encontrar alternativas para trabajar por la justicia social, el rescate del bienestar de las mayorías de la población y por contrarrestar los efectos negativos de la globalización.

La propuesta observa dos ambientes en su concreción posible; por una parte, los vientos mundiales de volver los ojos hacia lo local soplan a su favor, en cuya vertiente teóricos y políticos han trabajado y trabajan para reformar al Estado nacional. Los políticos mexicanos también han transitado y transitan por ese camino, con avances en la descentralización y la democratización del país. Por la otra, los tabúes, prejuicios y tradiciones centralistas de nuestra sociedad siguen activados e interfiriendo en la profundización de esos procesos que, por salud nacional, deben avanzar irremediamente. Cabe destacar que la opción planteada no trata de la creación ni experimentación de algo nuevo, las instituciones de que hablamos están ahí, únicamente falta dinamizar su existencia en la medida del Estado horizontal que deseemos tener en el futuro.

En fin, la redimensión territorial del Estado hasta la comunidad local, no es sólo responsabilidad de los actores políticos que toman las decisiones en los congresos ni de los actores burocráticos que las ejecutan, sino también de la sociedad civil. De la sociedad civil que cada vez participa con mayor organización y profesionalización en los asuntos públicos, tanto empujando al Estado a la creciente apertura ciudadana y gestando escenarios para el debate y la propuesta, como protocolizando acuerdos para la agenda de políticas e interviniendo en la transparencia y en la rendición de cuentas.

FUENTES DE INFORMACION

BIBLIOGRAFIA

- Aguilar Idáñez, María José (2001), *La participación comunitaria en salud: ¿mito o realidad?*, Ediciones Díaz de Santos, S. A., España.
- Aguilera Ramos, José María y María José González Arias (2008), *Cuerpo de gestión procesal y administrativa de la administración de justicia*, Editorial CEP, España.
- Aguirre Beltrán, Gonzalo (1991), *Formas de gobierno indígena*, Obra antropológica IV, Fondo de Cultura Económica, México.
- Ahedo Gurrutxaga, Igor y Pedro Ibarra Guell (2007), *Democracia participativa y desarrollo humano*, Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati, Editorial DYKINSON, S. L., España.
- Alguacil Gómez, Julio (2006), *Poder local y participación democrática*. Editorial el Viejo Topo, España.
- Alvarez, Lucía, Carlos San Juan y Cristina Sánchez Mejorada (Coordinadores) (2006), *Democracia y exclusión: caminos encontrados en la Ciudad de México*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, México.
- Arroyo Jiménez, Luis (2005), *La Seguridad integral europea*, Editorial LEX NOVA, S. A., España.
- Assies, Willem, Gemma Vander Haar y André Hoekema (1999), *El reto de la diversidad: pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina*, El Colegio de Michoacán, México.
- _____ (2003), *Gobiernos locales y reforma del estado en América Latina: innovando la gestión pública*, El Colegio de Michoacán, México.
- Assmann Eberhard, Schmidt (2003), *La teoría general del derecho administrativo como sistema*, Instituto Nacional de Administración Pública, España.
- Aziz Nassif, Alberto y Jorge Alonso Sánchez (Coordinadores) (2005), *El Estado mexicano, herencias y cambios: globalización, poderes y seguridad*

- nacional*, H. Cámara de diputados LIX Legislatura, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en antropología Social, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Blancas Martínez, Edgar Noé (2009), *Más municipios, más desarrollo. Estudios sobre desigualdad, identidad colectiva y gobierno local*, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México.
 - Bobbio Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (2008), *Diccionario de política*, Siglo XXI Editores, México.
 - Bolos, Silvia (2003), *Organizaciones sociales y gobiernos municipales: construcción de nuevas formas de participación*, Universidad Iberoamericana, México.
 - Bordeau, Georges (1980), *Tratado de Ciencia Política*, Tomo I, *El universo político*, Volumen II, Sociedad política y Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, México.
 - _____ (1980), *Tratado de Ciencia Política*, Tomo II, *El Estado*, Volumen II, Las formas de Estado, Universidad Nacional Autónoma de México, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, México.
 - Borja, Jordi y Manuel Castells (2000), *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, México.
 - Bowman, Margaret y William, Hamton (1993), *Democracias locales. Un estudio comparativo*, Fondo de Cultura Económica, México.
 - Burgoa O, Ignacio (2007), *Derecho constitucional mexicano*, Editorial Porrúa, México.
 - Burgoa Vicente, Lorenzo (2007), *Las creencias: estudio filosófico del conocimiento credencial*, Editorial San Esteban, España.
 - Cabedo Mallol, Vicente (2004), *Constitucionalismo y derecho indígena en América Latina*, Editorial de la UPV, Colección Amadís, España.
 - Canales Alinde, José Manuel y Pedro Luís, Pérez Guerrero (2002), *Introducción al gobierno y a la gestión local*, Editorial Club Universitario, España.

- Cancela Outeda, Celso (2001), *El proceso de constitucionalización de la Unión Europea: de Roma a Niza*, Universidad de Santiago de Compostela, España.
- Casado Ollero, Gabriel (Coordinador) (2005), *La financiación de los municipios: experiencias comparadas*, Instituto de Derecho Comparado, España.
- Cassese, Sabino (1994), *Las bases del derecho administrativo*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, Colección Estudios, Serie Administración General, España.
- Castells, Manuel (1999), *La era de la información: economía, sociedad y cultura: el poder de la identidad*, Vol. II, Siglo XXI Editores, México.
- Catelazo, José R. (1977), *Apuntes sobre la teoría de la administración pública*, Cuadernos de Política y Administración 1, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, México.
- Cestelle i Portella (2006), *El buen gobierno de la ciudad: estrategias urbanas y política relacional*, Instituto Nacional de Administración Pública, Bolivia.
- Cordero Avendaño de Durand, Carmen (2001), *La vara de mando. Costumbre jurídica en la transmisión de poderes*, H. Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez, México.
- Corral Salvador, Carlos y José María Urteaga Embil (2000), *Diccionario de derecho canónico*, Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S. A.), España.
- Chávez Marín, Augusto Ramón (2008), *Los convenios de la administración: entre la gestión pública y la actividad contractual*, Editorial Universidad del Rosario, Colombia.
- De la Fuente, Rosa (2008), *La autonomía indígena en Chiapas: un nuevo imaginario social-espacial*, Los Libros de Carata, México.
- Desongles Corrales, Juan y Martos Navarro Fernando (2002), *Auxiliares administrativos del ayuntamiento de Sevilla*, Editorial Mad, S. L., España.
- Díaz Polanco, Héctor (2003), *La rebelión zapatista y la autonomía*, Siglo XXI Editores, México.
- Durand Alcántara, Carlos, Miguel Ángel Sámano Rentería y Gerardo Gómez González (2000), *Hacia una fundamentación teórica de la costumbre jurídica india*, Plaza y Valdés, S. A. de C. V., México.

- Duverger, Maurice (1983), *Sociología de la política. Elementos de Ciencia Política*, Editorial Ariel, México.
- Ennis-McMillan, Michael C. (2001), *La Purificación Tepetitla: agua potable y cambio social en el Somontano*, Colección Tepetlaostoc número 7, Universidad Iberoamericana, CNA-CIEAS, México.
- Escrihuela Morales, Francisco Javier (2007), *La contratación del sector público: especial referencia a los contratos de suministro y de servicios*, WOLTERS KLUVER ESPAÑA, S. A., España.
- Estrada Iguíniz, Margarita y Pascal Labazeel (Coordinadores) (2007), *Globalización y localidad, espacios, actores, movilidades e identidades*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México.
- Flores Margadant, Guillermo (2004), *Haciendo justicia. Interlegalidad, derecho y género en regímenes indígenas*, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura y Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Foy, Pierre (1998), *Agenda 21: desarrollo sostenible: un programa para la acción*, Pontificia Universidad Católica de Perú, Fondo Editorial, Perú.
- Frühling, Hugo (2003), *Policía comunitaria y reforma policial en América Latina*, Universidad de Chile, Instituto de Asuntos Públicos, Chile.
- Gall, Ofelia (Coordinadora) (2001), *Chiapas: sociedad, economía, interculturalidad y política*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, México.
- Gámiz, Máximo M. (2004), *Lo que todo mexicano debe saber sobre derecho*, Editorial Limusa, S. A. de C. V., México.
- Gil Ibáñez, Alberto J. (1998), *El control y la ejecución del derecho administrativo: el papel de las administraciones nacionales y europea*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, Colección Estudios, Serie Administración General, España.

- Girardo, Cristina (Coordinadora) (2008), *Desarrollo local en México: aportes teóricos y empíricos para el debate*, Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Autónoma de Yucatán, Serie Monografías, Volumen 7, México.
- Gómez Álvarez, David (2000), *Educación en el federalismo: la política de descentralización en México*, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Jalisco, Universidad de Guadalajara y Universidad de Colima, México.
- González Casanova, Pablo (1993), *Las elecciones en México: evolución y perspectivas*, Siglo XXI Editores, México.
- González-Varas Ibáñez, Santiago (2005), *El Derecho administrativo europeo*, Instituto Andaluz de Administración Pública, España.
- Gregor Barié, Cletus (2003), *Pueblos indígenas y derechos constitucionales en América Latina*, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, México.
- Guerrero, Omar (1982), *Teoría administrativa de la ciencia política*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- _____ (2010), *La administración pública a través de las ciencias sociales*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Guillén López, Tonatiuh, Liliana González Pantoja y Pablo Rojo Calzada (Coordinadores) (2007), *Gobierno de proximidad: la capacidad y el ingenio de la gestión local mexicana*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C., México.
- Hermida del Llano, Cristina (2005), *Los derechos fundamentales de la Unión Europea*, Antropos Editorial, España.
- Hernández-Díaz, Jorge (Coordinador) (2007), *Ciudadanías diferenciadas en un estado multicultural: los usos y costumbres en Oaxaca*, Siglo XXI Editores, S. A. de C. v., México.
- Hernández Vaca, Jerónimo (2005), *El Estado en México, 1521-2005*, Plaza y Valdés, S. A. de C. V., México.

- Ingenieros, José (2001), *El hombre mediocre*, Editorial Porrúa, "Sepan Cuantos", México.
- Instituto Interuniversitario de Iberoamérica (2005), *Perfil de gobernabilidad de Guatemala*, Ediciones Universidad de Salamanca, Aquí la Fuente 89, España.
- Kraemer Bayer, Gabriela (2003), *Autonomía indígena región mixe: relaciones de poder y cultura política*, Plaza y Valdés, S. A. de C. V., México.
- Lazos, Elena y Luisa Paré (2000), *Miradas indígenas sobre una naturaleza entristecida: percepciones del deterioro ambiental entre nahuas del sur de Veracruz*, Plaza y Valdés, S. A. de C. V., México.
- Lienhard, Martín y Gabriela, Stöckli (Coordinadores) (2003), *Ritualidades latinoamericanas: un acercamiento interdisciplinario*, Iberoamericana, Volumen 5 de Colección Nexos y Diferencias, España.
- López Portas, María Begoña (2006), *Los nuevos modelos federales. Una perspectiva competencial. Galicia y Escocia*, Universidad de Santiago de Compostela, España.
- López Portillo y Pacheco, José (1976), *Génesis y teoría general del Estado moderno*, IEPES, Partido Revolucionario Institucional, México.
- López Sosa, Eduardo (2007), *Derecho municipal mexicano*, Editorial Porrúa, Universidad Anáhuac, México
- Luhmann, Niklas (2005), *Poder*, Universidad Iberoamericana y Antropos, México.
- Madoery, Oscar y Antonio Vázquez Barquero (2001), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, Editorial Homo Sapiens, Argentina.
- Manheim, Jarol B. (1999), *Análisis político empírico. Métodos de investigación en ciencia política*, Alianza Editorial, S. A., España.
- Martínez Contreras, Jorge y Aura Ponce de León (coordinadores) (2007), *El saber filosófico*, Siglo XXI Editores, México.
- Martos Navarro, Fernando (2004), *Grupo D de administración general de la generalitat valenciana*, Editorial Mad, S. L., España.

- Mejía Lira, José (1994), *Problemática y desarrollo municipal*, Plaza y Valdés, S. A. de C. V. y Universidad Iberoamericana, México.
- Merino, Mauricio (1998), *Gobierno local y poder nacional: la contienda por la formación del Estado mexicano*, El Colegio de México, México.
- Moreno Plata, Miguel (2001), *La reorganización territorial del ayuntamiento rural: un enfoque alternativo para la modernización de los municipios rurales del país en el umbral del siglo XXI*, Plaza y Valdés, S. A. de C. V., México.
- Navarrete Linares, Federico (2004), *Los pueblos indígenas de México*, Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México.
- Ochoa Campos, Moisés (1979), *La reforma municipal*, Editorial Porrúa, S. A., México.
- Olamendi Baca, Laura, Judit Bokser-Liwerant, Fernando Castañeda, Isidro H. Cisneros, Germán Pérez Fernández del Castillo (Compiladores) (2004), *Léxico de la política*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Fundación Heinrich Böll y Fondo de Cultura Económica, México.
- Olmedo Carranza, Raúl (1999), *El poder comunitario en Tlaxcala. Las presidencias municipales auxiliares*, Editorial Comuna, México.
- _____ (2000), *El cuarto orden de Estado: el gobierno de la comunidad*, Editorial Comuna, México.
- Ortega Álvarez, Luís (2007), *Derecho comunitario europeo*, Editorial Lex Nova, S. A., Colección Derecho Administrativo en la Jurisprudencia, España.
- Orozco, Víctor (Coordinador) (2005), *Chihuahua hoy 2005. Visiones de su historia, economía, política y cultura*, Tomo III, Instituto Chihuahuense de Cultura y Universidad de Ciudad Juárez, México.
- Ostrom, Elinor (2009), *El gobierno de los comunes*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Palafox Muñoz, Alejandro (2005), *Turismo: teoría y praxis*, Plaza y Valdés, S. A. de C. V., México.

- Palerm Viqueira, Jacinta (1993), *Santa María Tecuanulco: floricultores y músicos*, Colección Tepetlaostoc número 2, Universidad Iberoamericana, México.
- Parsons, Wayne (2007), *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, Flacso, México.
- Pérez Guartambel, Carlos (2006), *Justicia indígena*, Universidad de Cuenca, Facultad de Jurisprudencia, Colegio de Abogados Azvay, Ecuador.
- Prats i Catala, Joan (Coordinador) (2006), *A los príncipes republicanos: gobernanza y desarrollo desde el republicanismo cívico*, Instituto Nacional de Administración Pública y Plural Editores, Bolivia.
- Quintana Roldán, F. Carlos (2000), *Derecho municipal*, Editorial Porrúa, México.
- Ramos, Belinda y Mario Sosa (2008), *Un estado, otra nación: culturas políticas, ciudadanía e intermediación en Guatemala*, Universidad Rafael Landívar, Guatemala.
- Renard, María Cristina (2005), *Tzo?ontahal: los caminos de la tradición: relaciones de poder y de cultura*, Universidad Autónoma de Chapingo y Plaza y Valdés, S. A. de C. V., México.
- Rendón Monzón, Juan José (2003), *La comunalidad. Modo de vida en los pueblos indios*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México.
- Robles Carcedo, Laureano (1992), *Tomás de Aquino*, Universidad de Salamanca, España.
- Rodríguez Arana, Jaime y Pablo García Mexía (2003), *Curso de derecho público de las comunidades autónomas*, Instituto Nacional de Administración Pública y Editorial Montecorvo, S. A., España.
- Rodríguez Wallenius, Carlos Andrés (2005) *La disputa por el desarrollo regional: movimientos sociales y constitución de poderes locales en el oriente de la costa chica de Guerrero*, Plaza y Valdés, S. A. de C. V., México.
- Roldan Ortega, Raquel (2005), *Manual para la formación en derechos indígenas: territorios, recursos naturales y convenios internacionales*, Ediciones Abya-Yala, Ecuador.

- Roth Senett, Andrés (2004), *Recursos contenciosos: ruralidad y reformas liberales en México*, El colegio de Michoacán, México.
- Sanabria López, Juan José (2002), *La ciencia de la administración pública: un enfoque político de la actividad administrativa del Estado en el marco de la globalización*, Universidad Nacional Autónoma de México, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, México.
- Sánchez González, José Juan (2001), *La administración pública como ciencia: su objeto y su estudio*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Plaza y Valdés, S. A. de C. V., México.
- _____ (2002), *Gestión pública y governance*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México.
- Savedoff, William D. y Pablo Tomás Spiller (2000), *Agua perdida: compromisos institucionales para el suministro de servicios públicos sanitarios*, Banco Interamericano de Desarrollo, Colombia.
- Schmidt Assmann, Eberhard (2003), *La teoría del derecho administrativo como sistema*, Instituto Nacional de Administración Pública, España.
- Senado de la República, LVIII Legislatura (s/f), *El municipio mexicano*, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, México.
- Serra, Albert (2008), *Fortalecimiento institucional de los gobiernos locales*, Diputación de Barcelona, Colección de Estudios de Investigación Núm. 5, España.
- Suárez-Iniguez, Enrique (2003), *Enfoques sobre la democracia*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México.
- Szurmuk, Mónica y Robert Mckee Irgwin (2009), *Diccionario de estudios culturales latinoamericanos*, Instituto Mora y Siglo XXI Editores, S. A., México.
- Tena Ramírez, Felipe (2005), *Leyes fundamentales de México 1808-2005*, Editorial Porrúa, México.
- Toqueville, Alexis de (2009), *La democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México.

- Trujillo Muñoz, Augusto (2007), *Democracia y territorio: el ordenamiento territorial entre el derecho y la política*, Siglo del Hombre Editores y Academia Colombiana de Jurisprudencia, Colombia.
- Uvalle Berrones, Ricardo (1984), *El gobierno en acción: la formación del régimen presidencial de la administración pública*, Fondo de Cultura Económica, México.
- _____ (1998), *Las transformaciones del Estado y de la administración pública en la sociedad contemporánea*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México.
- Valencia Carmona, Salvador (coordinador) (2005), *El municipio en México y el mundo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.
- Vargas, Castro José Alejandro (2006), *El desarrollo local en el contexto de la globalización: tres casos de estudio en el Estado de México*, Instituto Nacional de Administración Pública, México.
- Velasco Cruz, Saúl (2003), *El movimiento indígena y la autonomía en México*, Universidad Nacional autónoma de México, Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, México.
- Velázquez, María Cristina (2000), *El nombramiento. Las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*, Instituto Electoral del Estado de Oaxaca, México.
- Vidal Beltrán, José María y Joan Prats i Catalá (Coordinadores) (2005), *Gobernanza: diálogo euro-iberoamericano sobre el buen gobierno*, Instituto Nacional de Administración Pública y Editorial Colex, España.
- Waldo, Dwight (1978), *Administración Pública*, Editorial Trillas, México.
- Weber, Max (2008), *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Zabudovsky, Gina (1995), *Sociología y política, el debate clásico y contemporáneo*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México.
- Zicardi, Alicia (1996), *La tarea de gobernar gobiernos locales y demandas ciudadanas*, Miguel Ángel Porrúa e Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México.

ARTICULOS

- Bonnin, Charles-Jean (2009), "*Principios de administración*", Los Clásicos, Encrucijada, Revista electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Número especial inaugural, abril-julio, México.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2002), "*El premio gobierno y gestión local en México: un mecanismo de institucionalización de la innovación en gobiernos locales*", VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 8-11 de octubre, Lisboa, Portugal.
- _____ (2004), "*Capacidades institucionales en gobierno subnacionales de México*", en Revista Gestión y Política, Volumen XIII, Número 3, Semestre 2004, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
- Durston, John, "*Construyendo capital social comunitario*", en Revista de la CEPAL 69, diciembre de 1999, Santiago de Chile.
- _____, "*Qué es el capital social comunitario*", CEPAL, Serie 38 Políticas Sociales, Julio de 2000, Santiago de Chile.
- Massolo, Alejandra (2007), "*Participación de las mujeres en los asuntos públicos municipales: un desafío de la política pública local*", Ayuntamiento de Córdoba, España, 8 de marzo.
- Mejía López, Meeylyn Lorena (2006), "*Mujer indígena y gobernabilidad en Guatemala*", Fundación Canadiense para las Américas, Guatemala.
- Negrete, Gerardo y Gerardo Bocco (2002), "*El ordenamiento ecológico comunitario: una alternativa de planeación participativa en el contexto de la política ambiental de México*", en Gaceta Ecológica, Números 62-69, Instituto Nacional de Ecología, México.
- Orol Moratal, Germán (2007), "*Diálogos jurídicos España-México*", Universidad de Jaume, Col-leccio, "Estudios Jurídicos", España.

- Penfol, Michael (2000), *“Descentralización y mercado en América Latina”*, Revista del CLAD, Reforma y Democracia Número 16, febrero, Caracas, Venezuela.
- Ramírez López, Rigoberto (2003), *“Pluralidad en los gobiernos municipales de Guanajuato”*, Política y Cultura, Primavera, Núm 019, Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco, México.
- Rodríguez Valadez, Juan Manuel (1994) *“El municipio en Zacatecas a través de las constituciones locales (1918-1984)”*, Revista Vínculo Jurídico No. 19, julio-septiembre, México.
- Torres Salcido, Gerardo (2008), *“Gobernanza y territorios. Notas para la implementación de políticas para el desarrollo”*, en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, número 203, mayo-agosto, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México.
- Wilson, Woodrow (2009), *“El estudio de la administración”*, Los Clásicos, Encrucijada, Revista electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Número especial inaugural, abril-julio, México.

LEGISLACION

- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche
- Código Municipal del Estado de Coahuila.
- Código Municipal del Estado de Chihuahua.
- Código Municipal del Estado de Tamaulipas.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política del Estado de Aguascalientes.
- Constitución Política del Estado de Baja California.
- Constitución Política del Estado de Baja California Sur.
- Constitución Política del Estado de Campeche.
- Constitución Política del Estado de Coahuila.

- Constitución Política del Estado de Colima.
- Constitución Política del Estado de Chiapas.
- Constitución Política del Estado de Chihuahua.
- Constitución Política del Estado de Durango.
- Constitución Política del Estado de Guanajuato.
- Constitución Política del Estado de Guerrero.
- Constitución Política del Estado de Hidalgo.
- Constitución Política del Estado de Jalisco.
- Constitución Política del Estado de México.
- Constitución Política del Estado de Michoacán.
- Constitución Política del Estado de Morelos.
- Constitución Política del Estado de Nayarit.
- Constitución Política del Estado de Nuevo León.
- Constitución Política del Estado de Oaxaca.
- Constitución Política del Estado de Puebla.
- Constitución Política del Estado de Querétaro.
- Constitución Política del Estado de Quintana Roo.
- Constitución Política del Estado de San Luis Potosí.
- Constitución Política del Estado de Sinaloa.
- Constitución Política del Estado de Sonora.
- Constitución Política del Estado de Tabasco.
- Constitución Política del Estado de Tamaulipas.
- Constitución Política del Estado de Tlaxcala.
- Constitución Política del Estado de Veracruz.
- Constitución Política del Estado de Yucatán.
- Constitución Política del Estado de Zacatecas.
- Constitución Política de Bolivia, Ley No. 2650.
- Constitución Política de Colombia.
- Constitución Política de Ecuador.
- Ley Agraria.
- Ley Municipal del Estado de Aguascalientes.

- Ley del Régimen Municipal del Estado de Baja California.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Baja California Sur.
- Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche.
- Ley que Reglamenta la División de las Comunidades Rurales en el Estado de Coahuila.
- Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Colima.
- Ley para Regular la Participación del Congreso en Asuntos Municipales del Estado de Colima.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas.
- Ley de Categorización Político-administrativa de los Centros de Población del Estado de Chiapas.
- Ley de Ciudades Rurales Sustentables del Estado de Chiapas.
- Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango.
- Ley de Integración Territorial para el Estado de Durango.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Guanajuato.
- Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero.
- Ley Orgánica de la División Territorial del Estado de Guerrero.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.
- Ley de Justicia Comunal del Estado de Michoacán de Ocampo.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos.
- Ley de División Territorial del Estado de Morelos.
- Ley Municipal del Estado de Nayarit.
- Ley de División Territorial del Estado de Nayarit.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León.
- Ley Municipal del Estado de Oaxaca.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro.

- Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Quintana Roo.
- Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí.
- Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa.
- Ley de Trabajadores al Servicio de los Municipios del Estado de Sinaloa.
- Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora.
- Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco.
- Ley de Ordenamiento Territorial para el Estado de Tlaxcala.
- Ley Municipal del Estado de Tlaxcala.
- Ley Orgánica de División Territorial del Estado de Tlaxcala.
- Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Veracruz.
- Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán.
- Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas.
- Ley 2028 de Municipalidades de Bolivia.
- Ley 7/1981, Reguladora de las Bases del Régimen Local de España.

REGLAMENTACION MUNICIPAL Y DE LA PROPIEDAD SOCIAL

- Bando de Policía y Buen Gobierno (sic) del Municipio de Cuernavaca, Morelos.
- Bando de Policía y Gobierno del Municipio de La Paz, Baja California.
- Bando de Policía y Gobierno 2009-2012 del Municipio de Toluca, México.
- Estatuto Comunal de Santiago Zacatepec, Mixe, Oaxaca.
- Estatuto de la Comunidad de San Juan Zacatepec del Municipio de Zacatepec, Oaxaca.
- Reglamento de Autoridades Auxiliares, Consejos de Participación Ciudadana y Comités de Enlace del Municipio de Cuautitlán Izcalli, México.
- Reglamento de Autoridades Auxiliares de Tepeji del Río de Ocampo, Hidalgo.
- Reglamento de Autoridades Auxiliares del Municipio de Tekax, Yucatán.
- Reglamento de Comisarías y Subcomisarías del Municipio de Mérida, Yucatán.

- Reglamento de Elecciones de los Organos Descentralizados auxiliares y los Organos Desconcentrados de la Administración Pública Municipal del municipio de Solidaridad, Quintana Roo.
- Reglamento para el Desempeño de la Junta de Gobierno de la Villa de Gregorio A. García y las Jefaturas de Cuartel del Municipio de Gómez Palacio, Durango.
- Reglamento para la Designación y Funcionamiento de Autoridades Auxiliares Municipales de Manzanillo, Colima.
- Reglamento para la elección de Autoridades Auxiliares del Municipio de Villa Alvarez, Colima.
- Reglamento para la Elección y Funcionamiento de las Alcaldías del Municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo.
- Código del Municipio de Aguascalientes, Aguascalientes.
- Código del Municipio de Puebla, Puebla.

MESOGRAFÍA

- Boisier, Sergio (1999), *“Desarrollo (local): ¿De qué estamos hablando? En Madoery, Oscar y Vázquez Barquero, Antonio (eds.), “Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local”, Editorial Homo Sapiens, Rosario, Argentina, <http://forodac.org.bo/upload/637.pdf>,*
- Carlsen, Laura, *“Autonomía indígena y usos y costumbres: la innovación de la tradición”, <http://membres.multimania.fr/revistachiapas/No7/ch7carlsen.html>,*
- Cubells Aguilar, Lola, *“Las juntas de buen gobierno zapatista: la construcción del pluralismo a través de la lucha por la autonomía”, <http://www.bibliojurídica.or/libros/4/a670/4pdf>.*
- Gamero Kinisita, Javier, *“Globalización del modelo de policía comunitaria o policía de proximidad ciudadana”, <http://www.ibz-gimborn.de/Spanisch/Ponencias/GLOBALIZACION%20DEL%20MODELO%20DE%20POLICIA%20COMUNITARIA.pdf>.*

- Hardin, Garrett, “*La tragedia de los comunes*”, <http://www.eumed.net/cursecon/textos/hardin-tragedia.htm>.
- Moreno Molina, José Antonio (1999), “*La administración pública comunitaria y el proceso hacia la formación de un derecho administrativo europeo común*”, <http://www.cepc.es/revistas/revistas.aspx?IDR=1&IDN=146&IDA=24224>.
- OECD, *Territorial Reviews: Chile* 2009, http://books.google.com.mx/books?id=VR1itsrn2UC&pg=PA215&dq=GOBIERNOS+SUBNACIONALES+GOBINO+LOCALES&hl=es&ei=1IAiTKODGsa0nAeYpMAM&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=5&ved=0CD0Q6AEwBA#v=onepage&q=GOBIERNOS%20SUBNACIONALES%20GOBIERNO%20LOCALES&f=false.
- Pedrero Nieto, Mercedes (2008), “*Información estadística necesaria para poder abordar la relación empleo, género y etnia*”, en IX Encuentro Internacional de Estadísticas de Género y Ronda Censal 2010, Aguascalientes, México, del 29 de septiembre al 1 de octubre. [http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/eventos/ixeieg/doctos/30desep/sesion%203%20b/m pedrero.pdf](http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/eventos/ixeieg/doctos/30desep/sesion%203%20b/m%20pedrero.pdf).
- Serrate Paz, José Mario, “*Bolivia Gobiernos municipales*”, <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2545/6.pdf>,
- Subirats, Joan (2009), “*Treinta años gobernando la proximidad*”, http://www.elpais.com/articulo/opinion/Treinta/anos/gobernando/proximidad/elpepiopi/20090415elpepiopi_12/Tes.
- Zicardi, Alicia (1997), “*De la reforma urbana a la democratización de los gobiernos locales*”, en América Latina hoy, abril, año/vol. 15, Universidad de Salamanca, Salamanca, España, <http://redalyc.uaemex.mx>.

APENDICE DE ANEXOS

ADMINISTRACION PÚBLICA COMUNITARIA Y GOBIERNO LOCAL EN MEXICO: LAS AUTORIDADES AUXILIARES MUNICIPALES

**ANEXO UNO
INTEGRACION DEL AYUNTAMIENTO EN LOS MUNICIPIOS DE MEXICO**

ESTADO	MUNICIPIO (S)	PTE MPAL	SINDICO		REGIDOR		TOTAL
			MR	RP	MR	RP	
Aguascalientes	-Aguascalientes	1	2	-	7	7	17
	-Con más de 30 mil habitantes	1	1	-	4	4	10
	-Los demás municipios	1	1	-	3	3	8
Baja California	-Con menos de 250 mil habitantes	1	1	-	5	5	12
	-Entre 250 mil y 500 mil habitantes	1	1	-	7	6	15
	-Con más de 500 mil habitantes	1	1	-	8	7	17
Baja California Sur	-La Paz	1	1	-	8	5	15
	-Comondú	1	1	-	6	3	11
	-Los Cabos	1	1	-	7	4	13
	-Mulegé	1	1	-	6	3	11
	-Loreto	1	1	-	4	2	8
Campeche	-Campeche y Carmen	1	2	1	7	4	15
	-Los demás municipios	1	1	1	5	3	11
Coahuila ¹¹⁰	-Hasta 15 mil electores	1	1	<u>1</u>	3	1	7
	-De 15,001 hasta 40 mil electores	1	1	<u>1</u>	5	3	11
	-De 40,001 a 80 mil electores	1	1	<u>1</u>	7	4	14
	-Con más de 80 mil un electores	1	1	<u>1</u>	8	4	15
Colima	-Hasta 25 mil habitantes	1	1	-	4	4	10
	-De 25,001a 50 mil habitantes	1	1	-	5	4	11
	-De 50,001 a 100 mil habitantes	1	1	-	5	5	12
	-Con más de 100 mil habitantes	1	1	-	6	5	13
Chiapas	-Con menos de 7,500 habitantes	1	1	-	3	2	7
	-Con menos de 100 mil habitantes	1	1	-	6	4	12
	-Con más de 100 mil habitantes	1	1	-	8	6	16
Chihuahua	-Chihuahua y Ciudad Juárez	1	1	-	10	8	20
	-Camargo, Cuauhtemoc , Delicias, Guerrero, Hidalgo del Parral, Jiménez, Madera, Meoqui, Nimiquipa, Nuevo Casas Grandes, Ojinaga y Saucillo	1	1	-	8	6	16
	-Ahumada, Aldama, Ascención, Balleza, Bocoyna, Buenaventura, Guachochi, Guadalupe y Calvo, Riva Palacio, San Francisco del Oro, Santa Bárbara, Urique e Ignacio Zaragoza	1	1	-	6	4	12
	-Los restantes municipios	1	1	-	4	2	8
Durango ¹¹¹	-Durango	1	1	-	-	<u>17</u>	19
	-Gómez Palacio y Lerdo	1	1	-	-	<u>15</u>	17
	-Canatlán, Cuencame, Guadalupe Victoria, Mapimí, Nombre de Dios, Poanas, Pueblo Nuevo, San	1	1	-	-	<u>9</u>	11

¹¹⁰ Se asignará una segunda sindicatura al partido político que se constituya como la primera minoría, fracción II del artículo 24 del Código Electoral del Estado.

¹¹¹ Los regidores serán de RP, eligiéndose por fórmula aparte a la del presidente municipal y síndico, artículo 19 de la Ley Electoral del Estado.

ADMINISTRACION PÚBLICA COMUNITARIA Y GOBIERNO LOCAL EN MEXICO: LAS AUTORIDADES AUXILIARES MUNICIPALES

	Dimas, Santiago Papasquiari, Tamazula y Tlahualilo -Los demás municipios	1	1	-	-	<u>7</u>	9
Guanajuato ¹¹²	-Acámbaro, Celeya, Guanajuato, Irapuato, León y Salamanca	1	2	-	-	<u>12</u>	15
	-Cortazar, Dolores Hidalgo, Moroleón, Pénjamo, Salvatierra, San Felipe, San Francisco del Rincón, San Luis de la Paz, San miguel de Allende, Silao, Uriangato, Valle de Santiago y Yuriria	1	1	-	-	<u>10</u>	12
	-Los restantes municipios	1	1	-	-	<u>8</u>	10
Guerrero ¹¹³	-Con más de 300 mil habitantes	1	2	-	<u>10</u>	10	23
	-De 115 mil a 299,999 habitantes	1	2	-	<u>6</u>	6	15
	-De 75 mil a 114,999 habitantes	1	1	-	<u>5</u>	5	12
	-De 25 mil a 74,999 habitantes	1	1	-	<u>4</u>	4	10
	-Con menos de 25 mil habitantes	1	1	-	<u>3</u>	3	8
Hidalgo ¹¹⁴	-Con menos de 30 mil habitantes	1	1	-	5	4	11
	-Con más de 30 mil y menos de 50 mil habitantes	1	1	-	7	5	14
	-Con más de 50 mil y hasta 100 mil habitantes	1	1	<u>1</u>	9	6	18
	-Con más de 100 mil habitantes	1	1	<u>1</u>	11	8	22
Jalisco	-Hasta 50 mil habitantes	1	1	-	7	4	13
	-Con más de 50 mil y menos de 100 mil habitantes	1	1	-	9	5	16
	-Con más de 100 mil y menos de 500 mil habitantes	1	1	-	11	6	19
	-Con más de 500 mil habitantes	1	1	-	13	8	23
México ¹¹⁵	-Hasta 150 mil habitantes	1	1	-	6	4	12
	-Con más de 150 mil y hasta 500 mil habitantes	1	1	-	7	6	15
	-Con más de 500 mil y hasta un millón de habitantes	1	2	<u>1</u>	9	7	20
	-Con más de un millón de habitantes	1	2	<u>1</u>	11	8	23
Michoacán	-Apatzingan, Hidalgo, La Piedad, Lázaro Cárdenas, Morelia, Uruapan, Zacapú, Zamora y Zitácuaro	1	1	-	7	5	14
	-Jacona, Sahuayo y Zinapécuaro, y municipios cabecera de distrito	1	1	-	6	4	12

¹¹² Los regidores son electos por el principio de RP, artículo 109, fracción II de la Constitución Política del Estado.

¹¹³ Los regidores de MR serán electos uno por cada demarcación electoral en que se divida el municipio, párrafo segundo, de la fracción V del artículo 97 de la Constitución Política del Estado.

¹¹⁴ En los municipios de más de 50 mil habitantes se asignará un síndico al partido de la primera minoría, correspondiendo al de MR los asuntos de la hacienda municipal y al otro los asuntos jurídicos, artículos 15 y 16 de la Ley Electoral del Estado.

¹¹⁵ De los dos síndicos por de MR, uno se encargará de los ingresos y el otro de los egresos con otras facultades que la misma ley determina, y el tercero por RP asumirá las funciones que le confiere la propia ley, quitándoselas al segundo síndico, fracción XVI del artículo 53 de la Ley Orgánica Municipal.

ADMINISTRACION PÚBLICA COMUNITARIA Y GOBIERNO LOCAL EN MEXICO: LAS AUTORIDADES AUXILIARES MUNICIPALES

	no mencionados arriba -El resto de los municipios	1	1	-	4	3	9
Morelos ¹¹⁶	-Cuernavaca	1	1	-	-	15	17
	-Cuautila y Jiutepec	1	1	-	-	11	13
	-Ayala, Jojutla, Temixco y Yauhtepec	1	1	-	-	9	11
	-Emiliano Zapata, Puente de Ixtla, Tlaltizapan y Zacatepec	1	1	-	-	7	9
	-Axochiapan, Miacatlán, Tepalcingo, Tepoztlán, Tlaxiiltango, Yecapixtla y Xochitepec	1	1	-	-	5	9
	-Amacuzac, Atlahuacan, Coatlán del Río, Huitzilac, Jantetelco, Jonacatepec, Mazatepec, Ocuiluco, Temoac, Tetecala, Tetecala del Volcán, Tlalnepantla, Tlayacapan, Totolapan y Zacualpan	1	1	-	-	3	5
Nayarit ¹¹⁷	-Hasta 15 mil ciudadanos	1	1	-	<u>5</u>	2	9
	-Con más de 15 mil y hasta 30 mil ciudadanos	1	1	-	<u>7</u>	3	12
	-Con más de 30 mil y hasta 80 mil ciudadanos	1	1	-	<u>9</u>	4	15
	-Con más de 80 mil ciudadanos	1	1	-	<u>11</u>	5	18
Nuevo León ¹¹⁸	-Con menos de 12 mil habitantes	1	1	-	4	1	7
	-Con más de 12 mil pero menos de 50 mil habitantes	1	2	-	6	2	11
	-Con más de 50 mil habitantes.	1	2	-	6	2	11
Oaxaca ¹¹⁹	-Con menos de 15 mil habitantes	1	1	-	3	2	7
	-De 15 mil a 50 mil habitantes	1	1-2	-	4-5	3	9 ó 10
	-De 50 mil a 100 mil habitantes	1	2	-	6	4	13
	-De 100 mil a 300 mil habitantes	1	2	-	8	5	16
	-De más de 300 mil habitantes	1	2	-	12	7	22
Puebla	-Capital del Estado	1	1	-	16	7	25
	-Con 90 mil o más habitantes	1	1	-	8	4	14

¹¹⁶ El presidente municipal y síndico se elegirán por MR y los regidores por RP, artículo 17 de la Ley Orgánica Municipal y los cuales se asignarán a los partidos que hayan obtenido cuando menos el 1.5% de la votación emitida, que se sumará y dividirá entre el número de regidurías, asignándose el número de regidurías en orden decreciente y cuantas veces se repita el factor, artículo 17 del Código Electoral del Estado.

¹¹⁷ El presidente y síndico serán electos por fórmula y los regidores de MR individualmente conforme al número de demarcaciones que establezca la ley y la territorialización que determine el Instituto Estatal Electoral, artículo 107 de la Constitución Política del Estado. Los regidores de RP se asignarán a los partidos que tengan derecho en el orden de la lista definitiva de fórmulas de candidatos presentada por los partidos, entre otros supuestos, mientras artículo 202 de la Ley Electoral del Estado.

¹¹⁸ El artículo 121 de la Constitución Política del Estado denomina a los regidores de MR como regidores de elección directa. El artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado, contempla la asignación de un regidor de MR más por cada cien mil habitantes que tenga el municipio o fracción que exceda de dicha cifra.

¹¹⁹ El artículo 17 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado, precisa que cuando el municipio tenga más de 20 mil habitantes y hasta 100 mil, tendrá dos síndicos y 5 regidores por MR.

ADMINISTRACION PÚBLICA COMUNITARIA Y GOBIERNO LOCAL EN MEXICO: LAS AUTORIDADES AUXILIARES MUNICIPALES

	-Con 60 mil a 90 mil habitantes	1	1	-	8	3	13
	-En los demás municipios	1	1	-	6	2	10
Querétaro	-Querétaro	1	1	-	8	6	16
	-San Juan del Río, Tequisquiapan, Corregidora y El Marqués	1	1	-	7	5	14
	-En los demás municipios	1	1	-	5	3	10
Quintana Roo	-Othón P. Blanco y Benito Juárez	1	1	-	9	6	17
	-En los demás municipios	1	1	-	6	3	11
San Luis Potosí ¹²⁰	-San Luis Potosí	1	2	-	<u>1</u>	14	18
	-Ciudad Valles, Matehuala, Río Verde, Soledad de Graciano Sánchez y Tamazuchale	1	2	-	<u>1</u>	11	15
	-Los restantes municipios	1	1	-	<u>1</u>	5	8
Sinaloa	-Ahome, Guasave, Culiacán y Mazatlán	1	1	-	11	7	20
	-El Fuerte, Sinaloa, Salvador Alvarado, Navolato, Rosario y Escuinapa	1	1	-	8	5	15
	-Coix, Angostura, Badiraguato, Cosalá, Elota, San Ignacio y Concordia	1	1	-	6	4	12
Sonora	-Con más de 100 mil habitantes	1	1	-	12	8	22
	-Con más de 30 mil y menos de 100 mil habitantes	1	1	-	6	4	12
	-Hasta 30 mil habitantes	1	1	-	3	2	7
Tabasco ¹²¹	-Con 100 mil o menos habitantes	1	1	-	8	2	12
	-Con más de 100 mil habitantes	1	2	-	8	3	14
Tamaulipas	-Hasta con 30 mil habitantes	1	1	-	4	2	8
	-Hasta 50 mil habitantes	1	2	-	5	3	11
	-Hasta 100 mil habitantes	1	2	-	8	4	15
	-Hasta 200 mil habitantes	1	2	-	12	6	21
	-Más de 200 mil habitantes	1	2	-	14	7	24
Tlaxcala	-Con más de 30 mil habitantes	1	1	-	-	<u>7</u>	9
	-Con más de 10 mil y menos de 30 mil habitantes	1	1	-	-	<u>6</u>	8
	-Con menos de 10 mil habitantes	1	1	-	-	<u>5</u>	7
Veracruz ¹²²	-Hasta 40 mil habitantes	1	1	-	-	<u>1</u>	3

¹²⁰ Los ayuntamientos se integrarán por un presidente, un regidor y hasta con dos síndicos de MR y con el número de regidores de RP que determine la misma Ley, artículo 13 de la Ley del Municipio Libre.

¹²¹ Los municipios con más de cien mil habitantes contarán con dos síndicos de MR, artículo 64 de la Constitución Política del Estado y cuando sean dos síndicos de hacienda, "el primer regidor será el presidente municipal, el segundo el primer síndico y el tercero el segundo síndico" (sic), artículo 19 de la Ley Orgánica Municipal y el artículo 20 conceptúa a los miembros del ayuntamiento como concejales. Por su parte las regidurías de RP se otorgarán a la primera y segunda votación minoritaria, cuando hayan obtenido el 2% de la votación emitida, el artículo 28 de la Ley Electoral.

¹²² El partido con el mayor número de votos en la elección municipal, obtendrá la presidencia y la sindicatura; las regidurías tendrán el carácter de RP y se asignarán a los partidos incluyendo al triunfador, cuando obtengan al menos el 2% de la votación, artículo 68 de la Constitución Política del Estado. Además de que la postulación de candidatos propietarios a ediles, en ningún caso, excedan el 70% de candidaturas de un mismo género salvo, que sean resultado de un proceso interno mediante voto directo, artículo 16 del Código Electoral estatal.

ADMINISTRACION PÚBLICA COMUNITARIA Y GOBIERNO LOCAL EN MEXICO: LAS AUTORIDADES AUXILIARES MUNICIPALES

	-Con más de 40 mil y hasta 70 mil habitantes	1	1	-	-	<u>3</u>	5
	-Con más de 70 mil habitantes y hasta 125 mil	1	1	-	-	<u>5</u>	7
	-Con más de 125 mil y hasta 250 mil habitantes	1	1	-	-	<u>7</u>	9
	-Con más de 250 mil y hasta 400 mil habitantes	1	1	-	-	<u>11</u>	13
	-Con más de 400 mil habitantes	1	1	-	-	<u>13</u>	15
Yucatán	-Hasta con 5 mil habitantes	1	1	-	3	2	7
	-Hasta 10 mil habitantes	1	1	-	5	3	10
	-Entre 10 mil y 100 mil habitantes	1	1	-	7	4	13
	-Con más de 250 mil habitantes	1	1	-	11	8	21
Zacatecas	-Hasta 15 mil habitantes	1	1	-	6	4	12
	-Hasta 30 mil habitantes	1	1	-	8	5	15
	-Hasta 50 mil habitantes	1	1	-	10	7	19
	-Más de 50,001 habitantes	1	1	-	12	8	22

Fuente: elaboración propia con base en la Constitución Política de los estados, leyes orgánicas municipales y leyes electorales estatales.

ANEXO DOS
CATEGORIAS EN LA DIVISION POLITICA DE LOS MUNICIPIOS MEXICANOS

ESTADO	Ciudad	Ciudad Rural sustentable	Villa	Villa Rural sustentable	Poblado	Pueblo	Congregación	Colonia	Ranchería	Rancho	Comunidad	Caserío	Núcleo Rural	Comisaría	Barrio	Paraje	Cuadrilla	Cantón / Ribera	Localidad	Ejido	Finca Rural	Sección
Aguascalientes	X	-	X	-	X	-	-	-	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Baja California (1)	X	-	-	-	X	-	-	X	X	-	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Baja California Sur	X	-	X	-	-	X	-	-	X	-	-	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Campeche	X	-	X	-	-	X	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Coahuila	X	-	X	-	-	X	-	-	X	-	-	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Colima	X	-	-	-	-	X	-	-	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Chiapas (2)	X	X	X	X	-	X	-	X	X	-	-	-	-	-	-	X	-	X	-	-	-	-
Chihuahua	X	-	-	-	X	-	-	-	X	-	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Durango	X	-	X	-	-	X	-	-	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	X	-	-
Guanajuato	X	-	X	-	-	X	-	-	X	-	-	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Guerrero	X	-	-	-	-	X	-	-	X	-	-	-	-	-	-	-	X	-	-	-	-	-
Hidalgo	X	-	X	-	-	X	-	-	X	-	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Jalisco (3)	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
México	X	-	X	-	-	X	-	-	X	-	-	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Michoacán (4)	X	-	X	-	X	-	X	X	X	-	X	X	-	-	-	-	-	-	-	X	X	-
Morelos (5)	X	-	-	-	X	-	-	X	-	-	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Nayarit (6)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Nuevo León (7)	X	-	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Oaxaca	X	-	X	-	-	X	X	-	X	-	-	-	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Puebla (8)	X	-	X	-	-	X	-	-	X	-	X	-	-	-	X	-	-	-	-	-	-	X
Querétaro	X	-	X	-	-	X	-	-	X	-	-	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Quintana Roo	X	-	X	-	-	X	X	-	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
San Luis Potosí	X	-	X	-	-	X	-	-	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sinaloa	X	-	X	-	-	X	-	-	-	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sonora (9)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Tabasco	X	-	X	-	-	X	-	-	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Tamaulipas	X	-	X	-	-	-	X	-	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Tlaxcala	X	-	X	-	-	X	-	X	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Veracruz	X	-	X	-	-	X	-	-	X	-	-	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Yucatán (10)	X	-	X	-	-	X	-	-	X	-	-	-	-	X	-	-	-	-	-	-	-	-
Zacatecas	X	-	-	-	-	X	-	-	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fuente: elaboración propia con base en leyes municipales y leyes de división territorial de los estados de la República.

Notas del ANEXO DOS:

- (1) En el Estado de Baja California, la Ley Orgánica del Gobierno Municipal no contempla nada sobre la denominación de los centros de población de los municipios.
- (2) En Chiapas, las categorías de ciudad rural sustentable y villa rural sustentable fueron introducidas mediante las reformas del 21 de octubre de 2009 a la Ley de Categorización Político-administrativa de los Centros de Población.

**ADMINISTRACION PÚBLICA COMUNITARIA Y GOBIERNO LOCAL EN MEXICO: LAS AUTORIDADES
AUXILIARES MUNICIPALES**

- (3) La Constitución Política del Estado de Jalisco, faculta al Congreso local a “fijar la división territorial, política y administrativa del Estado, así como las denominaciones de los municipios y localidades que los compongan”. Y en el artículo 10 de la Ley Orgánica Municipal abrogada por la Ley del Gobierno y Administración Pública Municipal vigente a partir de mayo de 2001, se decía que “Los centros de población por su importancia económica, histórica y cultural, grado de concentración demográfica y servicios públicos podrán tener la denominación de Ciudad [...]”, único referente encontrado en la legislación estatal.
- (4) Tomamos en consideración las denominaciones que contiene el artículo 5 de la Ley Orgánica Municipal: ciudades, villas, poblados, colonias, fincas rurales, las cuales, dice el artículo, están comprendidas dentro de la cabecera municipal, tenencias y encargaturas del orden, pues no encontramos otra referencia al respecto.
- (5) Los datos se obtuvieron, sin más detalles y como “designación genérica de los centros de población del Estado”, del artículo 33 de la Ley de División Territorial, ya que la Ley Orgánica Municipal no lo contempla por trasladar la facultad al gobierno municipal, según su artículo 4.
- (6) El artículo 32 de la Ley de División Territorial señala el procedimiento para cuando “un núcleo de población propusiere el cambio de denominación de su localidad”, pero sin citar las categorías políticas correspondientes.
- (7) Tanto la Constitución Política del Estado que trata de las facultades del Congreso en su artículo 63 como la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal en su artículo 7, sólo señalan sobre la elevación de villas a la categoría de ciudades, lo cual corresponde a la iniciativa de aquella y por conducto del ejecutivo estatal.
- (8) El 7 de la Ley Orgánica Municipal establece que la cabecera municipal no podrá tener una categoría menor a la de villa y el artículo 8 que la clasificación es para efectos de la organización administrativa de los municipios.
- (9) En el Estado de Sonora, la Constitución Política señala en su artículo 136, relativo a las facultades y obligaciones de los Ayuntamientos, que éstos pueden “proponer [al Congreso] la fundación y nomenclatura de los centros de población”, lo cual se repite en el artículo 15 de la Ley de Gobierno y Administración Municipal, pero no se relacionan las categorías políticas.
- (10) La Ley de Gobierno de los Municipios, contempla en las fracciones IV y V del artículo 12 dos categorías geográficas adicionales: Comisaría y Subcomisaría, cuyas denominaciones son más proclives a las categorías administrativas.

ADMINISTRACION PÚBLICA COMUNITARIA Y GOBIERNO LOCAL EN MEXICO: LAS AUTORIDADES AUXILIARES MUNICIPALES

**ANEXO TRES
CATEGORIAS ADMINISTRATIVAS EN LA DIVISION TERRITORIAL DE LOS MUNICIPIOS MEXICANOS**

ESTADO	Cabecera	Juntas	Delegaciones	Delegaciones conurbadas	Delegaciones urbanas	Delegaciones	Delegaciones rurales	Tenencias	Agencias municipales	Agencias de policía	Sindicaturas	Comisarias	Secciones	Alcaldías	Subdelegaciones	Subagencias	Encargaturas	Ayudantías	Demarcaciones	Sectores	Colonias	Manzanas	Fraccionamiento	Congregaciones	Comunidad	Otras
Aguascalientes	X				X		X												X	X	X	X	X			
Baja California (1)	X	Lo hacen los ayuntamientos por Estatuto																								
Baja California Sur	X	X													X											
Campeche	X		X									X	X													
Coahuila	X	X													X											
Colima	X	X		X	X							X														
Chiapas (2)	X								X							X										
Chihuahua (3)	X											X	X													
Durango (4)	X	Lo hacen los ayuntamientos por Bando de Policía y Gobierno																								
Guanajuato	X				X		X																			
Guerrero (5)	X	X										X														X
Hidalgo	X	X													X											
Jalisco (6)	X	X							X																	
México	X	X													X						X	X	X			
Michoacán	X							X									X									
Morelos (7)	X	X											X				X									
Nayarit	X	X										X														X
Nuevo León (8)	X	"Los ayuntamientos conformarán la organización administrativa"																								
Oaxaca (9)	X								X	X																
Puebla (10)	X	X											X													
Querétaro	X	X													X											
Quintana Roo	X	X												X	X											
San Luis Potosí	X	X																							X	
Sinaloa	X										X	X	X								X	X				
Sonora	X	X										X														
Tabasco	X	X													X											
Tamaulipas	X	X											X	X								X				
Tlaxcala (11)	X	X																							X	
Veracruz (12)	X																							X	X	X
Yucatán (13)	X											X								X	X	X	X			X
Zacatecas	X	X																				X	X			

Fuente: elaboración propia con base en leyes municipales y leyes de división territorial de los estados de la República.

Notas del ANEXO TRES:

- (1) También prescribe el artículo Sexto transitorio que “Los Municipios de la Entidad, conservarán la extensión y límites territoriales previstos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Baja California [abrogada por la Ley del Régimen Municipal], hasta en tanto el Congreso expida el Estatuto Territorial de los Municipios del Estado de Baja California”, teniendo para ello un año a partir de la publicación de la ley vigente.
- (2) Las agencias se constituyen en poblados con más de mil habitantes y las subagencias en los menores a esa cifra, artículo 54 de la Ley Orgánica Municipal.
- (3) Las secciones municipales y comisarías de policía comprenden haciendas, rancherías, ejidos, congregaciones y demás centros de población de su territorio, artículo 11 del Código Municipal.
- (4) En el Estado de Durango, la Ley del Municipio Libre no contempla la organización administrativa de los municipios, sólo trata de las juntas municipales, jefaturas de cuartel y jefaturas de manzana; es decir, de las autoridades auxiliares, a menos que lleven la misma denominación.
- (5) En el Estado de Guerrero, las comisarías municipales se establecen en localidades con un mínimo de mil habitantes, artículo 16 de la Ley Orgánica del Municipio Libre, y las delegaciones en poblados o áreas de la cabecera municipal con más de 25 mil habitantes o que su alejamiento sea un obstáculo grave en la prestación de servicios, artículo 18 del mismo ordenamiento. En la Ley Orgánica de la División Territorial se contemplan también las subcomisarías municipales.
- (6) En el Estado de Jalisco, las delegaciones en comunidades con más de 2,500 habitantes, artículo 7 de la Ley del Gobierno y Administración Pública Municipal. Y las agencias en los demás poblados, artículo 9.
- (7) La Constitución Política del Estado también contempla a las secciones municipales dentro de las zonas urbanas, dejando el establecimiento de las ayudantías en poblados foráneos, artículo 116.
- (8) En la fracción II del artículo 102 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León, sólo se cita que la reglamentación podrá “establecer los ordenamientos para la más idónea división administrativa y territorial del Municipio”.
- (9) En el Estado de Oaxaca, las agencias municipales se establecen en localidades no menores a 10 mil habitantes y las agencias de policía en aquellas con un mínimo de 5 mil, artículo 17 de la Ley Orgánica Municipal.
- (10) En el Estado de Puebla, la Ley Orgánica Municipal contempla en su Capítulo XXVIII las secciones que se pueden integrar de distintas formas en poblaciones urbanas y rurales.
- (11) En el Estado de Tlaxcala, en la columna de otras categorías, se encuentra la de comunidad, que por tener más de mil habitantes es la sede de la presidencia de comunidad, artículo 113 de la Ley Municipal del Estado.
- (12) En el Estado de Veracruz, en la columna de otras, se incluyen las rancherías. En la congregación reside el Agente Municipal y en la Ranchería el Subagente. La ranchería forma parte de la congregación, artículo 10 de la Ley Orgánica del Municipio Libre.
- (13) En el Estado de Yucatán, la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado, suprime las delegaciones y subdelegaciones contempladas en la ley anterior y permanecen las categorías de colonias, fraccionamientos, secciones y manzanas, así como las comisarías y subcomisarías en el área rural.

ADMINISTRACION PÚBLICA COMUNITARIA Y GOBIERNO LOCAL EN MEXICO: LAS AUTORIDADES AUXILIARES MUNICIPALES

**A NEXO CUATRO
DETALLE DE LAS JUNTAS AUXILIARES MUNICIPALES POR REGION EN EL ESTADO DE PUEBLA**

REGIÓN I: SIERRA NORTE CON 35 MUNICIPIOS

MUNICIPIO	NUM	MUNICIPIO	NUM
Ahuacatlán	6	Olintla	4
Ahuazotepec	1	Pahuatlán	10
Amixtlán	1	Pantepec	1
Aquixtla	1	San Felipe Tepatlán	2
Camocuautla	1	Tepango de Rodríguez	0
Chiconcuautla	5	Tepetzintla	6
Chignahuapan	7	Tetela de Ocampo	4
Coatepec	0	Tlacuilotepec	5
Cuautempan	3	Tlaola	10
Francisco Z. Mena	1	Tlapacoya	1
Hermenegildo Galeana	3	Tlaxco	4
Honey	4	Venustiano Carranza	2
Huauchinango	26	Xicotepec de Juárez	9
Ixtacamaxitlán	8	Xochiapulco	0
Jalpan	3	Zacatlán	10
Jopala	5	Zihuateutla	5
Juan Galindo	2	Zongozotla	0
Naupan	8	Total de juntas auxiliares	158
REGION II: SIERRA NORORIENTAL CON 28 MUNICIPIOS			
Acatenco	0	Nauzontla	1
Atempan	1	Tenampulco	1
Atlequizayán	1	Teteles de Ávila Castillo	0
Ayotoxco de Guerrero	0	Teziutlán	5
Caxhuacan	0	Tlatlauquitepec	4
Chignautla	0	Tuzamapan de Galeana	2
Cuetzalan del Progreso	8	Xiutetelco	0
Huehuetla	1	Xochitlán de Vicente Suárez	2
Hueyapan	0	Yaonahuac	0
Hueytamalco	1	Zacapoaxtla	6
Hueytlalpan	1	Zapotitlán de Méndez	2
Huitzilán de Serdán	1	Zaragoza	0
Ixtepec	1	Zautla	4
Jonotla	2	Zoquiapan	0
		Total de juntas auxiliares	44
REGION III: SERDAN (CHALCHICOMULA DE SESMA) CON 31 MUNICIPIOS			
Acatzingo	4	Oriental	0
Aljojuca	1	Palmar de Bravo	6
Atzitzintla	1	Quecholac	6
Cañada Morelos	4	Qimixtlán	3
Chalchicomula de Sesma	3	Rafael Lara Grajales	1
Chichiquila	1	Reyes de Juárez, Los	6
Chilchotla	1	San José Chiapa	1
Cuapiaxtla de Madero	2	San Juan Atenco	0
Cuyoaco	3	San Nicolás Buenos Aires	1
Esperanza	2	San Salvador el Seco	1
General Felipe Ángeles	3	San Salvador Huixcolotla	0

ADMINISTRACION PÚBLICA COMUNITARIA Y GOBIERNO LOCAL EN MEXICO: LAS AUTORIDADES AUXILIARES MUNICIPALES

Guadalupe Victoria	3	Soltepec	3
La Fragua (Saltillo)	3	Tecamachalco	4
Libres	1	Tepeyahualco de Hidalgo	1
Mazapiltepec de Juárez	0	Tlachichuca	2
Ocoatepec	0	Total de juntas auxiliares	67
REGION IV: ANGELOPOLIS CON 33 MUNICIPIOS			
Acajete	9	San Felipe Teotlalcingo	1
Amozoc de Mota	2	San Martín Texmelucan	11
Atoyatempan	0	San Matías Tlalancaleca	3
Calpan, San Andrés	2	San Miguel Xoxotla	0
Chiautzingo	4	San Nicolás de los Ranchos	2
Coronango	3	San Pedro Cholula	13
Cuautinchán	2	San Salvador el Verde	6
Cuautlancingo	3	Santo Tomás Hueyotlipan	1
Domingo Arenas	0	Tecali de Herrera	6
Huejotzingo	8	Tepatlatxco de Hidalgo	0
Juana C. Bonilla	3	Tepeaca	10
Mixtla	1	Tepeyahualco de Cuauhtémoc	0
Nealtican	0	Tlahuapan, Santa Rita	8
Nopalucan de la Granja	2	Tlaltenango	0
Ocoyucan	5	Tlanepantla	0
Puebla	17	Tochtepec	3
San Andrés Cholula	6	Total de juntas auxiliares	131
REGION V: VALLE DE ATLIXCO Y MATAMOROS CON 24 MUNICIPIOS			
Acteopan	2	San Jerónimo Tecuanipan	2
Ahuatlán	2	San Martín Totoltepec	0
Atlixco	11	Santa Isabel Cholula	3
Atzala	0	Teopantlán	2
Atzitzihuacan	6	Tepemaxalco	1
Chietla	11	Tepeojuma	2
Cohuecan	4	Tepexco	1
Epatlán, San Juan	2	Tianguismanalco	3
Huaquechula	10	Tilapa	1
Izucar de Matamoros	10	Tlapanala	4
San Diego de la Meza Tochimilzingo	2	Tochimilco	9
San Gregorio Atzompa	1	Xochiltepec	1
		Total de juntas auxiliares	90
REGION VI: MIXTECA CON 45 MUNICIPIOS			
Acatlán de Osorio	6	La Magdalena Tlatlauquitepec	0
Ahuehuetitla	0	Molcaxac	4
Albino Zertuche	0	Petlalcingo	3
Atexcal	4	Pixtla	3
Axutla	1	San Jerónimo Xayacatlán	2
Chiautla de Tapia	5	San Juan Atzompa	0
Chigmecatitlán	0	San Miguel Ixtlán	0
Chila de la Flores	3	San Pablo Anicano	0
Chila de la Sal	1	San Pedro Yeloixtlahuaca	0
Chinantla	1	Santa Catarina Tlaltempan	0
Coatzingo	0	Santa Inés Ahuatempan	0
Cohetzala	2	Tecomatlán	2
Coyotepec	2	Tehuiztingo	5

ADMINISTRACION PÚBLICA COMUNITARIA Y GOBIERNO LOCAL EN MEXICO: LAS AUTORIDADES AUXILIARES MUNICIPALES

Cuayuca de Andrade	1	Teotlalco	1
Guadalupe Santa Ana	1	Tepexi de Rodríguez	6
Huetlatlauca	5	Totoltepec de Guerrero	1
Huehuetlán el Chico	2	Tulcingo del Valle	4
Huehuetlán el Grande	1	Tzicatlacoyan (San Juan)	2
Huitziltepec	2	Xayacatlán de Bravo	0
Ixcamilpa de Guerrero	2	Xicotlán	1
Icaquixtla	2	Xochitlán Todos Santos	0
Jolalpan	5	Zacapala	2
Juan N. Méndez	3	Total de juntas auxiliares	91
REGION VII: TEHUACAN Y SIERRA NEGRA CON 21 MUNICIPIOS			
Ajalpan	12	San SebastiánTlacotepec	3
Altepexi	0	Santiago Miahuatlán	0
Caltepec	5	Tehuacán	12
Chapulco	1	Tepanco de López	3
Coxcatlán	3	Tlacotepec de Benito Juárez	2
Coyomeapan	2	Vicente Guerrero	7
Eloxochitlán	1	Yehualtepec	4
Nicolás Bravo	1	Zapotitlán Salinas	4
San Antonio Cañada	1	Zinacatepec	0
San Gabriel Chilac	1	Zoquitlán	4
San José Miahuatlán	4	Total de juntas auxiliares	70
RESUMEN ESTATAL			
MUNICIPIOS	217	JUNTAS AUXILIARES	651

Fuente: elaboración propia con base en información del Directorio de Presidentes de Juntas Auxiliares del Estado de Puebla 2008-2011, Centro Estatal de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación del Ejecutivo Estatal y en el portal único del gobierno del Estado en el link información regional, consulta del 25 de enero de 2011.

ADMINISTRACION PÚBLICA COMUNITARIA Y GOBIERNO LOCAL EN MEXICO: LAS AUTORIDADES AUXILIARES MUNICIPALES

**ANEXO CINCO
PANORAMICA GENERAL DE LOCALIDADES POR ESTADO**

ESTADO	MUNICIPIOS	LOCALIDADES
Aguascalientes	11	2 789
Baja California	5	6 979
Baja California Sur	5	4 518
Campeche	11	5 223
Coahuila	38	9 482
Colima	10	3 456
Chiapas	118	25 390
Chihuahua	67	21 073
Durango	39	9 636
Guanajuato	46	11 041
Guerrero	81	9 889
Hidalgo	84	5 202
Jalisco	125	19 196
México	125	5 181
Michoacán	113	12 534
Morelos	33	1 920
Nayarit	20	4 356
Nuevo León	51	10 747
Oaxaca	570	12 413
Puebla	217	7 862
Querétaro	18	3 446
Quintana Roo	10*	3 799
San Luis Potosí	58	9 326
Sinaloa	18	8 838
Sonora	72	16 549
Tabasco	17	2 718
Tamaulipas	43	14 342
Tlaxcala	60	1 884
Veracruz	212	26 913
Yucatán	106	9 528
Zacatecas	58	7 397
TOTAL	2 441	293 627

FUENTE: elaboración propia con base en información del INEGI, Catálogo de Claves de Entidades Federativas, Municipios y Localidades. II Censo de Población y Vivienda 2005.

*Se agrega el municipio de Cabalar. Reforma a la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo del 2 de marzo de 2011.