

RNP

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

119

Volumen XLIV, N° 2
(mayo-agosto 2009)

Administración Pública
Municipal en México

INNAP

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.



Instituto Internacional de
Ciencias Administrativas

ISSN: 0482-5209 www.inap.org.mx

Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Km. 14.5, Carretera Federal México-Toluca, No. 2151, Col. Palo Alto, 05110, Cuajimalpa, D.F., México

Tel. 5081-2614, e-mail: rap@inap.org.mx

RNP

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

119

Volumen, XLIV, N° 2
(mayo-agosto 2009)

Administración Pública Municipal en México

INNP

Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110
Delegación, Cuajimalpa
México, Distrito Federal
Teléfono 50 81 26 14
<http://www.inap.org.mx>
rap@inap.org.mx

ISSN 0482-5209

Publicación periódica
Registro número 102 1089
Características 210241801

Certificado de licitud de título número 2654
Certificado de licitud de contenido número 1697

Las opiniones expresadas en esta revista son estrictamente responsabilidad del autor. La RAP, el INAP o las instituciones a las que están asociados no asumen responsabilidad por ellas.

Se autoriza la reproducción total o parcial de los artículos, citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

Traducción: Susana Díaz Aburto.

CONSEJO DIRECTIVO 2008-2010

José R. Castelazo
Presidente

Javier Barros Valero
**Vicepresidente para
Asuntos Internacionales**

Manuel Quijano Torres
Vicepresidente

Isidro Muñoz Rivera
**Vicepresidente para
los IAP's**

Consejeros

María de Jesús Alejandro Quiroz
Francisco Casanova Álvarez
Miguel Ángel Dávila Mendoza
Héctor González Reza
Amalfi Martínez Mekler
Arturo Núñez Jiménez
Raúl Olmedo Carranza
Fernando Pérez Correa
Carlos Reta Martínez
Óscar Reyes Retana
Alejandro Romero Gudiño
Ricardo Uvalle Berrones

Ricardo Basurto Cortés
Secretario Ejecutivo

CONSEJO DE HONOR

IN MEMORIAM

Luis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza
Adolfo Lugo Verduzco
José Natividad González Parás
Alejandro Carrillo Castro

Gabino Fraga Magaña
Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Raúl Salinas Lozano

Fundadores

Francisco Apodaca y Osuna
José Attolini Aguirre
Enrique Caamaño Muñoz
Antonio Carrillo Flores
Mario Cordera Pastor
Daniel Escalante Ortega
Gabino Fraga Magaña
Jorge Gaxiola Zendejas
José Iturriaga Sauco
Gilberto Loyo González
Rafael Mancera Ortiz
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfredo Navarrete Romero
Alfonso Noriega Cantú
Raúl Ortiz Mena
Manuel Palavicini Piñeiro
Álvaro Rodríguez Reyes
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Raúl Salinas Lozano
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Ricardo Torres Gaitán
Rafael Urrutia Millán
Gustavo R. Velasco Adalid

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Revista cuatrimestral publicada por el
Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Comité Editorial

Francisco Casanova Álvarez
José Carreño Carlón
Carlos Reta Martínez

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

119

Volumen, XLIV, N° 2
(mayo-agosto 2009)

Administración Pública Municipal en México

ÍNDICE

Presentación <i>José R. Castelazo</i>	13
Análisis	
La revolución municipalista: el retorno a lo local <i>Ramón Galindo Noriega</i>	17
La modernización contraproducente de la administración pública municipal <i>Raúl Olmedo</i>	43
La actualización, publicación y difusión de reglamentos municipales <i>Eduardo de Jesús Castellanos Hernández</i>	69
Eficiencia fiscal en el federalismo mexicano <i>Genaro Aguilar Gutiérrez</i>	101
Elementos de un sistema de profesionalización municipal <i>Arturo Pontifes Martínez</i>	143

Nuevo modelo de intermunicipalidad con visión territorial, 161
como alternativa hacendaria para el desarrollo local
Fernando E. Pérez Rasgado y Fernando Pérez Lozada

Reseña

Senado de la República. LX Legislatura. Comisión de 193
Federalismo. La Modernización del Federalismo Mexicano.
Fernando E. Pérez Rasgado

Municipal Public Administration in México

Presentation 199
José R. Castelazo

Analysis

The municipal revolution: return to local 203
Ramón Galindo Noriega

The counterproductive modernization of 225
the Municipal Public Administration
Raúl Olmedo

The update, publication and dissemination 247
of municipal regulations
Eduardo de Jesús Castellanos Hernández

Fiscal efficiency in mexican federalism 279
Genaro Aguilar Gutiérrez

Elements of a municipal professionalization system 317
Arturo Pontifes Martínez

New Intermunicipal model: a territorial perspective, as a revenue alternative for local development <i>Fernando E. Pérez Rasgado y Fernando Pérez Lozada</i>	333
--	-----

Highlights

Senate. LX Legislature. Committee on Federalism. The Modernization of Mexican federalism. Mexico, Senate, 2008. Collective Edition. 1st. Edition <i>Fernando E. Pérez Rasgado</i>	363
--	-----

Resúmenes/Abstracts	367
----------------------------	-----

Instrucciones para el Colaborador	377
--	-----

Instructions for the Collaborator	383
--	-----

Presentación

A pesar de todos los esfuerzos que se han hecho en México, el municipio todavía es un minúsculo ente receptor del poder, aún y cuando existen algunos grandes municipios con peso económico y político específicos, por ejemplo, las capitales de los estados o algunos enclavados en regiones de cada entidad federativa, que ejercen influencia de ser polos de desarrollo.

Para ilustrar lo expresado, en una de las últimas encuestas acerca de *Gobierno, Sociedad y Política*, de Gabinete de Comunicación Estratégica (GCE), sobre los niveles de marginación urbana, que mide educación, salud y bienes materiales, arroja los siguientes resultados para los municipios: i) Poblaciones con índices de marginación muy baja, o sea, con capacidad de desarrollo, representan el 10.4%; ii) Con marginación baja, es decir con limitantes de desarrollo, el 16.33%; iii) Con marginación media, que tienen dificultades severas para el desarrollo, alcanzan el 19%; iv) Con marginación alta y muy alta, esto es con posibilidades remotas de salir adelante en el corto plazo, son el 54.27% del total de los municipios en nuestro país.

Como datos complementarios podemos apuntar que, de acuerdo con el INEGI y el CONEVAL, los 2440 municipios actuales muestran un perfil contrastante:

- Metropolitanos, son el 15%, con casi 50 millones de mexicanos;
- Urbanos, representan el 20%, con 20 millones;

- Semiurbanos, alcanzan el 20%, con 15 millones;
- Rurales con servicios, constituyen el 28%, con 15 millones, y
- Rurales rezagados, suman un 17%, con más de 10 millones de habitantes.

En las áreas urbanas coexisten los extremos de riqueza y miseria, con fuertes manifestaciones de la desigualdad; en las zonas rurales impera la pobreza. El abandono del territorio ha debilitado el otrora sólido tejido comunitario. Pese a los esfuerzos efectuados por muchos gobiernos, la pobreza crece. En las zonas de los olvidados, la delincuencia encuentra campo fértil para alimentar una compleja trama de corrupción, indolencia e impunidad.

En la actividad gubernamental, desde hace 30 años se ha privilegiado el crecimiento macroeconómico sin reparar en la distribución del ingreso, olvidando la fuerza de la inteligencia social, la cual constituiría un valladar frente a la delincuencia organizada y frente a un modelo económico injusto. Las potencialidades municipales ofrecen soluciones adecuadas a nuestra idiosincrasia en el marco de la globalización y el desarrollo regional.

Requerimos de un federalismo fuerte, basado en una auténtica descentralización, en la cual los tres órdenes de gobierno se asuman como interdependientes, y parte de un sistema con visión de Estado.

Los actores políticos, la opinión pública, las organizaciones sociales y los ciudadanos demandan con urgencia un cambio; hay consenso para que realmente la Administración Pública asuma los principios de legalidad, eficacia, eficiencia, honradez y transparencia.

Por lo anterior, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), ha emprendido una Cruzada Nacional Municipalista, para realizar un pronóstico realista con miras a elaborar

una agenda con las tareas más urgentes, para que los tres órdenes de gobierno hagan un esfuerzo conjunto centrado en el municipio.

El presente número de la *Revista de Administración Pública* (RAP) se inscribe en esa tarea y tiene como objetivo contribuir a construir un pensamiento municipalista de avanzada. Se ha convocado a distinguidos estudiosos del tema para colaborar en esta publicación, y a quienes agradecemos sus aportes: Sen. Ramón Galindo Noriega, Presidente de la Comisión de Desarrollo Municipal; Raúl Olmedo Carranza, miembro de nuestro Consejo Directivo; a nuestros asociados Eduardo Castellanos Hernández, Genaro Aguilar Gutiérrez, Arturo Martínez Pontifes y Fernando Pérez Rasgado, todos ellos destacados municipalistas.

José R. Castelazo
Presidente

Revista de Administración Pública



La revolución municipalista: el retorno a lo local

Ramón Galindo Noriega*

México atraviesa actualmente uno de los momentos más difíciles de su vida posrevolucionaria.

La inseguridad que prevalece en cada uno de los rincones del país se padece con tal severidad, que los ciudadanos cada vez se ven menos sorprendidos por los brutales embates del crimen organizado.

Los efectos de una crisis global han alcanzado a un México cuya economía se evidenció más frágil de lo que estábamos dispuestos a reconocer; sobre todo cuando nos habíamos acostumbrado cómodamente a ser tan dependientes del petróleo.

En 2009 el desempleo ha alcanzado niveles desmedidos, y se espera –aún cuando el año está por terminar– que la recuperación económica sea lenta.

El adecuado desarrollo de las tareas fundamentales del Estado parece encontrarse rebasado por dos factores que se han

* Es Contador Público egresado del Instituto Tecnológico de Ciudad Juárez y tiene una Maestría en Planeación y Desarrollo Turístico por la Universidad de Surrey, Inglaterra. Entre los cargos públicos que ha desempeñado están los de Diputado al Congreso de Chihuahua de 1989 a 1992, Director de Desarrollo Social del Ayuntamiento de Ciudad Juárez de 1992 a 1995, electo Presidente Municipal de Ciudad Juárez en 1995 ejerció el cargo hasta finales de 1997. Posteriormente fue electo Diputado Federal plurinominal de la LIX Legislatura. Actualmente es Senador por el estado de Chihuahua para el periodo de 2006 a 2012.

posicionado como el *talón de Aquiles* de un gobierno que no se ha encontrado en posibilidad real de enfrentarlos con éxito, a saber: la fragilidad de los cimientos económicos que sostienen al país, y la inseguridad resultante de la actuación del crimen organizado.

Podría parecer en principio que a los ciudadanos no nos queda más remedio que apretarnos el cinturón, seguir trabajando –como podamos–, mantenernos alerta, cuidar a los nuestros y a nuestros bienes, escondernos de los delincuentes que actúan cada vez con mayor impunidad, y tratar de evadirnos del fuego cruzado tanto entre las bandas del crimen organizado, como entre éstas con las fuerzas policiales –federales, estatales y municipales– prestas a combatir las.

Este asalto de preocupación paranoica no es gratuita: el dinero cada vez es menos y la seguridad se desmorona entre los dedos.

Quien se atreve hoy a menospreciar la rabia ciudadana provocada por estas incertidumbres, desconoce la vida de millones de mexicanos en sus propias comunidades.

Ahí, en las comunidades, es donde se padece con mayor agudeza el estruendoso desgarramiento de un modelo económico que ha enviado al patíbulo a la supuesta piedra angular y primigenia del Estado: la institución municipal.

Los signos son claros: actualmente los gobiernos municipales están maniatados, tanto por la imposibilidad de sufragar el costo que implica la prestación de los servicios públicos más elementales que le corresponden (o incluso para solventar el gasto corriente), como por la carencia de atribuciones que le permitan efectivamente hacer frente a una problemática cuya solución se encuentra, por ahora, fuera de su alcance.

Los municipios no pueden incidir en su propio desarrollo porque no están facultados para ello; no pueden tampoco enfrentar el

problema de inseguridad que resulta de la lucha frontal contra el narcotráfico porque también carecen de atribuciones para esos efectos; y finalmente, no pueden influir verdaderamente en la mejora sistemática de la calidad de vida de los gobernados, porque están inhabilitados legalmente para ello.

Más grave aún: los municipios mexicanos, gracias a un andamiaje institucional centralizado, están estructuralmente impedidos para abarcar espacios de mayor responsabilidad y de decisión local.

A pesar de los discursos y posiciones que históricamente se han pronunciado en favor del fortalecimiento municipal, enarbolándolo como bandera de la democracia, los municipios se han visto limitados e incluso francamente entumecidos para satisfacer las necesidades de sus comunidades, colocándose de manera inexorable en una situación de desventaja –incluso impotencia– frente a la dinámica social cambiante, una ciudadanía demandante y un poder centralizador (federal y estatal) que los ha hecho hiperdependientes.

Hoy nos encontramos ante la posibilidad de retomar no sólo los discursos que derrochan retórica al punto de convertir al “municipalismo” en una visión *cuasi* poética, sino de actuar para que cada unidad comunitaria se convierta en un agente de desarrollo, creativo, proactivo, responsable y productivo.

Hoy podemos, con altura de miras, abanderar una causa que finalmente se propone devolver el poder a los ciudadanos, en su espacio vital, en sus comunidades.

Hoy tenemos la ocasión de enderezar el rumbo de un federalismo malentendido que no ha logrado responsabilizar a las comunidades mexicanas y a sus municipios como entidades promotoras del desarrollo.

Ahora bien, sobradas acepciones se han venido desarrollando en torno al concepto de “municipalismo”, sin embargo, encon-

tramos que todas ellas, a través de fórmulas diversas, se orientan a fortalecer la autonomía local de las células que conforman el Estado mexicano.

Lo anterior sugiere la pretensión de rediseñar el sistema federal mexicano, para convertirlo en un aparato efectivo, que atienda a las necesidades de las comunidades locales y respete su autonomía en un marco auténticamente federalista, coordinado y corresponsable, tanto como equitativo, cooperativo y sobre todo subsidiario.

La visión que se propone con lo anterior no es otra cosa que una vocación devolutiva de atribuciones a las comunidades, y el acercamiento del gobierno –y las funciones y servicios cuyo ejercicio le atañen– a los ciudadanos.

Para lo anterior es en principio indispensable que avancemos en la concretización de **tres reformas legislativas sustanciales**, a partir de **tres necesidades fundamentales** de los municipios mexicanos y sus ayuntamientos, a saber: a) más facultades; b) más tiempo, y c) más recursos.

Éste, porque no podemos esperar más, es el momento propicio para avanzar en la tarea de reformar las bases sobre las que descansa la nación mexicana, luego de casi doscientos años en que no ha sido posible la concreción de pretensiones, casi todas fallidas, por devolver la soberanía al pueblo, y que ello tenga sentido.

Aquí mi propuesta, sustentada en tres ejes:

1. Más facultades, a través de la implementación de principios rectores de las relaciones intergubernamentales (RIG): subsidiariedad, cooperación, coordinación y corresponsabilidad.

La enunciación expresa de principios rectores de las relaciones intergubernamentales (RIG), como son la subsidiariedad, la

cooperación, la coordinación y la corresponsabilidad, es una reforma fundamental que necesita el Estado para asegurar, a través del desarrollo sostenido de sus comunidades, el progreso nacional.

La subsidiariedad y el federalismo cooperativo –como aparecen presentados en la propuesta original–, vendrían a constituir una nueva base que influirá sistemáticamente en la distribución de competencias, facultades y responsabilidades entre los distintos órdenes de gobierno (municipios, Distrito Federal, estados y federación), sin contraponerse al sistema de atribuciones exclusivas y concurrentes, y prohibiciones expresas previstas en la Ley Fundamental.

Conforme a la propuesta, un nuevo esquema de distribución de competencias, que no riña con el actual diseño constitucional, deberá realizarse atendiendo a variables de productividad y eficiencia en el ejercicio de las funciones y en la prestación de los servicios públicos.

Es decir, debe atenderse al binomio determinante de conveniencia administrativa costo/beneficio, partiendo en principio de que en la medida que puedan los gobiernos más cercanos a la población (que son los municipios) encargarse de ejercer una función o prestar servicios públicos en forma eficiente y con un menor costo, deben éstos ocuparse de dichas tareas.

En concreto, los principios propuestos disponen lo que sigue:

- El servicio o la función debe realizarse por quien se encuentre en posibilidad de hacerlo mejor y con menor costo, estimando que todos los órdenes de gobierno se encuentran en un plano de igualdad. Es decir, no partiendo de una relación de supra a subordinación, sino de coordinación.
- Debe partirse, en primera instancia, de lo que pueden hacer por sí mismos los gobiernos más cercanos a las comunidades, esto es, los municipios.

- La intervención de los demás órdenes de gobierno debe ser ejercida a partir de una óptica solidaria para la cooperación en el ejercicio de las tareas del Estado, y subsidiaria para acudir al auxilio del ente menor solamente en la medida en que éste último lo requiera.

Ante la diversidad socio-cultural de nuestras comunidades en México, no podemos suponer que todos los municipios puedan atender con la misma eficiencia las mismas funciones.

No podemos entonces seguir “entregando” funciones a las autoridades municipales a través de disposiciones enunciativas, sino mediante un cálculo racional del ya citado binomio costo/beneficio.

En este sentido resulta cardinal considerar que son las comunidades base las que, en la medida que no puedan atender una función determinada o prestar un servicio específico, deben ser asistidas subsidiariamente por el “gobierno mayor”, es decir, las entidades federativas. En caso de que éstas a su vez se encuentren imposibilitadas de ocuparse de las funciones o servicios, quien deberá asumirlas es la federación. Invariablemente en ese orden.

Las funciones, pues, se entregan de abajo hacia arriba, y el apoyo o auxilio subsidiario es el que se entrega de arriba hacia abajo.

Esto nos permitirá:

- Eficientar la prestación de servicios públicos;
- Evitar la duplicidad de funciones;
- Abaratar costos en el ejercicio del gasto público;
- Acercar la potestad de tomar decisiones a los gobiernos locales y sus comunidades, cuando tengan el potencial para hacerlo;

- Alentar la creatividad y la productividad de los ciudadanos en beneficio de sus comunidades, y consecuentemente incidir con ello en su calidad de vida;
- Fortalecer a las comunidades y sus órdenes gubernamentales más cercanos, y
- Fortalecer a la nación, pues comunidades y ciudades fuertes consolidan naciones fuertes, y no a la inversa.

La Subsidiariedad y el Federalismo Cooperativo a que nos referimos no se proponen describir las cualidades o funciones del Estado mexicano, sino *imponerse para regir* la distribución de funciones y las relaciones entre los distintos órdenes de gobierno, de manera que se establezcan como *garantías institucionales* para estos últimos, estableciendo *quién debe ocuparse de las tareas del Estado (entendido en sentido amplio), quién debe asumir una función o responsabilidad determinada, y quién debe contar con los recursos para ello.*

Principio de subsidiariedad

Para los efectos planteados, la subsidiariedad es un principio general de teoría política (sustentado originalmente por la ética social), que se propone regir la forma de distribución de facultades, responsabilidades, recursos y obligaciones, entre los entes del poder público, para su ejercicio y aplicación.

Este principio no es invención arbitraria ni exclusiva de alguna corriente política o doctrina filosófica específica.

Es un concepto que propone que las funciones y servicios públicos se entreguen o encomienden a un ente mayor (o más amplio), sólo en la medida en que el ente menor (o de ámbito espacial más reducido), no pueda ocuparse de su ejercicio o prestación.

En la teoría de gobiernos de múltiples niveles, el principio de subsidiariedad es simplemente una regla para la asignación de tareas y el óptimo diseño institucional.

La subsidiariedad no necesariamente tiene que derivar en descentralización, porque hay materias que, por motivos funcionales de costo/beneficio o de uniformidad institucional, deben asignarse a nivel central, por ejemplo: la defensa nacional y la política monetaria.

La subsidiariedad es consecuentemente un principio de dos vías. No necesariamente todas las funciones pueden o deben transferirse a los gobiernos locales.

Federalismo cooperativo (principio de cooperación)

Se apunta como principio porque se asume como norma incontrovertible de unidad de una nación, en donde la palabra Federalismo, además de describir la forma en que se encuentra constituida la Unión (o sea, por estados o entes soberanos), sugiere obligatoria e indiscutiblemente a las partes integrantes de la misma un vínculo que exige de todas el apoyo recíproco irrestricto (de ahí su cualidad de ser cooperativo).

Sin embargo, merced al abundamiento en el estudio de la propuesta, se ha determinado la necesidad de referir el concepto de cooperación como principio con vocación solidaria, y no así propiamente a la expresión de federalismo cooperativo.

La cooperación se refiere a la voluntad implícita en el proceder de cada ente de gobierno (dígase federal, estatal, municipal e incluso del Distrito Federal), para colaborar recíproca y solidariamente en la atención a las responsabilidades que les son comunes, facultando entretanto a un Poder Federal para entenderse de las materias que además de ser comunes a todos los estados, requieren de una visión uniforme y exclusiva que sólo puede proveer un mismo ente gubernamental para toda la Unión, por ejemplo: la política monetaria, la defensa nacional, las relaciones exteriores, etcétera.

La cooperación supone la necesaria relación pragmática entre los distintos entes u órdenes gubernamentales, también en

función de la premisa costo/beneficio; apartándose de los sistemas federalistas unitarios (en donde las facultades de gestión y las determinaciones gubernamentales se centralizan en un gobierno nacional) o duales, (en donde existe una clara y definitiva delimitación intrastocable de esferas competenciales, facultades y responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno).

Podemos asegurar sin temor a equivocarnos, que la incorporación formal del principio de subsidiariedad al sistema político mexicano, vendría a complementar el de federalismo cooperativo, y viceversa, permitiendo distinguir las distintas capacidades específicas de cada entidad federativa y de cada municipio, para resolver cualquier cuestión relacionada con reclamos de competencias y recursos.

Es decir, si bien ambos conceptos (subsidiariedad y federalismo cooperativo), no se encuentran implícitos entre sí, se relacionan armónicamente para definir los parámetros rectores de las relaciones de concurrencia y coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal).

De manera adicional a los principios aludidos, y gracias a la valiosa aportación realizada por Arturo Núñez Jiménez, senador por Tabasco y actual vicepresidente de la Mesa Directiva del Senado, se ha estimado pertinente asimismo incorporar como conceptos que definan la vocación teleológica del Estado Federal Mexicano a la coordinación y a la corresponsabilidad.

Principio de coordinación

Como ya se ha precisado, es indispensable que los órdenes de gobierno se coloquen en un mismo plano, es decir, como entes jurídicos que si bien se entienden distintos, se erijan sin subordinación alguna entre ellos, puesto que todos y cada uno de los mismos deben verse invariablemente sometidos a una misma voluntad, que es precisamente la soberanía del pueblo mexicano, expresada en la Ley Suprema de la Unión y

reconocida en el artículo 39 de la misma, así como el propio derecho positivo que de aquélla emana.

Merced a lo anterior, es indispensable referir un concepto que encierre la vocación federalista con pretensión volitiva de igualdad institucional, que se asuma como garantía de seguridad jurídica, en el sentido de que no podrá existir *supra* o subordinación alguna entre los entes gubernamentales que coexisten en el Estado mexicano.

Por ende se propone hacer referencia explícita al concepto de coordinación que, llevado al campo teleológico en la materia que nos ocupa, es la necesidad de identificar todo vínculo institucional entre los órdenes de gobierno encaminados a un mismo fin, como una relación entre iguales, con diferentes tareas y atribuciones, pero finalmente colocados en un mismo estadio jurídico donde el imperio de la ley es el único que merece absoluta e irrestricta sumisión.

La coordinación, en sentido amplio, según su definición genérica, es la relación gramatical que existe entre palabras o grupos sintácticos del mismo nivel jerárquico, de forma que ninguno de ellos esté subordinado al otro.

En derecho, la teoría de la naturaleza de la relación dispone que para identificar y diferenciar las materias de derecho público de las que son de derecho privado, se debe atender a la condición en que se ubican las partes (o actores) que intervienen en una relación jurídica, de manera tal que las relaciones de *supra* a subordinación (o sea, gobernantes frente a gobernados) serán materia de derecho público, mientras que las relaciones de coordinación (particulares frente a particulares) serán materia de derecho privado.

Entre tanto, si bien la federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal, tienen respectivamente una relación de *supra* a subordinación frente a sus gobernados, para el asunto que nos ocupa, es decir, de un orden de gobierno frente a otro, no debe

entenderse que la diferencia entre éstos se derive o suponga del hecho de encontrarse en diferente posición jerárquica, sino en un mismo plano, aunque con diferentes atribuciones.

En razón de lo anterior, es que todo vínculo que tenga por objeto el ejercicio de alguna función de Estado en la cual puedan o deban concurrir dos o más órdenes de gobierno, se deberá considerar materia de coordinación, como premisa *sine qua non* para su adecuado desarrollo, y a propósito de la cual se colige el acuerdo recíproco de dos entidades que persiguen un mismo propósito de orden público.

Podemos entonces concluir que si se propone fundamentalmente imponer a los conceptos de subsidiariedad y cooperación como fórmula que permita identificar la forma y términos en que se deben realizar las tareas del Estado cuando su ejercicio corresponde o pudiera corresponder a más de un orden de gobierno, es necesario que se establezca como presupuesto explícito la coordinación.

Principio de corresponsabilidad

La necesidad de establecer a la coordinación como presupuesto jurídico inexorable para la adecuada aplicación de la subsidiariedad y la cooperación en el desarrollo de las relaciones intergubernamentales, no es óbice para que se pondere la necesaria aplicación de un principio que debe imponerse también en dicho marco para hacer a todos y cada uno de los actores (entes públicos de todo orden de gobierno) susceptibles de ser llamados a cuentas por lo que toca a la responsabilidad que respectivamente les debe corresponder en el ejercicio de las atribuciones que ejercen.

La corresponsabilidad constituye si bien una virtud atingente por parte de todo ente público, lo es también una cuestión que merece ser referida explícitamente en el propio orden constitucional; particularmente ahora que toca pasar revista de los conceptos que se deben imponer como principios para regir dichas relaciones intergubernamentales.

Elevado a rango constitucional y con la calidad de principio rector de las citadas RIG, el concepto de corresponsabilidad viene a cerrar la pinza que sujeta las actuaciones de los entes públicos de cualesquier orden de gobierno, tratándose de las funciones que realizan de manera concurrente, compartida o coordinada.

Corresponsabilidad implica la necesidad de cada orden de gobierno no sólo de mantenerse en aptitud de cumplir una obligación frente a los gobernados cuando actúa en coordinación con otro ente público, sino la obligación de responder por el adecuado ejercicio de las atribuciones que le corresponden en dicho marco.

La incorporación de los conceptos adicionales citados –como se ha apuntado– resultó de una tarea exhaustiva de análisis del senador Núñez y su equipo de colaboradores, tanto de los conceptos de cooperación y subsidiariedad como de la propia propuesta original que se proponía adicionar el artículo 40 constitucional.

Merced a lo anterior, hubo de concretarse dicho trabajo en la propuesta para reformar y adicionar el artículo 124 constitucional –y no así el 40– en los siguientes términos:

PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA UN PÁRRAFO AL ARTÍCULO 124 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforma y adiciona el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 124. Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a **la Federación**, se entienden reservadas a los estados.

Las relaciones entre los órdenes de gobierno federal, estatal, municipal y del Distrito Federal se regirán por los

principios de cooperación, coordinación, subsidiariedad y corresponsabilidad. Las leyes generales establecerán las bases para la aplicación de dichos principios.

ARTÍCULO TRANSITORIO

ÚNICO.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente en que se publique en el Diario Oficial de la Federación.

La reforma que se propone no es una adición caprichosa o arbitraria de conceptos de teoría política sin operatividad o significación práctica; por el contrario, el alcance de dichos conceptos en la norma constitucional se impone con la Ley Suprema sobre toda acción, iniciativa o pretensión de cualesquier órgano de gobierno (sea federal, estatal, municipal o del propio Distrito Federal), que ahora deberá ajustarse a directrices claras en sus relaciones con otros entes gubernamentales.

Estos nuevos criterios serían, pues, una herramienta jurídico-política cuya observancia podría ser invocada o reclamada por los entes públicos de los tres órdenes de gobierno, a fin de entenderse o desentenderse de la prestación de servicios o el cumplimiento de funciones determinadas, allegarse o desvincularse de derechos que a su vez exijan un deber correlativo, y finalmente coordinarse para promover el desarrollo de las comunidades, a fin de que puedan éstas últimas procurarse mediante la aplicación irrestricta del binomio costo/beneficio, la satisfacción de sus propias necesidades.

2. Más facultades, a través de la habilitación a los estados y sus órganos constituyentes para establecer las bases para la elección de los ayuntamientos, su integración y la posibilidad de continuidad de los mismos.

Es necesario en este tiempo y punto, en el que la pluralidad de ideas, el perfeccionamiento del aparato público y los procesos democráticos, y la creciente participación ciudadana son una realidad, que los municipios mexicanos y las comunidades que

los integran asuman la responsabilidad de decidir sobre la forma en que deba desarrollarse la vida política de sus gobiernos, la sucesión de los mismos, y los procesos de integración de sus ayuntamientos.

La prohibición de la reelección inmediata de los ediles no formó parte del texto original de la Constitución de 1917, a diferencia del caso de la elección del Ejecutivo Federal como de los Gobernadores de los Estados. Con respecto al primer caso, tal disposición fue establecida mediante la reforma realizada en 1933, y como resultado de la convención celebrada a finales de 1932 por parte del Partido Nacional Revolucionario, en la cual se adoptó de manera generalísima, universal e incontrovertible la figura de la no reelección, para ser llevada a su máxima expresión en el marco constitucional.

Entonces, desde 1933, los habitantes de los municipios quedaron sin la posibilidad de mantener o remover a sus gobernantes, independientemente de la calidad de su gestión. La reforma del Constituyente Permanente de 1933 para imponer la no reelección inmediata en todos los poderes ejecutivos y legislativos eliminó la facultad soberana que tenían las legislaturas locales para definir si tenía cabida la continuidad de los gobiernos. Es imprescindible destacar cómo se ha modificado el diseño de los ayuntamientos de aquél tiempo a la fecha, pues las formas en que se elegían o designaban sus integrantes o los jefes políticos locales han cambiado de manera sustancial.

Así pues, tenemos que en México las razones por las que fue eliminada la reelección de alcaldes, regidores y síndicos desde la propia Ley Fundamental fueron de contexto histórico netamente coyuntural, sin que obedecieran precisamente a cuestiones fácticas explícitas, y menos aún de carácter general.

Esto último ha costado caro al propósito de profesionalizar la función pública municipal, así como al de dar seguimiento a los programas, obras, planes y proyectos municipales que

requieren para su culminación de un lapso de tiempo mayor al que dura la gestión de un ayuntamiento. Pero sobre todo, puede afirmarse que la imposibilidad de que los ciudadanos dispongan sobre la continuidad de un buen gobierno, o bien, reprochen la gestión de uno malo en las urnas a través del sufragio, ha limitado a los gobernados en una prerrogativa que nunca debió haberseles retirado.

Bajo las actuales circunstancias, el tiempo que dura el mandato de los alcaldes y ayuntamientos en México se consume, cuando menos el primer año, en el aprendizaje, mientras que el tercero se aplica en muchas ocasiones para preparar la siguiente contienda electoral, sea buscando un nuevo puesto de elección popular o en apoyo al partido del cual se emanará, en busca de conservar el control político municipal.

Es preciso ahora devolver a los ciudadanos de los municipios la potestad para decidir, así como sobre los mecanismos para la rendición de cuentas y las formas de gestión pública de sus intereses, también sobre las circunstancias y términos para elegir a sus presidentes municipales, regidores y síndicos, y en su caso, decidir sobre su permanencia, incentivando su eficiencia, o reprobando su gestión.

La continuidad de los gobiernos municipales, mediante la posibilidad de ser reelectos, se endereza invariablemente a favor de los ciudadanos, permitiendo en primer lugar el seguimiento de proyectos y planes de gobierno a mediano y largo plazos que son los de mayor trascendencia, y en segundo, la profesionalización de la función pública municipal. Ambos factores traen como consecuencia la eficiencia en el ejercicio del gobierno y la prestación de los servicios públicos, redundando esto finalmente en beneficio de la comunidad.

La posibilidad de reelección da a los alcaldes la fuerza para desarrollar sus programas, los anima a que sean más receptivos a las preocupaciones ciudadanas, proporciona un mayor incentivo al arriesgar capital político para lograr avances, y permite darle continuidad a los programas municipales,

así como a la permanencia del personal administrativo con experiencia.

Por lo anterior, constituye un eje fundamental para el desarrollo de los municipios la posición orientada a posibilitar la continuidad de un buen gobierno, mecanismo que sería cristalizado mediante la instauración del sufragio que sancione el mal desempeño de un ayuntamiento, *permitiendo que sean las constituciones locales las que dispongan, en su caso, la posibilidad de que los gobiernos municipales sean o no reelectos, y en qué condiciones.*

La iniciativa presentada, y que actualmente se encuentra en estudio en las comisiones unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Segunda, de la Cámara de Senadores, propone el siguiente proyecto de decreto:

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforma el segundo párrafo de la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 115.- ...

I.- ...

Las constituciones de los estados definirán las bases de la elección de los integrantes de los ayuntamientos.

...

Artículos Transitorios:

Artículo Primero.- El presente decreto entrará en vigor noventa días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo.- Las Legislaturas Estatales adecuarán sus constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en este decreto.

En tanto se realizan las adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior, se continuarán aplicando las disposiciones vigentes.

3. Más recursos, mediante la implementación de un sistema que otorgue potestades tributarias a los ayuntamientos y al Distrito Federal para la recaudación de impuestos, vinculando el nivel de productividad y de consumo generado en sus comunidades, al ingreso que perciben.

La necesidad de proponer y promover una reforma fiscal que permita que los municipios y sus ayuntamientos sean partícipes de una proporción de la hacienda pública que resulte de su actividad productiva, constituye uno de los pendientes legislativos que han esperado demasiado. Con esto nos referimos a la necesidad de que los municipios perciban los ingresos que legítimamente les deben corresponder en función de su capacidad y potencial productivo, el consumo de bienes y servicios que se realiza en ellos, y consecuentemente, de los recursos que se generen en los mismos.

Es menester perseguir y procurar la implementación de un esquema hacendario que permita que los municipios incidan en su propio desarrollo y, por lo tanto, en el desarrollo nacional. Es pues de trascendental importancia que el índice de productividad y el consumo generado en un municipio determinado, incidan a su vez en sus percepciones como partícipe en un sistema federal.

Para lo anterior, y a efecto de que no se provoque un menoscabo en las finanzas que percibe la federación como resultado de los impuestos al consumo y/o al ingreso (IVA e ISR), los municipios y el Distrito Federal, a través de la implementación de una contribución a las ventas finales (última fase del consumo), se podrán convertir en promotores de la economía, por la lógica natural de que, ahora sí, una parte del tributo derivado del consumo se queda directamente en la ciudad, situación que no ocurre en la actualidad.

Es decir que mediante una reforma a los artículos 115, fracción IV, inciso a), y 122, inciso C), Base Primera, fracción V, inciso b), párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los municipios y el Distrito Federal perciban una contribución monofásica al consumo, es decir, un Impuesto a las Ventas Finales, que podrá implementarse de manera potestativa en un rango que oscile entre el uno y el cinco por ciento del producto de la venta final de bienes o la prestación de servicios, cuando dichos bienes o servicios no hubieran de incorporarse a otro proceso productivo.

Esta reforma provocará inevitablemente que se promueva desde lo local el desarrollo sostenido de las comunidades mexicanas, y se detone su potencial productivo.

La reforma propuesta, en los términos del proyecto de decreto elaborado en coordinación con el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), y presentado ante el pleno de la Cámara de Senadores, es el siguiente:

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforman y adicionan los artículos 115, fracción IV, inciso a), y 122, inciso C), Base Primera, fracción V, inciso b), párrafo quinto, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 115...

I a III...

VI...

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. **También percibirán las contribuciones que se establezcan sobre el consumo final de bienes y servicios.**

...

b) y c)...

V a X.

Artículo 122...

A y B...

C...

BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:

I a IV...

V...

a)...

b)...

...

...

Serán aplicables a la hacienda pública del Distrito Federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas **en el inciso a)** y en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución;

c) a o)...

BASE SEGUNDA a BASE QUINTA...

D a G...

Transitorios:

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- El Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones que correspondan en las leyes federales en un plazo máximo de seis meses, contados a partir de la publicación del presente Decreto.

TERCERO.- Las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en un plazo que no excederá de seis meses contados a partir de la publicación del presente decreto en el Diario Oficial de la Federación, deberán realizar las adecuaciones correspondientes en sus respectivas legislaciones, a efecto de establecer el Impuesto al Consumo Final de Bienes y Servicios a que se refiere el presente Decreto, siempre y cuando se satisfagan los siguientes requisitos:

- a) El Impuesto deberá ser monofásico;
- b) La base del Impuesto, será la venta final de bienes y la prestación de servicios al consumidor, cuando dichos bienes y servicios no hubieran de incorporarse a algún nuevo proceso de producción o de intermediación financiera;
- c) La tasa del Impuesto que se podrá establecer, para ser aplicada sobre la base, será entre el 1 y el 5%;
- d) Serán sujetos del impuesto, las personas físicas y morales que adquieran los bienes o servicios, como consumidores finales;
- e) El Impuesto no deberá desglosarse al momento del pago, ni se considerará como valor para calcular otras contribuciones, y
- f) Los ingresos resultantes de la recaudación del Impuesto al Consumo Final de Bienes y Servicios, en ningún caso podrán destinarse a sufragar el gasto corriente de los municipios.

En otro orden de ideas, aunque referente al mismo rubro, se propone un incremento en las finanzas municipales mediante el rediseño del sistema hacendario actual a través de la generación de esquemas diferenciados de coordinación fiscal entre la federación y los municipios, a efecto de que por medio de convenios individuales celebrados con los propios ayuntamientos, puedan éstos retener una proporción porcentual del Impuesto al Valor Agregado, cuando se realicen esfuerzos extraordinarios a nivel municipal para promover el consumo, así como para ampliar la base de contribuyentes.

El fin pretendido sería que el incremento en la recaudación del IVA pueda distribuirse entre la federación, el estado y el municipio, de manera que las finanzas federales –que ordinariamente se perciben– no sufran un menoscabo, sino que, por el contrario, se vea favorecida asimismo la hacienda pública central, ya que recibirá –en los términos del convenio respectivo– una proporción importante de los recursos captados en virtud del esfuerzo, la productividad y el desarrollo económico local.

¿Qué pasaría finalmente con la implementación de estas reformas?

1. Que tendremos disposiciones constitucionales que establecen un nuevo esquema en las relaciones intergubernamentales.

- Para que la propia Carta Magna sirva de fundamento para cualquier acción, pretensión, iniciativa o disposición administrativa que se refiera a las relaciones entre los tres órdenes de gobierno.

2. Que seremos más eficientes en la prestación de servicios públicos.

- Pues los municipios y las entidades federativas podrán reclamar funciones que puedan encontrarse en aptitud de prestar de manera más eficaz y con menor costo, y
- Para que la federación pueda entregar a los estados

y municipios, funciones y responsabilidades (y los recursos correspondientes) cuando éstos a su vez puedan realizarlos de manera más efectiva y con menor costo.

3. Que evitaremos duplicidad de funciones y abarataríamos costos en el ejercicio del gasto público.

- Funciones en materia de educación, salud, desarrollo social y asistencia (DIF), promoción de desarrollo económico, por citar algunos ejemplos, pueden efectuarse por una sola entidad (orden de gobierno) con el apoyo subsidiario y cooperativo de los otros entes de gobierno, evitando con ello la duplicidad de la función.

4. Que la toma de decisiones se acercará a los gobiernos locales y sus comunidades.

- Pues las comunidades locales abarcarían más oportunidades para la toma de decisiones, detonando su creatividad y su potencial productivo, siempre y cuando fuera conveniente, para mejorar su propia calidad de vida.

5. Que se fortalecerán todos los ámbitos de gobierno al hacerse más eficientes en la prestación de servicios públicos, y en la realización de las funciones y tareas del Estado.

- Pues comunidades y ciudades fuertes y competitivas hacen naciones fuertes.

6. Que los ciudadanos podrían eventualmente premiar o reprobar la gestión de sus gobiernos en turno.

- Pues la eficiencia, responsabilidad y honestidad de un buen gobierno, comprometido y cercano a sus gobernados, podrá ser premiada por los propios ciudadanos mediante la reelección de sus representantes.

7. Que los gobiernos locales captarían más recursos, vinculados a su propia capacidad y productividad económica.

- Pues una proporción del ingreso percibido por el Estado, que resulte de los impuestos captados de los contribuyentes en virtud del consumo de bienes y servicios en sus comunidades, permanecerá en el propio municipio y para su beneficio.

8. Que los gobiernos locales (ahora más cercanos) se responsabilizarían por el ejercicio del gasto.

- Pues la hacienda pública se integraría ahora de manera más cercana a los propios gobernados, quienes podrán eventualmente organizarse para participar en las decisiones para el ejercicio del gasto público, así como para vigilar la forma y términos en que se realiza el mismo.

9. Que todos los órdenes de gobierno se harían corresponsables en la tarea de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

- Pues ahora no habría limitantes –que no resulten del marco jurídico vigente– para que cada orden de gobierno participe en las tareas del Estado, de cuya responsabilidad para su ejercicio no puede escaparse.

De manera conclusiva se puede apuntar que no es que sea más importante el que abarque mayor jurisdicción territorial. Son tres órdenes de gobierno los que deben coordinarse en forma cooperativa, corresponsable y subsidiaria para lograr un mayor grado de bienestar y una mejor calidad de vida en las comunidades. Esto sólo es viable entre tanto los ciudadanos tengan acceso pleno a la posibilidad de decidir sobre la elegibilidad de sus autoridades locales, la continuidad de los integrantes de los ayuntamientos y las bases para su elección. Y así también –y para “cerrar la pinza”–, será preciso vincular el presupuesto de los gobiernos municipales a la derrama

económica que resulte de su propio esfuerzo, creatividad y productividad.

Preciso es recalcar que los *tres ejes* que integran la propuesta no se enderezan para establecer imperativos categóricos cuya obligatoriedad en el marco constitucional genere consecuencias inmediatas; sino que dichos dispositivos se establecen con el objeto de inspirar la voluntad de los municipios y de las entidades federativas para que potestativamente puedan aspirar a ejercer mayores atribuciones, asumir responsabilidades, captar más recursos y finalmente convertirse en actores fundamentales para mejorar la calidad de vida de sus gobernados.

En el ámbito académico, tanto como para el buen entendimiento de especialistas en los distintos campos del saber (económico, jurídico, social e incluso antropológico), los conceptos de la propuesta pueden ser valorados y atendidos sin cortapisas ni limitaciones de esas que se aprecian a través del velo incómodo de una política malentendida y la necesidad de acuerdos que balanceen el poder entre actores y partidos.

La política, entre tanto, si nos proponemos escaparnos de la vocación histórica de la misma por alcanzar y retener el poder, debe atender a los intereses de los verdaderos depositarios del mismo, a saber en nuestro país, los propios mexicanos, y es precisamente esto, y no otra cosa, lo que da cauce y legitimidad a la visión que sostiene a los *Tres Ejes*.

Cito en razón de lo anterior el pensamiento de Winston Churchill, quien afirmó que un político se convierte en un hombre Estado cuando comienza a pensar en las siguientes generaciones, en vez de pensar en las siguientes elecciones. Si creemos que éste es el caso, y nos proponemos que nuestros representantes ajusten su actuación a la hipótesis preponderantemente valiosa que nos sugiere la anterior definición, es necesario que los ciudadanos, académicos y especialistas de todas las corrientes, tanto como líderes comprometidos de la sociedad civil, reclamen lo conducente ante la clase política actual, que

parece más enfrascada en debatir los temas coyunturales que en revolucionar un sistema distributivo del poder que aún ahora, después de casi doscientos años, no nos está funcionando.

Si no lo hacemos hoy, el tiempo inevitablemente nos cobrará la factura.

**La modernización contraproducente de la
administración pública municipal**

Raúl Olmedo*

La gran megatendencia que determinará el destino del mundo y, por lo tanto, de México y de sus municipios, es el calentamiento global, que es, a su vez, la resultante de un conjunto de causas, entre las que destacan el incremento del consumo de combustibles fósiles (petróleo y carbón) y de la agricultura extensiva. En el fondo causal del todo, es el modelo industrial capitalista mundializado el que conduce a la humanidad al holocausto.

El “crecimiento económico”, medido monetariamente como Producto Interno Bruto (PIB), aparece –en el discurso político e incluso académico– como el actor principal del “progreso”. Pero este progreso es, al mismo tiempo, la tragedia mundial, en la medida en que crecer equivale a depredar el planeta y a acelerar el exterminio de la humanidad.

* Raúl Olmedo Carranza, Politólogo y Administrador Público, UNAM. Doctor en Filosofía, Universidad Sorbonne de París, Francia. Profesor de tiempo completo, titular “C”, en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM; adscrito al Centro de Estudios en Administración Pública. Miembro del Consejo Directivo del INAP. Líneas actuales de investigación: Gobierno y administración municipal; Estudios para comprender a México; Crítica al crecimiento. “Descrecimiento”. Autor de numerosas obras de filosofía política, economía, descentralización, gobierno municipal y desarrollo de la comunidad. Publicaciones más recientes: Participación ciudadana y organización vecinal (UNAM, México, 2007); Filosofía y ciencias sociales (Comuna, México, 2008); ¿Crecer o descrecer? Megatendencias (UNAM, México, 2009); El crecimiento económico contraproducente (en prensa, UNAM, México).

“Crecer” ha significado multiplicar los eslabones de las cadenas para producir, distribuir y consumir cada mercancía y agrandar cada vez más la distancia geográfica entre el punto de producción y el punto de consumo, en la medida en que la economía se mundializa. Cada eslabón y cada distancia geográfica incrementan el consumo de energía. Y la suma de todas estas “innovaciones” envenenan al planeta y nos encaminan al suicidio global.

Cuando yo era niño, hace seis décadas, llegaba el lechero a la puerta de mi casa con su burro cargado en cada costado de un gran bote de leche. Tocaba a la puerta y el cliente salía con una, dos, tres botellas de vidrio de un litro cada una en la que el lechero vaciaba la leche del bote que cargaba el burro.

De este pequeño ejemplo, anecdótico, se desprenden varias lecciones:

- 1) El establo de las vacas lecheras estaba muy cercano a la zona urbana del poblado donde vendía la leche;
- 2) La energía que utilizaba para ordeñar a la vaca y extraer la leche era energía humana;
- 3) La energía que utilizaba para distribuir la leche era la energía animal del burro y del propio lechero, y
- 4) Las botellas de vidrio recibían la leche, luego se lavaban para que al día siguiente recibieran otra vez la dosis de leche que el lechero del burro entregaba en el domicilio del cliente.

Este modelo de economía se basaba en la cercanía o proximidad geográfica entre el lugar donde se producía y el lugar donde se consumía. Podría decirse que era un modelo de autosuficiencia local, municipal o comunitario. El consumo de energía fósil (petróleo o carbón) para la producción y la distribución de la leche era casi nulo. Y todos estaban contentos y satisfechos con ese modo de producción y distribución de la leche fresca, así como del aire limpio y transparente. El lechero extraía la leche de las vacas con su propia energía humana y luego, con

la energía biológica de su burro y de sí mismo, la conducía al mercado local.

Hoy, gran parte de la leche que consumimos en México proviene de otros países, por ejemplo Nueva Zelanda, en Oceanía, a 15 mil kilómetros de distancia. El forraje que alimenta a las vacas se produce de manera industrial y mecanizada, las vacas se producen de manera industrial, la ordeña, igual, casi sin intervención humana. La leche líquida es transformada en polvo de manera industrial, luego es vaciada en contenedores que son transportados en barco, ferrocarril, y camión, hasta México, donde, de manera industrial es transformada, ahora, en leche líquida, “enriquecida” con sustancias químicas y conservadores; se envasa en cajas de cartón cubiertas de plástico, las cuales se envían a los supermercados, en cuyos estantes refrigerados se expenden. El cliente viaja en su automóvil para ir a comprar la leche, la paga en el cajero mecanizado, regresa en su automóvil al edificio donde vive, sube por el ascensor para llegar a su departamento y la mete al refrigerador.

Todo este proceso industrial se realiza con un alto consumo de energéticos fósiles que contaminan y calientan el planeta, además de que lo depredan. Cada nuevo eslabón de la cadena producción-distribución de la leche incrementa el consumo de energéticos fósiles y, además, multiplica los desechos o basuras (por ejemplo, los envases son desechables y, al mismo tiempo duran años o siglos en degradarse). Asimismo, cada eslabón de la cadena constituye una porción del “crecimiento” económico y del Producto Interno Bruto, que genera salarios para los que tienen empleo y ganancias para los empresarios. La ganancia del capital es, así, el motor del crecimiento económico con sus dos caras: la producción de bienes y servicios y la destrucción del planeta y de la propia humanidad. Y lo mismo que decimos de la leche es válido para los múltiples productos industriales como la ropa, los zapatos, los utensilios, la maquinaria, etcétera.

Cada país y cada municipio que contribuye a ensanchar la distancia entre el punto de producción y el punto de consumo

de cualquier mercancía contribuye al calentamiento global y a la aceleración del fin de la humanidad. A esto le llaman “modernización”, de manera que la modernización está ligada íntimamente con la globalización y la transnacionalización. Las políticas gubernamentales, así como las políticas de las organizaciones internacionales como la Organización Mundial de Comercio (OMC), el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y otras, han enfocado sus esfuerzos en impulsar las exportaciones y las importaciones entre países, minando así la autosuficiencia de las naciones y de los municipios y, en consecuencia, ensanchando cada vez más la distancia entre el punto de producción y el punto de consumo de las mercancías y multiplicando la cantidad de mercancías que deben recorrer miles de kilómetros, quemando cada vez más combustibles fósiles que contaminan, calientan y destruyen el planeta.

Con el fin de reducir el calentamiento global, la destrucción del planeta, la contaminación y el peligro del holocausto de la humanidad, sería necesario eliminar progresivamente los múltiples eslabones de la cadena producción-consumo de cada mercancía que circula en el mundo, de manera que el punto de la producción se ubique territorialmente lo más cerca posible del punto de consumo, como en el ejemplo de la leche. Así, el municipio se convierte en la clave para la salvación del planeta y de la humanidad, pero al mismo tiempo para el desarrollo municipal y local, pues la globalización ha arrasado con el desarrollo económico y social de los municipios de los países subdesarrollados, particularmente en los rurales.

Si el crecimiento económico implica la multiplicación de eslabones de la cadena producción-consumo de cada mercancía y el alejamiento del punto de producción respecto al punto de consumo, entonces la eliminación de eslabones y el acercamiento territorial de la producción y el consumo significa “descrecimiento”, es decir, desmontar progresivamente el crecimiento y construir otros modos de producción-distribución-consumo diferentes al crecimiento económico.

La idea de que pasar del crecimiento al “descrecimiento” es cuestión de vida o muerte para la humanidad, más allá de las diferencias de clase social, se está extendiendo con rapidez en muchas partes del mundo. Una búsqueda en la Internet del término “descrecimiento” o “decrecimiento”, en diferentes idiomas, ilustrará sobre la importancia que tiene ya este movimiento.

En el mundo, el crecimiento económico ha ampliado las desigualdades: en 1960, la brecha entre el 20% de la población más pobre y el 20% de los más ricos era de 1 a 30; hoy es de 1 a 80. La presión sobre el planeta (“huella ecológica”), es decir, sobre la superficie necesaria para todas las actividades humanas sin destruir los equilibrios ecológicos, alcanza ya el 120% del planeta, rebasando el 100% desde 1985, de manera que se necesitarían varios planetas para que toda la Humanidad pudiera tener los niveles de consumo de Estados Unidos, con los consecuentes volúmenes de desechos contaminantes.

Ello significa que los países subdesarrollados están condenados a seguir siendo subdesarrollados y nunca más podrán alcanzar el nivel de los países desarrollados. La idea de que el mayor crecimiento económico conducirá al país subdesarrollado a subir los peldaños de la escalera hacia el desarrollo es una mera ilusión, alimentada por los intereses de los propios países altamente industrializados y por los organismos financieros internacionales.

De manera que si queremos que México sea un mejor país y una sociedad menos desigual y más satisfecha, tenemos que cambiar de perspectiva y pensar en otras vías para el desarrollo que no sean las del crecimiento económico. Descrecer no es empobrecer; por el contrario, es aumentar el nivel y la calidad de la vida. ¿Cómo lograrlo? Estudiando desde ahora las otras vías, los otros modos de vivir, de producir, distribuir y consumir. Necesitamos prepararnos para sobrevivir al colapso. Recordemos que las grandes transformaciones sociales son precedidas por grandes movimientos de pensamiento

que rompen los modelos y paradigmas de pensamiento existentes. La globalización económica empuja hacia el fin de la era del crecimiento. En cambio, el localismo, es decir, la municipalización de la producción, la distribución y el consumo, tiende al decrecimiento, pero al mismo tiempo al verdadero enriquecimiento material y espiritual de la sociedad, como lo plantean los teóricos del movimiento por el decrecimiento.

Algunos autores utilizan indistintamente los términos “decrecimiento” y “descrecimiento”. Sin embargo, para el habla hispana “decrecimiento” significa el descenso de la tasa de crecimiento del PIB, mientras que la palabra “descrecimiento” se aparta de la noción de crecimiento del PIB para imaginar y practicar una sociedad que prescindiera de los eslabones superfluos en la cadena producción-distribución-consumo. El decrecimiento del PIB tiene efectos negativos sobre el empleo, los ingresos de las personas y las desigualdades sociales; en cambio, el descrecimiento implica la eliminación de los procesos económicos innecesarios para así elevar el nivel y la calidad de vida de la sociedad. Para ampliar el conocimiento del movimiento y de las tesis del descrecimiento, leer el libro de Raúl Olmedo *Para comprender a México (I). ¿Crecer o descrecer? Megatendencias*, UNAM, México, 2009.

Ya en 1974, el economista brasileño Celso Furtado, que influyó en el pensamiento económico de América Latina, escribió *El mito del desarrollo económico*, libro en el que expresaba, en el contexto de entonces, la imposibilidad de los países subdesarrollados para convertirse en desarrollados: “El estilo de vida promovido por el capitalismo industrial ha de ser preservado para una minoría, pues toda tentativa de generalizarlo para el conjunto de la Humanidad provocaría necesariamente un colapso global del sistema. Esta conclusión es importantísima para los países del Tercer Mundo, pues pone en evidencia que el desarrollo económico que viene siendo preconizado y practicado en esos países es un simple mito. Sabemos que las naciones del Tercer Mundo jamás podrán desarrollarse, si por desarrollo debe entenderse ascender a las formas de vida de los que ya están desarrollados.”

Hoy, en 2010, la mayoría de los municipios, en particular los rurales, que siguen siendo la mayoría de los municipios de México, está peor que en 1983, cuando el Congreso de la Unión legisló la reforma constitucional de 1983 para fortalecer y desarrollar a los municipios. Entre 1935 y 1980 el Producto Interno Bruto (PIB) de México creció al 6.5% en promedio anual. Después de 1980, el crecimiento del producto por habitante ha sido prácticamente nulo, como efecto de la globalización neoliberal. Y así ha ocurrido con casi todos los países subdesarrollados de todos los continentes. La crisis que estalló en 2008 llevó a México a una caída de 7.5% por debajo de cero en 2009, lo que repercute en un mayor deterioro de la vida nacional y municipal en los años que le siguen.

En el cuarto de siglo que va de 1983 a 2009 el proceso de acumulación y centralización de la riqueza a nivel mundial avasalló todos los esfuerzos nacionales destinados a la descentralización y al desarrollo local. Lo peor de todo es que la ideología hegemónica convenció a la gran mayoría de que si no avanzábamos al ritmo de la globalización nos rezagaríamos en nuestro desarrollo nacional.

El trabajo teórico esencial en esta hora decisiva no es ver cómo la administración pública puede ser más eficaz y eficiente y divagar sobre cómo modernizarla, sino investigar el porqué estamos, como país y como municipio, peor que en 1983, cuando se legisló para que el municipio fuera mejor de lo que estaba en ese momento de crisis, y qué necesitamos hacer para revertir ese proceso negativo.

Considero que en el momento actual –en el que confluye la amenaza de la escasez de alimentos, de energéticos, de agua, de depredación de la naturaleza, de contaminación, de bruscos e inesperados cambios climáticos que generan catástrofes– lo absolutamente prioritario para nosotros es reeducarnos para contribuir a revertir esos procesos negativos. Agilizar un trámite administrativo es importante para seguir nuestra vida cotidiana, pero revertir las tendencias destructivas es de vida o muerte, más allá de lo inmediato cotidiano.

Así, la modernización, cuyo supuesto objetivo sería mejorar el bienestar de la humanidad, destruye en realidad tanto al planeta como a la humanidad. En otras palabras, la modernización es contraproducente: produce lo contrario de lo que ideológicamente dice querer producir.

La modernización se asocia con el incremento de la productividad, de la eficacia, de la eficiencia y de la competitividad internacional, así como con el crecimiento económico y la creación de empleo. Este conjunto de conceptos conforma la ideología dominante, impuesta por los grandes intereses económicos y políticos mundiales que se benefician del crecimiento económico, pero que afectan negativamente a los países subdesarrollados. Las sociedades y los gobernantes nacionales, locales y municipales, bombardeados por los medios de comunicación de masas, acaban persuadidos de que lo importante es crecer. Los partidos políticos, tanto de derecha como de centro y de izquierda, prometen crecimiento y modernización. La promesa de crecimiento se convierte en la fórmula mágica para ganar votos. Las sociedades acaban deseando crecimiento económico y, con ello, acaban deseando su propio exterminio, en la medida en que el crecimiento no sólo profundiza las desigualdades sociales y las desigualdades entre naciones sino que destruye al planeta y más adelante a la humanidad, sin distinción de clases sociales.

Las escuelas que forman administradores públicos, los institutos creados para apoyar y capacitar a los administradores públicos federales, estatales y municipales, las empresas de consultoría, todos se fijan como objetivo contribuir a la modernización y al aumento de productividad y de competitividad de las administraciones públicas, para que así éstas contribuyan a impulsar el crecimiento económico. En el imaginario ideológico se identifica modernización, con eficiencia y eficacia, con incremento de la productividad y competitividad internacional, con incremento de las exportaciones y con crecimiento económico.

Sin embargo, los resultados han sido lo contrario a lo que se promete. Aumentan la pobreza, el desempleo, las desigualdades sociales y la ineficiencia de la administración pública federal, estatal y municipal y del país entero. Es por ello que la modernización de la administración pública, en particular en el orden municipal, ha resultado contraproducente.

El gran teórico que descubrió y sistematizó la lógica contraproducente de las instituciones de la sociedad industrial fue Ivan Illich, que vivió en México treinta años. Y no es casual que en los años recientes, ante la evidencia de un sistema mundial contraproducente, tanto en Francia como en México se publiquen sus obras completas y se vuelva punto de referencia de múltiples movimientos teóricos en muchas partes del mundo. La crisis económica mundial que estalló en 2008 es la expresión actual de la lógica contraproducente del sistema económico y social del capitalismo industrial. La crisis en México ha sido la más intensa de América Latina, a pesar de la modernización de su administración pública, o tal vez a causa de su concepto de modernización.

Vivimos una época de cambios insospechados y de incertidumbre, de “transición”. ¿Hacia adónde? Difícil saberlo. En todo caso, usamos con demasiada frecuencia, y hasta con abuso, las palabras “modernización”, “democratización”, “liberalización”, para tratar de darle sentido y dirección a los cambios y compensar así nuestra incertidumbre. Pero si analizamos esas palabras veremos que están lejos de tener un significado único y que en realidad son tan ambiguas que se prestan al significado que cada quién quiera darle. Por eso las usamos tanto. Y en lo que se refiere al Estado, al gobierno y a la administración pública, esas palabras sirven para justificar cualquier cambio político-administrativo. Se han vuelto ideologías al servicio de todos los intereses, por opuestos que sean entre ellos. Así, a la incertidumbre se añade la confusión.

La idea de “modernización” aparece con el surgimiento del industrialismo, hace aproximadamente tres siglos. Lo moderno

figura como lo opuesto a lo tradicional; es lo que cambia con rapidez, en comparación a lo tradicional que cambia tan lentamente que parece no cambiar. El proceso de industrialización que se desarrolla apoyado en el capitalismo cambia las cosas a una velocidad que no se había visto en toda la historia anterior de la humanidad. Destruye lo existente para construir lo nuevo. “Todo lo sólido se desvanece en el aire”, reflexiona Marx. Y Marshall Berman retoma esa frase para dar título a su bello libro *Todo lo sólido se desvanece en el aire. La experiencia de la modernidad* (Siglo XXI, México, 1998) en el que narra la historia de la idea de modernización permanente. Las sucesivas revoluciones tecnológicas acrecientan la velocidad del cambio y de la obsolescencia de lo existente. La modernización se vuelve la esencia de la sociedad industrial, al igual que de la angustia provocada por el perpetuo desvanecimiento de lo sólido y por la incertidumbre de la existencia efímera.

La modernización se ha convertido en la gran ideología que envuelve a las demás ideologías. A tal punto que las más diversas y aún opuestas ideologías coinciden en una idea: modernizar. Quien no se modernice está fatalmente destinado a perecer. No se puede volver hacia atrás, a lo obsoleto, a lo anterior, a lo que ya no es moderno. La ideología de la modernización es la fuerza omnipresente que encauza, orienta y adapta las conductas de los individuos y de las sociedades para que el proceso de industrialización se desarrolle sin problemas, sin oposiciones, sin resistencias. Aún más, hace que las personas *deseen* la modernización y le tengan horror a lo obsoleto. Por eso es tan poderosa la ideología de la modernización.

La idea de modernización se asocia con la idea de progreso. Los cambios hacen progresar. Modernización, cambio y progreso son valorados como buenos y positivos por sí mismos. Detener el flujo incesante de destrucción-construcción equivaldría a detener el progreso. Por ser una ideología englobadora de otras ideologías (de derecha, de izquierda, de centro), la modernización tiene significados múltiples que se adaptan a las circunstancias políticas de cada momento. Es

como la democracia: todos postulan a la democracia como su bandera, tanto el que gobierna con dictadura como el que ha perdido gobernabilidad.

Por lo general, todo cambio político y administrativo en el Estado es revestido de democrático y modernizador. Así logra pasar como un cambio bueno y positivo. Las reformas del Estado y de la administración pública, especialmente las de los dos últimos decenios del siglo xx y el primer decenio del xxi (neoliberalismo), se han hecho en nombre de la modernización y de la democracia. En nuestra época *no se puede no ser moderno ni democrático*. Instituciones internacionales fomentan y apoyan la modernización y la democratización de nuestros países, aunque la sociedad se empobrezca y sus niveles de vida sufran retrocesos.

Pero paralelamente a la idea de modernización surge la crítica del Estado y del proceso de industrialización. Los filósofos de la Ilustración en el siglo xviii desarrollan profundas reflexiones acerca de cómo el Estado se divorcia de la sociedad y se le impone como un ser extraño, autónomo, que lo esclaviza. Étienne de La Boétie llega a explicar cómo el ser humano acaba deseando su esclavitud (*La servidumbre voluntaria*, Sexto Piso, México, 2003. Publicado por primera vez en 1576). En el siglo xix estas ideas son retomadas por discípulos de Hegel y por socialistas. En el siglo xx el socialismo, que quería que el Estado se “extinguiera” para terminar con este divorcio del Estado y su tiranía sobre la sociedad, acaba engendrando un Estado todavía más opresivo que derrumba al propio régimen socialista.

Hoy en día el derrumbe del socialismo “realmente existente” (no el de la teoría original de Marx) ha terminado con la oposición entre la ideología capitalista y la ideología socialista, y en lugar de esta oposición reina ahora la ideología única de la modernización. Es el fin de las historias. No hay más que un solo camino en la historia de la humanidad: la modernización. Y en un mercado crecientemente globalizado, internacionalizado,

la modernización se abre paso mediante la libertad y la democracia, es decir, derrumbando los obstáculos y las fronteras económicas, políticas y culturales de las naciones para que el mercado, sin trabas, se amplíe incesantemente. Por eso, la libertad y la democracia son el complemento y el correlato de la modernización.

La administración pública municipal ha sido en México objeto de un interés creciente, especialmente a partir de la reforma del Artículo 115 Constitucional en 1983. La literatura que se ha generado sobre el tema es hoy abundante no sólo en el aspecto teórico sino en estudios de casos concretos, lo que le da una riqueza que contrasta con la literatura sobre la administración pública federal y estatal, donde, paradójicamente, se elaboran menos estudios de caso y se tiende más a la reflexión general.

Sin embargo, dentro de este auge del interés por la administración pública municipal, existe una propensión a aislar el análisis de la administración municipal respecto de los múltiples factores externos que la condicionan y hasta la determinan, con lo cual se derivan conclusiones dudosas si no es que erróneas. Veamos algunas de ellas.

Las dos conclusiones dudosas más importantes en la coyuntura actual, porque son objeto de debate y de reformas legislativas, tanto en el Congreso federal como en los congresos locales, son las siguientes:

- 1) La administración pública municipal funciona mal porque el periodo de gobierno de tres años es muy corto. En consecuencia, es necesario introducir la reelección o bien ampliar el periodo de gobierno a cuatro, cinco o seis años, con el fin de asegurar la continuidad de políticas y de obras de mediano y largo plazos, y
- 2) La administración pública municipal funciona mal porque los funcionarios públicos tienen bajo grado de escolaridad, escasa capacitación y alta rotación en los

puestos (ya que cada tres años el nuevo gobierno los cambia de puesto o los despide y los sustituye por otras personas). En consecuencia, es necesario intensificar la capacitación e introducir el servicio profesional de carrera, con el fin de asegurar la capitalización y la acumulación de experiencias, la continuidad y la mejora continua de la administración.

Ciertamente, estas dos afirmaciones tienen argumentos fundamentados. Tal vez la ampliación del periodo de gobierno o la reelección sean positivos. Sin duda, es mejor que los funcionarios públicos tengan capacitación a que no la tengan. Pero de ahí no puede derivarse la conclusión de que por esas razones la administración pública municipal funciona mal y, por lo tanto, de que los municipios, particularmente los rurales, no logran desarrollarse en lo económico y lo social. Veamos por qué.

Después de la Revolución de 1910 México ha pasado por un periodo de 47 años (1935-1982) de agrandamiento progresivo del Estado y de alto crecimiento económico y posteriormente por un periodo de reducción progresiva del Estado y de bajo crecimiento económico (1983 en adelante).

Es indudable que en el periodo de 1935 a 1982 el grado de escolaridad de los presidentes municipales, de los regidores y de los empleados municipales, era sustancialmente más bajo que en el periodo de 1983 a la fecha. Sin embargo, en este periodo la economía creció mucho más que la población, México logró construir la enorme infraestructura nacional de educación, salud, comunicaciones, irrigación, que hoy tiene y la población elevó notablemente sus niveles de vida y bienestar.

Es decir, los municipios lograron desencadenar procesos de alto crecimiento económico y desarrollo social, a pesar de que autoridades y funcionarios municipales tenían un bajo grado de escolaridad, de que no había sistemas de capacitación municipal y de que el periodo de gobierno era de tres años

sin reelección inmediata. En cambio, en el periodo siguiente, de 1983 a la fecha, el grado de escolaridad de autoridades y funcionarios municipales ha sido mucho mayor, existe una abundante oferta y demanda de capacitación, hay una literatura sobre asuntos municipales que aumenta día con día, y sin embargo la economía del país crece menos que la población, la pobreza se extiende y los municipios, especialmente los rurales, se subdesarrollan.

En consecuencia, ni el corto periodo de gobierno de tres años, ni el grado de escolaridad, ni la falta de capacitación de autoridades y funcionarios, es lo que determina el desarrollo de los municipios. Suponiendo que se alargara el periodo de gobierno o hubiese reelección y que el grado de escolaridad y de capacitación administrativa se elevaran sustancialmente, los municipios, particularmente los rurales, estarían igual o peor.

Lo que determina en lo fundamental el desarrollo del país –y de los municipios, en la medida en que el país está compuesto de municipios– son las políticas económicas y sociales que establece el gobierno federal, las cuales, a su vez, están determinadas en buena parte por la economía mundial, por los intereses de los grupos más poderosos del país y por los intereses de los grupos de poder internacionales, en particular de Estados Unidos.

Concentrar la culpa de que los municipios no marchen bien al deficiente funcionamiento de la administración pública municipal, y querer encontrar la causa principal del mal funcionamiento administrativo en el bajo grado de escolaridad y de capacitación, así como en el corto periodo de gobierno de tres años, es una falacia. De buena o de mala fe, esta falacia cubre la función de disculpar a las políticas económicas y sociales del gobierno federal, determinadas por los grandes poderes nacionales y transnacionales y de hacerle el juego a la ideología dominante y a los poderes que generan esa ideología. O por lo menos es pecar de ingenuidad.

No se trata de menospreciar el papel de la capacitación municipal, pues siempre es mejor el conocimiento que la ignorancia y el saber hacer bien el trabajo que el hacerlo mal. Pero sí se trata, en todo caso, de discutir qué tipo de capacitación se requiere para afrontar los estragos que provoca la política económica federal en los municipios, y particularmente en los sectores sociales más vulnerables de los municipios. Hay capacitación inútil que sólo derrocha recursos monetarios y humanos porque no va a servir para mejorar los niveles de vida de la comunidad municipal, y que enajena. Hay capacitación que hace tomar conciencia de cuáles son los verdaderos problemas y que sirve para resolverlos o por lo menos para defenderse de sus efectos negativos.

Otra manera de razonar que sesga la comprensión de las causas que determinan el desarrollo o el subdesarrollo del municipio es la tendencia a asociar el grado de desarrollo de la administración pública municipal con el grado de desarrollo urbano del municipio. Se piensa así que un municipio rural necesariamente tendrá una administración pública deficiente y mala, ineficiente e ineficaz, y que, en cambio, un municipio urbano y grande tendrá necesariamente una mejor administración porque tiene recursos monetarios, humanos y técnicos.

Esta manera de pensar se traduce en una actitud de menosprecio *a priori* de la capacidad de los miembros del ayuntamiento y de los funcionarios de la administración del municipio rural, pequeño y pobre, para gobernar y administrar y, más aún, para impulsar el desarrollo de su comunidad. Es una especie de prejuicio casi racial que parte de los dogmas de que lo urbano es bueno y lo rural es malo, de que el progreso consiste en la transformación de lo rural en urbano, y de que lo grande es apreciable y lo pequeño despreciable.

Subyace así un sistema de valores y de valoración que orienta y dirige no solamente el análisis y las actitudes de los estudiosos, sino de quienes elaboran las políticas gubernamentales para los municipios rurales.

Estos prejuicios generan círculos viciosos tautológicos: el municipio rural es pobre porque es pobre. Es decir, el municipio rural es pobre porque su administración pública es pobre, rudimentaria, deficiente, y porque sus autoridades y su personal administrativo son incapaces de modernizarse y promover el progreso. El prejuicio llega al extremo de afirmar que estos gobernantes y funcionarios municipales ni siquiera saben lo que quieren ni lo que necesita su municipio para salir adelante. A estos prejuicios se añaden otros sobre el “caciquismo” y sobre la corrupción como causas del atraso.

En el fondo, todos estos prejuicios militan en contra de la federalización, de la descentralización y de la municipalización, y refuerzan la convicción de quienes concentran y centralizan el poder, las decisiones y los recursos, de que es mejor, más funcional, más eficaz, más económico, seguir centralizando y monopolizando el poder. De esta manera, el demagógico discurso político sobre el federalismo tiene esta otra cara que es la visión prejuiciosa que prolonga la herencia colonialista: el pueblo todavía no es capaz de gobernarse a sí mismo.

En consecuencia, estos círculos viciosos tautológicos conducen a la conclusión de que no hay nada qué hacer con los municipios rurales, de que no vale la pena estudiarlos ni invertir en ellos, y de que, por lo tanto, es mejor apoyar a los municipios urbanos, que sí son capaces.

La eficacia o ineficacia de la administración pública municipal depende de muchos factores externos. El fuerte grado de centralismo en el gobierno federal hace que los planes municipales de desarrollo sean un reflejo del Plan Nacional de Desarrollo y de sus programas sectoriales, limitando el margen de autonomía en las decisiones del municipio. Las aportaciones federales al municipio (Ramo 33 del presupuesto) han aumentado pero son etiquetadas y controladas por el gobierno federal. En cambio, las participaciones federales, que el municipio maneja con autonomía, no han aumentado.

Los programas de las diferentes secretarías del Gobierno Federal y del gobierno estatal que aterrizan en el municipio marchan en general desfasados unos de otros, descoordinados. Este es un defecto estructural del funcionamiento de los Estados modernos, muy bien explicado por Michel Crozier para los países desarrollados (*Estado moderno, Estado modesto*, FCE, México, 1989) y por Bernardo Kliksberg para los países de América Latina (*¿Cómo enfrentar la pobreza?*, Grupo editor latinoamericano, Buenos Aires, 1989 y *Pobreza, un tema impostergable*, FCE, México, 1993). La descoordinación y el desfasamiento de los programas y de su aplicación en el municipio tiene efectos desestructurantes y desintegradores sobre la toma de decisiones y sobre el funcionamiento de la administración pública municipal, y un bajo rendimiento de los recursos humanos, materiales y financieros aplicados (y muchas veces, hasta rendimientos negativos y contraproducentes, particularmente en los municipios rurales). La planeación sectorial acaba subordinando a la planeación regional; las necesidades de quienes deciden las políticas sectoriales federales acaban subordinando a las necesidades de la comunidad municipal y utilizando al municipio para cumplir las finalidades sectoriales federales, en primer término, y estatales, en segundo.

Vista desde esta perspectiva, no puede atribuirse a la administración pública municipal y a su personal las limitaciones, ineficiencias y desestructuraciones que le impone el funcionamiento de la administración pública federal y estatal. Más bien hace falta profundizar en el estudio y análisis de estos mecanismos intergubernamentales para procurar soluciones o, por lo menos, para tener un conocimiento objetivo de las causas del rezago municipal, especialmente en el medio rural.

En cuanto a la capacitación municipal, aparte del peso exagerado que se le quiere dar como factor determinante del desarrollo, existe la tendencia a imitar y aplicar criterios y modelos externos y hasta “recomendados” por organismos internacionales. La “normalización” y “certificación” de los programas de capacitación por organismos transnacionales eliminan la autonomía del

municipio para decidir cuáles son los conocimientos y las destrezas que requiere para las necesidades específicas de su desarrollo. Son ahora poderes ajenos los que “califican” si los contenidos y programas de capacitación cumplen o no los requisitos impuestos desde fuera por los “normalizadores” y “certificadores”. Y en la medida en que la “calificación” que obtenga un municipio cuenta, por ejemplo, para el otorgamiento de crédito, el gobierno municipal se ve obligado a seguir los criterios que le imponen los “certificadores” y los “calificadores” y no las necesidades de su comunidad.

En nombre de la globalización, de los tratados de libre comercio, de la supuesta “intercambiabilidad” y “equivalencia” que deben tener los conocimientos y destrezas del trabajador mexicano con los trabajadores de Estados Unidos y de Canadá, y más adelante, de los países europeos, se impone a la capacitación municipal una orientación decidida por poderes cuya finalidad es someter a la fuerza de trabajo y a la administración pública municipal a sus intereses.

En este contexto, se ha sobrevalorado el “servicio civil de carrera” y la “profesionalización” de la administración pública municipal en cuanto a su incidencia en el desarrollo económico y social de los municipios. Pero la capacitación, que sería el requisito para aspirar a una plaza en la administración pública y para ascender en el escalafón, es sometida cada vez más a las orientaciones, “certificaciones” y “calificaciones” que hemos señalado. El desempeño del funcionario público es juzgado también con esos criterios.

En la mayoría de los estados de la República los congresos locales ya han legislado para establecer el “servicio civil de carrera” municipal, sin que se haya reflexionado suficientemente sobre sus pros y sus contras.

En primer lugar, el “servicio civil de carrera” fue implantado en países desarrollados, que son países ricos, y además durante el periodo de alto crecimiento económico, que coincidió con el

periodo de estatización. México es un país subdesarrollado con enclaves urbanos semejantes a los de los países desarrollados. Las profundas desigualdades regionales y la polarización de las clases sociales es muy aguda, pues la pobreza se extiende. Las finanzas públicas tienden a debilitarse año tras año y el proceso de desestatización ha sido acelerado. Además, resulta paradójico que mientras en el ámbito laboral no estatal se busca “flexibilizar” los contratos de trabajo, se esté intentando al mismo tiempo “rigidizar” el ámbito laboral estatal estableciendo el “servicio civil de carrera”, a la vez que se intenta extender el método del “*outsourcing*” (en lugar de que la burocracia haga las cosas, contratar a empresas privadas).

En segundo lugar, en los países desarrollados donde se ha implantado el “servicio civil de carrera” la población ha decrecido o, por lo menos, permanece igual. En México, por el contrario, la población todavía crece a un alto ritmo de por lo menos 1.5% y no se prevé un descenso drástico. Cada año nace por lo menos millón y medio de niños (el Estado de Tlaxcala tiene un millón de habitantes). En consecuencia, la lucha por los puestos de trabajo será muy intensa, dentro de la tendencia mundial a suprimir empleos. El “servicio civil de carrera”, al establecer la permanencia de los funcionarios y empleados públicos, clausuraría las posibilidades de “capilaridad social” y frustraría la realización de muchos jóvenes, lo cual agudizaría el conflicto social. Lo mismo ocurrirá si se establece la reelección de presidentes municipales y de legisladores, que pretende ser el equivalente del servicio de carrera.

Existen otros aspectos del “servicio civil de carrera” que debieran tomarse en cuenta y que en los países donde se ha implantado están obligando a revisiones: la burocratización del personal, la rigidización que impide introducir innovaciones, los inevitables conflictos ideológicos entre los gobernantes y los funcionarios cuando no pertenecen al mismo partido político. Implantar el “servicio civil de carrera” puede no ser tan difícil, pero suprimirlo sería muy difícil.

Finalmente, existe, como parte de la modernización de la administración pública municipal, la tendencia a trasladar los conceptos de la administración de empresas privadas a la administración pública municipal.

El libro de David Osborne y Ted Gabler, *La reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público* (Paidós, Barcelona, 1992), inició a principios de la década de 1990 un enfoque interesante para ampliar la acción de la administración municipal. Los autores sostienen que el municipio ha sido en Estados Unidos el motor de la innovación en administración pública y describen una gran cantidad de estudios de caso. Al mismo tiempo, tomó fuerza la idea de aplicar a la administración municipal el concepto de “gerencia pública”, proveniente de la empresa privada. Más allá de lo que pudiera significar en el plano de la eficacia administrativa, la “gerencia pública” dirige su atención únicamente al municipio urbano.

En su libro *Gerencia pública municipal: conceptos básicos y estudios de caso* (Porrúa, México, 1999), Enrique Cabrero y Gabriela Nava señalan cómo “la idea de gerencia pública se comienza a desarrollar desde la década de los sesenta y setenta en Estados Unidos bajo la denominación de *Public Management*.” También comienza a aplicarse a la planeación municipal la idea de “planeación estratégica”. Cabrero señala que “el concepto de planeación estratégica es uno de los conceptos que se han desarrollado fundamentalmente en el ámbito empresarial”. Este traslado del enfoque de la administración de la empresa privada a la administración municipal tiene como objetivo que el municipio avance en su autosuficiencia económica. Pero el municipio rural carece de esta posibilidad. Dice Cabrero: “Difícilmente en un municipio rural pequeño están dadas las condiciones para incrementar sustancialmente los espacios de autonomía, mientras que en municipios urbanos medios, grandes o metropolitanos, las posibilidades de ampliar dichos espacios de autonomía son mayores.”

Sin embargo, hoy en día el 85% de los municipios de México es rural, al igual que en 1983, cuando se inició la reforma municipal. Ello significa que los esfuerzos de innovación y modernización en administración pública municipal se orientan sólo a los municipios urbanos, dejando al municipio rural absolutamente relegado, no solamente en la práctica sino en la reflexión teórica que se realiza en las instituciones de enseñanza e investigación en administración pública del país.

El municipalismo es una actitud positiva que busca la innovación en todos los aspectos como motor del desarrollo de la comunidad. Si no fuera por este espíritu de innovación muchos municipios habrían naufragado por el embate de la crisis mundial y nacional. Sin duda, el gobierno municipal es el nivel más imaginativo del Estado federal, no sólo en México sino en muchos países, incluyendo Estados Unidos, como lo muestran Gabler y Osborne en su libro *Reinventando el gobierno*. Y es que el orden municipal tiene un recurso que no tienen los otros órdenes de gobierno: la participación social (participación ciudadana, participación de la comunidad vecinal).

Es justamente en razón de la participación social, que la administración pública municipal es diferente de la administración pública federal y estatal. La diferencia específica de la administración pública municipal radica en la posibilidad de combinar directamente su acción con la acción de la sociedad. Existen muchos ejemplos que muestran cómo obras municipales son realizadas conjuntamente por el ayuntamiento y por la comunidad. Incluso, de cómo la comunidad decide las prioridades del gasto municipal y controla y da seguimiento al gasto y a la realización de la obra (contraloría social).

La crisis económica tan prolongada y la pérdida progresiva de capacidad presupuestal de los gobiernos federal y estatal han obligado a recurrir en forma creciente a la participación social para poder hacer más obra pública municipal con menos recursos presupuestales. La participación social representa un cambio cualitativo tanto en las formas de gobernar y de

administrar como en las formas de reproducir la economía local. Si se sumara el trabajo de todas las personas de todos los municipios del país que realizan trabajo voluntario y gratuito en las obras y servicios que promueven los ayuntamientos, comprenderíamos que su equivalente en dinero y en presupuesto federal es inmenso y determinante para que la economía nacional funcione.

La creciente participación social va de la mano con el reclamo de las comunidades interiores del municipio para que se les dote de autonomía, de recursos y de facultades municipales para su ámbito microlocal. En 1985 el Congreso del estado de Tlaxcala legisló para que las comunidades eligieran a su autoridad propia y para que esta autoridad fuese integrada al ayuntamiento como “regidor de pueblo”. Introdujo así el principio de la “representación comunal y territorial”. Los ayuntamientos de los municipios del estado de Tlaxcala se componen desde entonces de regidores de “mayoría relativa”, regidores de “representación proporcional” y de regidores de “representación comunal-territorial”. Diez años después, en 1995, el Congreso local legisló para dotar a la autoridad comunal de competencias municipales y de recursos para cumplirlas, denominando a la autoridad comunal “presidencia municipal auxiliar”. Hoy en día, esta autoridad se denomina “presidencia municipal comunitaria”, reafirmando su autonomía comunal y conformando lo que pudiera ser un “cuarto orden de Estado y de gobierno”, después de los órdenes federal, estatal y municipal.

Esta modalidad de descentralización municipal transforma, a su vez, el modelo de administración municipal tradicional. En la medida en que el presidente municipal comunitario es al mismo tiempo “regidor” del ayuntamiento, el proceso de toma de decisiones se amplía hacia todas las comunidades. En la medida en que el presidente municipal comunitario ejerce funciones de administración pública municipal en el ámbito de su microlocalidad, extiende la acción del estado a todo el territorio y a toda la población del municipio. En la medida en que la comunidad se organiza en “comités” (de obras, de seguridad

pública, de festejos, de educación) y trabaja de manera voluntaria para realizar sus finalidades, la acción administrativa y ejecutiva es efectuada por la propia comunidad. Estas son las diferencias específicas de la administración pública municipal en relación a la administración pública estatal y federal.

En muchos estados las legislaturas han reformado la Ley Orgánica Municipal para dotar de mayor autonomía y poder a las comunidades interiores del municipio, así como para ampliar la representación territorial-comunal en los ayuntamientos (representación proporcional, regidores de pueblo, regidores de distrito).

En el Distrito Federal se operó una reorganización política y administrativa que se basaba en los “comités vecinales”, que es una figura creada por la Ley de Participación Ciudadana emitida en 1998 por la Asamblea de Representantes –equivalente al Congreso local– de la capital de la República. Existen 1,352 “comités vecinales” que durante dos años ejercieron varios programas que antes ejercían las delegaciones o directamente el Gobierno del Distrito Federal.

Tanto las “presidencias municipales comunitarias” de Tlaxcala como los “comités vecinales” del Distrito Federal no son formas de administración pública municipal burocráticas, es decir, con perfiles, puestos, salarios, escalafones, como en la administración pública “formal”. Es una administración pública “participativa”, flexible, “informal” pero legal, puesto que es creada por el Congreso local. Se trata de nuevas formas de administración pública municipal que han surgido como expresión de la creciente vida vecinal.

Es evidente que estas nuevas formas de administración pública municipal, que son expresiones de la participación social, no serían objeto de una capacitación equivalente a la de la administración “formal” ni de un servicio civil de carrera.

Pero así como el municipalismo ha venido adquiriendo riqueza y consistencia, el *federalismo*, en cambio, se ha convertido en

una ideología dominante y enajenante porque desvía la atención de los ciudadanos y oculta las verdaderas causas de los problemas del país y de los municipios. En efecto, desde hace dos décadas y media se han puesto demasiadas esperanzas en una más equilibrada distribución de facultades y competencias entre los gobiernos federal, estatal y municipal, particularmente en materia fiscal y presupuestal. Y la realidad es que no se ha avanzado. En su lugar, ha habido una descentralización de funciones en varios sectores de la administración pública, sobre todo en educación y salud. Y también una asignación mayor de recursos presupuestales, especialmente hacia el municipio, pero definidas y controladas por el gobierno federal (el Ramo 33), que sin duda ha sido en beneficio económico –que no político– del municipio.

La administración pública municipal, que hasta ahora se ha limitado a la administración de los servicios públicos municipales, tiene que ampliar su acción hacia el ámbito de la economía local y ser promotora del desarrollo de sus comunidades, como se ha venido insistiendo desde hace tres décadas; es decir, tiene que crear las bases que les permitan a sus comunidades organizarse para producir, distribuir y consumir de manera autónoma (“economía solidaria”, “sistemas de intercambio local”) y poder defenderse de los estragos de la globalización. Los municipios tienen que prepararse para ser autosuficientes, iniciando con la producción de sus alimentos, en vez de importarlos, y contribuir así al “descrecimiento”. Pero para ello requiere una administración pública municipal y una capacitación radicalmente diferentes a las existentes, que están basadas en el objetivo del “crecimiento” del Producto Interno Bruto monetarizado.

La crisis desatada en 2008 ha mostrado que es absurdo pensar en una administración pública municipal muy moderna y eficaz en cuanto al orden administrativo, pero con un municipio que se está hundiendo. Pareciera que hasta ahora la función primordial de la administración pública municipal ha sido la de administrar el aparato administrativo y los escasos recursos

presupuestales que obtiene. Pero, ante la persistencia de la crisis económica (veinticinco años con producto por habitante negativo), es necesario que, en adelante, la administración pública municipal –con el atributo que le dio la reforma del artículo 115 constitucional en diciembre de 1999 de ser *gobierno*– asuma la función de administrar la energía social de la colectividad y las potencialidades territoriales del municipio.

Ante un sistema económico que *excluye* del mercado a porciones cada vez más amplias de la sociedad, que no sólo no pueden vender los productos de su trabajo (porque no son “competitivos” frente a la competencia mundial globalizada) sino tampoco su fuerza de trabajo (desempleo), es necesario que el Estado ponga en práctica sistemas económicos alternativos que permitan *incluir* a esa parte de la sociedad excluida del sistema predominante. El sistema predominante obedece a la lógica de la economía mundial (“macro”). Los sistemas alternativos deberán obedecer a las diversas lógicas de las economías locales, regionales y comunitarias (“micro”). Pero la economía, siendo política (economía política), implica una base de poder. Si se quiere generar una economía local se necesita previamente generar un poder local. Donde no hay poder local establecido de manera institucional no existen las condiciones para establecer una economía (producción-distribución-consumo) local.

Revista de Administración Pública

La actualización, publicación y difusión de reglamentos municipales

Eduardo de Jesús Castellanos Hernández*

Introducción

La normatividad municipal está integrada por un conjunto de supuestos, disposiciones e instituciones jurídicas que definen todo un orden de gobierno en cuanto a competencias de autoridad, y un ámbito de regulación que permiten la continuidad del municipio como célula primaria del Estado mexicano.

La característica básica que tiene por principio constitucional, hace del municipio un entorno económico, gubernativo, jurídico, social y cultural muy bien definido, específico y funcional en aquellos aspectos que están a su cargo, para materializar un sistema de vida integral dentro de la infinita diversidad de la nación mexicana.

La autonomía municipal, que tiene sus raíces en las reivindicaciones que encontraron forma de ley con la Revolución y la Constitución de 1917, establece, además, las bases para la estructura política y administrativa del Estado y da coherencia y cohesión al funcionamiento coordinado de órdenes de gobierno con distintas competencias, entre los que no hay jerarquía ni subordinación, por lo que la colaboración intergubernamental descansa más en la voluntad política que en la Ley.

* Director General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional de la Secretaría de Gobernación.

Resulta por ello de primera importancia definir la ubicación del orden jurídico municipal en el universo normativo nacional para comprender su trascendencia en cuanto medio de consolidación del Estado de Derecho desde su ámbito, y de fortalecimiento democrático al representar el punto de mayor cercanía entre gobernantes y gobernados, estrechado, además, por elementos subjetivos como el sentido de pertenencia e identidad, fundamento mismo del pacto social.

1. El municipio en el Estado mexicano

Según el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana aprobada el 31 de enero de 1824 por el Congreso Constituyente de 1823, establecido a la caída del Imperio de Agustín de Iturbide en marzo de ese año, el Estado federal mexicano quedó organizado como “república representativa federal”, integrada por estados independientes, libres y soberanos en su administración y gobierno interior.

Si bien en este documento fundacional de la Federación no se hizo mención expresa del municipio u otra forma de organización de las entidades federadas, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 4 de octubre de 1824 establecía ya que los estados tienen la obligación de organizar su gobierno y administración interior de conformidad con lo preceptuado por la propia Constitución como el acta de enero de ese año.

No se consigna alguna referencia al respecto, ni política ni de otro tipo, pero ya se identifican ciertas facultades concurrentes, al señalarse en la base 31ª del artículo 50, sobre las facultades exclusivas del Congreso General, que las leyes y decretos de éste para ciertos propósitos de independencia y seguridad nacionales, paz y orden público e igualdad entre los estados, se darán “sin mezclarse en la administración interior de los estados”.

Posteriormente, y después de los experimentos centralistas, que implicaron tres intentos de gobierno nacional (1836, 1843

y 1853), en el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, de 15 de mayo de 1856, preparado por el gobierno de Ignacio Comonfort mientras se elaboraba la Constitución de 1857, y que nunca estuvo en vigor, se preveía entre las atribuciones de los gobernadores hacer la división política de sus entidades y establecer las corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas, aprobar planes de arbitrios y presupuestos municipales, cuidar la inversión de éstos y aprobar los contratos suscritos por los ayuntamientos.

Más adelante, el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, de 10 de abril de 1865 y que tampoco estuvo en vigor, establecía que cada población contara con una administración municipal, integrada por un alcalde, ayuntamiento y comisarios municipales, y remitía sus atribuciones y elección a una ley especial.

Es hasta el 26 de diciembre de 1914 que el gobierno constitucionalista publica la reforma al artículo 109 de la Constitución de 1857, cuyo texto pasó de indicar simplemente que los Estados adoptarían para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo popular, al siguiente: *Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio Libre, administrado por Ayuntamiento de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre estos y el gobierno del Estado.*

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde recibieren habitual o transitoriamente.

Los Gobernadores no podrán ser reelectos ni durar en su encargo por un período mayor de seis años.

En cuanto a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* de 5 de febrero de 1917, en su texto original, estableció el régimen municipal mexicano en su artículo 115,

cuyo primer párrafo reprodujo casi literalmente la reforma de 1914, conocida como Ley del Municipio Libre: *Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:...*

No obstante, diseñó una institución con fisonomía propia y un papel específico en el nuevo Estado producto de la Revolución:

...el Constituyente de 1916-1917 amplió los postulados del municipio libre en relación con el texto de 1914 de la siguiente manera: en el párrafo inicial agregó la palabra “administrativa” (teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa) e incorporó las fracciones II y III, en las que se estableció que los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formaría de las contribuciones que señalaran las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serían las suficientes para atender sus necesidades; y que los municipios estarían investidos de personalidad jurídica para todos los aspectos legales.¹

A la fecha, el artículo 115 ha tenido 13 reformas:

- 1ª DOF 20 de agosto de 1928, sobre el número de diputados locales en los estados.
- 2ª DOF 29 de abril de 1933, para la no reelección inmediata de funcionarios municipales.
- 3ª DOF 8 de enero de 1943, incrementa el periodo de gobierno de seis años para los gobernadores.
- 4ª DOF 12 de febrero de 1947, establece el derecho de voto activo y pasivo de las mujeres en las elecciones municipales.
- 5ª DOF 17 de octubre de 1953, señala la no elección de funcionarios municipales como suplentes al terminar su gestión como propietarios.

¹ Acedo Angulo, Blanca. *La libertad municipal en México (1824-1928)*, El Colegio de la Frontera Norte, Senado de la República, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Konrad Adenauer Stiftung, AMMAC, México, 2009, p. 95.

- 6ª DOF 6 de febrero de 1976, en materia de regulación municipal del desarrollo urbano.
- 7ª DOF 6 de diciembre de 1977, para diputados de minoría en los congresos locales y la representación proporcional en ayuntamientos con población de 300 mil o más habitantes.
- 8ª DOF 3 de febrero de 1983, sobre la facultad de los congresos locales para suspensión o desaparición de ayuntamientos, enumera las atribuciones de los municipios así como su facultad para percibir contribuciones locales y participaciones federales.
- 9ª DOF 17 de marzo de 1987, para regir las relaciones laborales entre los municipios y sus trabajadores por el artículo 123 constitucional.
- 10ª DOF 23 de diciembre de 1999, reorganiza la elección, suplencia y facultades de los funcionarios municipales, concejos y ayuntamientos, así como los contenidos de las leyes locales sobre el municipio.
- 11ª DOF 14 de agosto de 2001, para la situación de las comunidades indígenas.
- 12ª DOF 18 de junio de 2008, sobre la aplicación de la ley de seguridad pública local en el ámbito municipal, y
- 13ª DOF 24 de agosto de 2009, sobre aprobación de las leyes de ingresos municipales por los congresos locales y la revisión y fiscalización de la cuenta pública de aquellos por éstos, y aprobación y contenido de los presupuestos de egresos por los ayuntamientos.

Finalmente, en cuanto a los servicios públicos a cargo de los municipios, son los siguientes, establecidos por el mismo artículo 115 constitucional, en su fracción III:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;

- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 constitucional, policía preventiva municipal y tránsito, e
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Esto es, el municipio tiene a su cargo una serie de servicios y funciones que por su necesidad inmediata para el bienestar y la vida cotidiana de las comunidades es el orden de gobierno indicado para su prestación, pues además de circunstancias como el contacto directo con la población, debe tomarse en cuenta, principalmente, el conocimiento directo que los funcionarios municipales tienen de la realidad material de su entorno, por lo que aspectos como este, más los objetivos de la competencia legal y el subjetivo que significa la pertenencia e identidad, conforman un sistema de factores que justifican la existencia del municipal como un ámbito específico dentro del Estado federal.

De esta forma, el municipio tiene a su cargo también la concreción de los diversos aspectos que implica el Estado en su conjunto, sus procesos, figuras, garantías y sistemas de colaboración intergubernamental, articulándose al todo constitucional, y dando cohesión y trascendencia a la estructura en su conjunto.

Tales aspectos son:

- Aplicación de recursos públicos;
- Derechos Humanos;
- Obra pública e infraestructura;
- Participación social y ciudadana;
- Garantías constitucionales;
- Sistema nacional de planeación democrática del desarrollo nacional;
- Sistema electoral;

- Sistema de responsabilidades, y
- Transparencia.

En general, a través de su actividad, el municipio opera tanto actividades de gestión como de promoción del desarrollo para conformar un espacio democrático tanto en lo social como en lo político y económico, y es aquí donde encuentra su campo de acción el universo reglamentario municipal.

En este punto, el maestro Alejandro Galván Illanes, Secretario Técnico de la Comisión de Administración de Naucalpan de Juárez, 2006-2009, en su ensayo “Los bandos municipales, su contenido y alcance dentro de la facultad reglamentaria municipal”², destaca que *en este tenor, vemos que la realidad ha superado al Derecho y es necesaria una nueva forma de interpretar ciertas figuras que hasta ahora se entendían ya definidas, pero ahora a la luz de la nueva realidad del sistema de gobierno mexicano.*

Ahora bien, no es casualidad que haya sido el orden de gobierno local, y concretamente, el municipal el que ha tenido que asumir muchas de estas nuevas atribuciones (si no jurídica, sí fácticamente) pues es el orden de gobierno (y no de administración) más cercano a la población, con la añadidura de que es el orden gubernamental más dinámico, puesto que el caso de la administración federal, y en muchos casos estatal, existe una homogeneidad más o menos establecida en su marco normativo de actuación; siendo que a nivel municipal, si bien existe esa misma homogeneidad en sus atribuciones y facultades constitucionales, existe en tremenda disparidad o heterogeneidad en sus condiciones e infraestructura, puesto que existen municipios con grados de marginación extrema similares a países africanos, pero también aquéllos con condiciones de vida similares a ciudades europeas o norteamericanas.

² Publicado en *Lineamientos para la redacción de textos normativos municipales*. Secretaría de Gobernación, México, DF, 2009, edición electrónica disponible en la Biblioteca Jurídica Virtual de la página www.ordenjuridico.gob.mx

Esto ha generado que los gobiernos municipales tengan que recurrir a nuevas formas de aplicar la autonomía constitucional que tienen conferida, y específicamente ha sido la facultad reglamentaria una de ellas, si no es que la más importante, por el alcance que puede tener y que deriva directamente de la interpretación del texto constitucional. Obviamente, conlleva conflictos de aplicación de normas, puesto que se ha cuestionado por los demás órdenes de gobierno el alcance de la multireferida facultad de emitir bandos y reglamentos. Lo anterior en virtud de que el concepto clásico del reglamento como acto formalmente ejecutivo y materialmente legislativo que detalla o permite la aplicación de una norma superior que es la ley, ha impedido ampliar la esfera jurídica del municipio y se ha briscado limitar su marco de actuación pues hasta hace poco no se concebía la existencia de los llamados “reglamentos autónomos” que son aquéllos que derivan directamente de la Constitución o que regulan un campo no necesariamente contemplado por una ley secundaria.

Asimismo, la gestión municipal se construye con base en la toma de decisiones conforme la realidad específica imprime ciertos rumbos o giros en el enfoque con el que se diseñan, aplican y actualizan las políticas públicas municipales, ya sean programas o que deban implementarse sobre la marcha, en el entendido que la dinámica municipal impone tiempos que cuando más pueden preverse, pero no determinarse con anticipación.

La importancia de un adecuado control de la gestión municipal permite, a su vez, una mejor función reglamentaria, traduciendo sus elaboraciones en disposiciones normativas eficaces y a la autoridad en un gestor eficiente de recursos y servicios a su cuidado.

Así, en el artículo *La planeación, control y evaluación del desarrollo municipal*, Vicente Anaya Cadena propone seis etapas distintas para el control de gestión enfocado a la toma de decisiones correctivas³:

³ Anaya Cadena, Vicente, “La planeación, control y evaluación del desarrollo municipal”. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núm. 65, –órgano académico informativo de los institutos de administración pública estatales– INAP, México, enero de 2002, p. 170.

1. El análisis;
2. El diagnóstico;
3. El asesoramiento;
4. La acción correctiva;
5. El orden, y
6. La actualización de la norma.

2. La reglamentación municipal

En el federalismo las competencias de los órdenes de gobiernos vienen determinadas por la cobertura que requieren los servicios u otras actividades públicas en beneficio de la sociedad, o por su trascendencia para el funcionamiento regular del país, una entidad o un municipio.

Hay, sin embargo, algunos servicios o actividades que por la importancia que revisten en cuanto a su permanencia, bienestar que brindan, apoyo social, efectos económicos o para la convivencia pacífica y segura, deben ser prestados por los tres órdenes, en coordinación y colaboración.

Son las llamadas facultades concurrentes, y la Constitución las establece precisamente en su artículo 73, al precisarlas dentro de las materias en las cuales el Congreso de la Unión tiene facultad para legislar y establecer bases de colaboración:

- Salubridad general de la República (fracción XVI);
- Secuestro, y conocimiento y resolución de delitos federales por autoridades del fuero común (fracción XXI);
- Seguridad pública (fracción XXIII);
- Función educativa (fracción XXV);
- Asentamientos humanos (fracción XXIX-C);
- Protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico (fracción XXIX-G);
- Protección civil (fracción XXIX-I);
- Deporte (fracción XXIX-J);
- Turismo (fracción XXIX-K);

- Pesca y acuacultura (fracción XXIX-L);
- Fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa (fracción XXIX-N), y
- Cultura (fracción XXIX-Ñ).

De acuerdo con lo anterior, la *reglamentación municipal* puede abordarse en dos sentidos, uno, como la atribución que tienen los municipios para elaborar y aprobar sus propias disposiciones generales y obligatorias en las materias de su competencia, así como en las que, siendo concurrentes con la Federación y los estados, estén en condiciones de regular, a partir de las bases que legalmente establezca el Congreso de la Unión o, el Congreso estatal, si se trata de una concurrencia sólo en materia local.

En otro, es el conjunto sistemático de disposiciones reglamentarias emitidas por el ayuntamiento para normar las materias de competencia municipal, exclusivamente o en los términos que establezca la concurrencia respectiva.

Actualmente, del universo de 2,440 municipios en el país⁴, la reglamentación se concentra en aproximadamente 2,022 municipios, considerando que el resto (418) se rige por usos y costumbres, si bien, formalmente, se encuentran bajo la respectiva Ley Orgánica Municipal estatal.

En los municipios regulados por disposiciones escritas, elaboradas por el proceso formal normativo, la reglamentación se distribuye, por su generalidad, en:

- Bandos;
- Reglamentos;
- Ordenanzas;
- Acuerdos;
- Circulares;
- Planes;

⁴ Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal –INAFED–, www.ordenjuridico.gob.mx, 10 de diciembre de 2009.

- Programas;
- Lineamientos;
- Manuales, y
- Disposiciones administrativas.

Esta clasificación ilustrativa, si bien se hace considerando la normatividad disponible en la compilación jurídica nacional que en línea coordina la Secretaría de Gobernación, no puede considerarse con absoluta certeza como definitiva por tres razones: la autonomía normativa municipal, que implica libertad de nomenclatura, la disponibilidad de la información y la relativa sencillez en muchos casos de las administraciones municipales, en comparación con los ámbitos estatal y federal.

No obstante, sirve como indicativo de la reglamentación que un municipio produce en atención a las necesidades regulatorias que enfrenta y debe solventar con eficacia. En cualquier caso, las distinciones radican en el objetivo de la disposición y no tanto en su denominación, por ejemplo, el bando es un reglamento político o estatuto que se elabora según las bases constitucionales para la organización del gobierno municipal.

Es, por lo tanto, un reglamento político de alcance general que amerita una denominación particular, de ahí los términos Bando de Policía y Buen Gobierno o Bando Municipal, incluso Bando de Gobierno Municipal.

Los reglamentos estrictamente administrativos están enfocados a reglamentar las actividades que son competencia municipal así como los servicios a cargo de los ayuntamientos y que enumera el artículo 115 constitucional ya citado. Estos ordenamientos constituyen la mayoría del Derecho sustantivo municipal y en el que mayor dinamismo encontramos, habida cuenta de la variedad de materias como de la permanente necesidad de actualización en su tratamiento jurídico.

A partir de aquí, las disposiciones municipales pueden considerarse plenamente operativas y su denominación estará

determinada por las necesidades que atiende, sean de organización y funcionamiento interno de las oficinas de gobierno, la tramitación ante ellas o los procedimientos internos de las mismas, fijar o precisar algún aspecto no previsto en los reglamentos, como horarios, instalaciones, requisitos, formatos, creación de organismos, etc., por lo tanto su previsión suele hacerse en acuerdos del Ayuntamiento, circulares, etc.

Al respecto, el Dr. Román Lazcano Fernández, síndico municipal del H. Ayuntamiento de Puebla de Zaragoza, 2008-2011, afirma que *hoy en día la gestión pública municipal debe implicar no sólo analizar los aspectos constitucionales y legales, sino implementar políticas públicas de carácter trascendental que permitan agilizar y reducir los tiempos de los ciudadanos en los trámites administrativos como en la prestación de servicios públicos.*⁵

Para ello, considera que todo proceso de elaboración de reglamentación municipal debe tomar en cuenta tres variables en su mecánica, que inciden en la oportunidad y viabilidad de las disposiciones municipales: integración, funcionamiento y evaluación,⁶ así como el tipo de disposición a elaborar, en cuyo caso identifica dos categorías básicas:

1. Reglamentos interiores, se encargan de la composición y estructura del Ayuntamiento, así como de las atribuciones y deberes de cada uno de los miembros como son:

- Residencia e instalación del Ayuntamiento;
- Derechos y obligaciones de sus integrantes;
- Sesiones de Cabildo;
- Comisiones del mismo, y
- Votaciones para los acuerdos y para su revocación.

⁵ Fernández Lazcano, Román. "Proceso normativo municipal", en *Lineamientos para la redacción de textos normativos municipales*, Secretaría de Gobernación, México, DF, 2009, edición electrónica publicada en la Biblioteca Jurídica Virtual de la página www.ordenjuridico.gob.mx

⁶ *Op. cit.*

Estos reglamentos detallan la estructura administrativa estableciendo sus órganos y dependencias, centralizada y paramunicipal.

2. Reglamentos de servicios públicos que regulen las actividades municipales; entre los que se expiden para los servicios públicos están los de:

- Mercados;
- Limpia;
- Alumbrado público;
- Rastros;
- Panteones;
- Parques y jardines, y
- Agua potable y alcantarillado.

Tanto las variables como el tipo de norma, de acuerdo con lo expuesto, vienen a significar el fundamento social, administrativo y funcional para la construcción de los supuestos que, desde un ordenamiento específico, materialicen la potestad municipal en la materia de que se trate.

En tal orden de ideas, resulta importante no perder de vista el contexto normativo y práctico en el que se encuentran los responsables de la formación de reglamentos municipales, pues resulta igualmente determinante para la oportunidad y trascendencia de una disposición jurídica su estructuración formal en los términos previstos para ello con anticipación, sino ubicar perfectamente cuál es el propósito de la misma.

De esta manera, los encargados de esta función tienen siempre la necesidad de conocer la realidad municipal al día, manejar datos e información actualizada y tener un ejercicio permanente de prospectiva jurídica conforme las tendencias que observen y prevean razonablemente en los diversos servicios y atribuciones a cargo del municipio, desde luego, sin dejar de considerar que éste mismo se encuentra inmerso, a su vez, en una realidad regional, estatal y nacional en la que

operan imperativos fuera del control municipal, de ahí que, entre otras cuestiones, la autoridad municipal debe también prever la inserción del municipio en tales contextos.

Ahora bien, la delimitación de competencias no implicaría mayor problema siempre que dichas autoridades tengan presente el ámbito que les corresponde y actúen con rapidez cuando perciban cierto exceso de otros órdenes de gobierno respecto de las propias, las que pueden señalarse, además de las identificadas constitucionalmente con tal carácter, aquellas que genéricamente expone la licenciada María del Rosario Castro Lozano, Coordinadora del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), de la Secretaría de Gobernación⁷:

La Constitución Política del Estado establece que las leyes municipales determinarán los servicios públicos que serán competencia de la administración municipal, siendo estos los mismos que establece la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esto no significa que sean los únicos servicios que el ayuntamiento deba tener a su cargo, pero si son los que se deben atender prioritariamente en un centro de población.

La prestación de servicios públicos estará basada en el conocimiento de aquellos servicios que realmente necesita la comunidad, es entonces cuando el ayuntamiento ha considerado todas las posibilidades y previsiones para establecer un servicio público; además ha contemplado aspectos tales como:

- *Saber si un servicio es esencial, imprescindible o no;*
- *Si es obligatorio, porque la ley lo prevé;*
- *Si es exclusivo, porque es atendido por encargo, y*

⁷ Castro Lozano, María del Rosario, "La reglamentación municipal y la prestación de servicios públicos", en **Primer Congreso Nacional sobre Reglamentación Municipal**, 17-20 de septiembre de 2008, Secretaría de Gobernación, México, DF, 2009, pp. 58 y 59. Disponible también en edición electrónica en la Biblioteca Jurídica Virtual de la página www.ordenjuridico.gob.mx

- *Si es el servicio propio e impropio, cuando las necesidades colectivas así lo exijan.*

Las Constituciones Estatales y las Leyes municipales prevén las posibles formas de administración de los servicios públicos municipales, siendo éstas:

- a) Administración Directa.*
- b) Administración Indirecta.*

Ésta, a su vez, actúa mediante distintas figuras administrativas, que facilitan la prestación de servicios ya sea con participación de particulares o de manera coordinada con otras autoridades, tales como:

- *Concesión;*
- *Colaboración;*
- *Convenio Estado-Municipio, y*
- *Asociación intermunicipal.*

Otra cuestión a considerar es la relativa a la técnica reglamentaria como tal, la que tiene como propósito *propiciar que el texto escrito de los reglamentos refleje fidedignamente la solución o decisión política que se intenta dar y en consecuencia, alcance el objetivo específico perseguido*⁸, y por ende, es otro campo de actividad de la autoridad municipal, si bien es cierto que los miembros de los ayuntamientos no requieren entre sus cualidades personales o profesionales para desempeñar sus cargos el dominio de tal técnica, si se entiende que los órganos de asesoría estén en posibilidad de preparar proyectos normativos técnicamente correctos.

En tal sentido, la especialista en este tema Leticia Lembo Torres, titular de la Unidad Municipal de Información y Transparencia

⁸ Lembo Torres, Leticia, *Manual de Técnica Normativa*, en **Lineamientos para la redacción de textos normativos municipales**, Secretaría de Gobernación, México, DF, 2009, edición electrónica publicada en la Biblioteca Jurídica Virtual de la página www.ordenjuridico.gob.mx

de Naucalpan de Juárez 2006-2009, distingue dos grandes rubros para clasificar la técnica normativa⁹:

I. *Técnica normativa externa*. Es la que abarca las reglas referentes a la preparación, emisión y publicación de los ordenamientos jurídicos, en concreto, es el trámite que se debe seguir para que tenga el carácter de Ley o Reglamento.

Este proceso normativo constituye, al igual que las etapas del trámite parlamentario en las legislaturas, las siguientes etapas:

- a) Formulación y preparación del proyecto de Reglamento (*Iniciativa*);
- b) Remisión del proyecto a la Comisión Edilicia Legislativa y de Reglamentos Municipales en la que se realiza el estudio, revisión, análisis, y dictamen respectivo;
- c) El dictamen de la Comisión es sometido a la consideración del H. Cabildo, quien tiene facultades para modificarlo, aprobarlo o desaprobarlo (*Discusión*);
- d) Una vez que el proyecto haya sido discutido por los integrantes del H. Cabildo, éste pasará a aprobación (*Aprobación*);
- e) La sanción es formalizada con la firma del jefe de asamblea (Presidente Municipal) y rúbrica del Secretario del H. Ayuntamiento (*Sanción*);
- f) Al hacer la manifestación en el cuerpo del Reglamento de que “El presidente Municipal hará que se publique y se cumpla” (*Promulgación*);
- g) Se ordena su publicación en la Gaceta Municipal, Órgano Oficial (*Publicación*), y
- h) Fecha a partir de la cual empezará su vigencia (*Inicio de Vigencia*).

II. *Técnica Normativa Interna*. Es la que hace referencia al contenido total y formal del proyecto, con una estructura técnica que logre coherencia, claridad y orden.

⁹ *Op. cit.*

Aspectos que se deberán observar en este rubro:

- a) *La estructura*. Es decir en la elaboración del Reglamento se deben aplicar lineamientos como son su agrupamiento temático en Títulos o Capítulos, así como la división en artículos, secciones y capítulos y la confección de los fundamentos o exposición de motivos que, si bien no forman parte del proyecto, son de vital importancia, pues contribuyen a la comprensión del mismo;
- b) *La redacción del proyecto*. Aplicar las exigencias técnicas que se requieren en cuanto a su vocabulario o terminología, giros verbales empleados, sintaxis, ortografía y estilo, es decir la racionalidad lingüística de los textos normativos, y
- c) *La aplicación de la lógica normativa*. A través de ella se intenta evitar que el proyecto se vea afectado por incoherencias normativas, como pueden ser contradicciones, lagunas, redundancias, es decir, la aplicación de la racionalidad jurídica formal.

De manera adicional, podemos también considerar que la reglamentación municipal técnicamente bien elaborada y viable como ordenamiento es un factor importante pero no decisivo en la creación y mantenimiento de un Estado de Derecho en el sentido de una situación de observancia efectiva de la Ley, pues el elemento institucional es el traductor directo de la norma en realidad, tanto de gobierno como de situaciones materiales que la norma prevé como consecuencia de su aplicación.

Así, la institucionalidad municipal y su funcionamiento, entendidos conjuntamente como *gobernanza*, puede determinar la eficacia gubernamental en atención a los resultados que genera, tanto aquellos que son regulares: orden público, bien común, justicia, por ejemplificar con los mismos fines del Estado, como los que la propia instancia fija como tales, v. gr. los objetivos establecidos en los planes y programas de desarrollo, e incluso, los que los funcionarios asumen como

compromiso de campaña y eventualmente, tan decisivos como los otros, para obtener el voto popular.

Es importante, entonces, que los responsables de la gestión municipal estén dispuestos a someter su estructura al escrutinio y evaluación de los ciudadanos y a mecanismos democráticos de participación, como complemento real al ejercicio reglamentario y garantía de su reflejo en situaciones sociales concretas, integrales y sólo así, efectivamente trascendentes, tal y como afirma Miguel Ángel de G. Sánchez Ramos¹⁰: *el ejercicio del poder trae como resultado la aplicación de la administración pública, por ende, no puede ser de otro tipo más que la contextualizada por el mismo poder; no puede pensarse en una administración pública que no contemple al ciudadano como centro de acción, ni la administración pública despolitizada, ya que es una falacia que al pueblo se le pueda conducir y gobernar sin política.*

Asuvez, propone un interesante evaluador de la democratización municipal, conforme se perciba por los gobernados ciertos indicadores básicos¹¹ de la disposición municipal para consolidar la gobernanza democrática en su ámbito:

Factor	Índice
El gobierno se ejerce	a) Con intervención de actores políticos (1), y b) Sin la intervención de actores políticos (0).
La toma de decisiones es	a) Consensuada (1), y b) Autoritaria (0).
La aplicación de los recursos es	a) Honesta y clara (1), y b) Confidencial y cerrada (0).
La relación en los asuntos públicos es	a) Abierta y constante (1), y b) Cerrada (0).

¹⁰ Sánchez Ramos, Miguel Ángel de Guadalupe, *La democratización en el ámbito municipal en México. El caso de los estados de México y Morelos*, Instituto Electoral del Estado de México, Toluca, México, 2008, p. 123.

¹¹ *Op. cit.* p. 133.

El nivel se clasificaría en: alto, entre 3 y 4 (el ejemplo indica 1); mediano, entre 1 y 2, y bajo, en 0.

Tal disposición, por su parte, también tiene aspectos que permiten evaluarla mediante elementos intrínsecamente administrativos, si bien aportan un conjunto claro acerca del avance o fortaleza del proceso democratizador impulsado por el propio municipio, que también propone Miguel Ángel Sánchez en la obra citada¹²:

Factor	Valor
<ul style="list-style-type: none"> – Bando de gobierno apegado a circunstancias sociales y políticas propias. – Reglamento de la administración pública municipal. – Planeación del desarrollo con diagnóstico real. – Planeación del desarrollo económico con consulta popular abierta. – Sistema municipal de información. – Sistema de profesionalización. – Administración con gestión pública. – Programa de reforma administrativa. – Evaluación permanente de cargos y desempeño. – Dependencias descentralizadas por región. – Equilibrio en el reparto de atribuciones entre las dependencias municipales. – Reconocimiento de una administración de consenso, por parte de ONG. 	

En este caso, el autor plantea, la siguiente escala: 1 equivale a la presencia de los factores, y 0 a su ausencia. La suma del total dará los siguientes valores: entre 9 y 12, alta disposición (democratizadora); entre 5 y 8, mediana disposición, y entre 0 y 4, nula disposición.

Si bien de los indicadores propuestos el último no es estrictamente responsabilidad de las autoridades, la diversidad de ONG y de sus campos de actividad, le dan una amplia posibilidad de objetividad.

¹² *Ídem*, p. 135.

Aquí es posible ubicar tanto la actualización como la publicación y difusión de la reglamentación municipal, y evaluar, conforme a la eficacia de este servicio público a través de la existencia o no de gaceta impresa, la cobertura de sus ejemplares, la periodicidad de su impresión, la rapidez en su distribución, y el nivel de digitalización y disponibilidad de números actuales y pasados en las páginas respectivas, así como la presencia de la normativa municipal, por diversos motivos, en el órgano de publicación oficial del estado.

Abordar el panorama normativo municipal no es una tarea fácil tanto por la vastedad de su contenido como por la dificultad de allegarse con las disposiciones, sea porque sólo se imprimen y circulan en el municipio, eventualmente existe una gaceta municipal de tiraje limitado y más limitado aun fuera del municipio, porque las publican los periódicos oficiales estatales, y eso sólo los reglamentos y acuerdos más relevantes a criterio de cada Ayuntamiento.

En línea, la disponibilidad de textos es más complicada, por la falta de informatización generalizada, sin considerar ya la actualización y manejo de formatos accesibles, tanto en Internet como en soportes electrónicos.

Tal estado de cosas no sólo impacta negativamente en la gobernabilidad general de los municipios, al menos de los que más padecen esta carencia tecnológico-informática, al carecer de espacios de información jurídica hasta para los mismos responsables de su emisión, aplicación, control y seguimiento y posibilitar discrecionalidades derivadas o apoyadas por esa carencia, también afecta a la fortaleza del vínculo de confianza entre gobernantes y gobernados, en la medida que la falta del árbitro jurídico debilita al edificio institucional tanto como lo sostiene el ejemplo que el gobernante da cumpliendo una disposición que además, es conocida por todos.

3. El ámbito municipal en la compilación jurídica nacional

Atribuida la compilación jurídica nacional y su puesta a disposición pública y gratuita de toda la sociedad a la Secretaría de Gobernación por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (DOF 30 de noviembre de 2000), se creó con ese propósito la Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional –DGCCOJN– (DOF 30 de julio de 2002).

Esta unidad administrativa opera a partir del 17 de febrero de 2003 la página web www.ordenjuridico.gob.mx, que al presente, reúne ya más de 43 mil normas federales, locales y municipales, así como una base con los 1303 tratados internacionales vigentes y las disposiciones aplicables a las jurisdicciones internacionales reconocidas por México.

Cuenta dicha página, además, con el microsítio de la Biblioteca Jurídica Virtual de la Secretaría de Gobernación, que incluye las investigaciones realizadas o coordinadas por la DGCCOJN a partir de 2002: 50 libros, 24 folletos, 1 catálogo, 12 números de la revista Orden Jurídico Nacional, 99 compilaciones en disco compacto, 2 en DVD, así como 25 tesis ganadoras del concurso anual que organiza la Secretaría de Gobernación con participación de la Asociación Nacional de Facultades, Escuelas de Derecho, Departamentos de Derecho e Institutos de Investigación Jurídica, A.C. (ANFADE).

La compilación jurídica nacional se ha construido en dos etapas, una primera centralizada, consistente en el enlace al texto jurídico directamente en la página de su emisor, y una segunda, descentralizada y en proceso de consolidación, sustentada en convenios de colaboración intergubernamental con los gobiernos locales para la integración y funcionamiento del Sistema de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional¹³ que a la fecha ha permitido ya, en el ámbito local,

¹³ Así como otros 12 convenios con poderes y órganos autónomos federales, y 7 para difusión del orden jurídico nacional y la cultura de la legalidad.

la incorporación de las compilaciones estatales y municipales de Morelos, Sonora, Yucatán, Nuevo León y Puebla, en ese orden.

Estas bases descentralizadas son manejadas directamente por cada enlace local, por lo que la exhaustividad y actualización de sus contenidos están respaldadas por el mismo estado o entidad federativa emisora, conforme a las bases y lineamientos previamente emitidos por la Secretaría de Gobernación a través de la DGCCOJN.

Se prevé la designación de “responsables de la compilación jurídica” local, que reciben el manual de usuario y la clave de acceso al Sistema, y de “enlaces institucionales” que materialmente integran la compilación y la ingresan al banco de datos nacional.

El mecanismo para el suministro de normatividad local a la compilación jurídica nacional es el siguiente:

1. La Secretaría de Gobernación pone a disposición de los responsables de la compilación jurídica los manuales de usuario y las claves de acceso al Sistema.
2. El responsable de la compilación jurídica asigna a sus enlaces institucionales que van a subir y actualizar la información en la base de datos nacional y los da de alta en el Sistema para que puedan acceder a éste.
3. El enlace institucional en conjunto con el responsable de la compilación jurídica identifican y determinan cuales normas corresponden a su ámbito de competencia e integran su compilación jurídica.
4. El enlace institucional da el formato que se requiere a los archivos de los ordenamientos que forman su compilación jurídica.
5. El enlace institucional por medio de la clave que le fue asignada da de alta los ordenamientos en la base de datos nacional.
6. El enlace institucional por medio del sistema realizará la actualización cotidiana de los ordenamientos cuando

sean reformados o abrogados, con la previa autorización del responsable de la compilación jurídica.

7. Una vez que los ordenamientos son almacenados en la base de datos nacional, serán mostrados en la página web siempre y cuando el responsable de la compilación autorice reemplazar el contenido actual.

De los 2,440 municipios que existen en el país, puede considerarse, a partir de la búsqueda que se ha realizado para el Sistema de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional, que aproximadamente 171 cuentan con Gaceta Municipal y alrededor de 200 municipios tienen página electrónica oficial, en la que no siempre está disponible a texto completo la normatividad municipal completa.

Esta situación nos indica la urgencia de potenciar la publicación oficial municipal así como la actualización tecnológica y el acceso de los municipios a Internet para multiplicar la disponibilidad de su reglamentación dentro y fuera de su territorio, para cubrir la necesidad de difusión de las disposiciones municipales entre sus destinatarios inmediatos (población local) como otros interesados (foráneos) en realizar actividades en el municipio; lo que tiene particular relevancia si no se puede obtener un ejemplar físico.

Ésta es precisamente el área donde actúa el Sistema de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional y a la que se han enfocado las conclusiones de las reuniones nacionales de responsables de publicaciones oficiales del país, realizadas en 2006 y este año 2009, y cuya Memoria documental y en audio y video está disponible también en la Biblioteca Jurídica Virtual ya referida.

En la página www.ordenjuridico.gob.mx se cuenta con la siguiente información:

- Normatividad de 1,483 municipios.
- 986 en etapa centralizada.

- 497 en etapa descentralizada, y responsabilidad de cada entidad.
- 10,200 disposiciones municipales en línea.
- 8,200 ordenamientos en etapa centralizada.
- 2,000 ordenamientos en etapa descentralizada.

Esta información, en su etapa centralizada, se obtiene y monitorea a través de las publicaciones de los emisores, el periódico oficial de la entidad, o archivos especialmente preparados y enviados para adicionar o eliminar de la base de datos respectiva, sea porque se emitió una disposición nueva y se tuvo noticia de ello, se modificó una existente o se derogó parte de la misma, lo que implica una sustitución en la página, o se abrogó, con lo que desaparece la referencia a dicha norma en la base de datos.

En la etapa descentralizada, que, por otra parte, van paralelas, aun y cuando la tendencia es a la sustitución definitiva de ligas (links) de la primera etapa, debe hacerse un monitoreo permanente (que en los hechos equivale a una nueva búsqueda) para mantener la actualidad de los documentos y en su caso, incrementar las disposiciones, de ahí que operativamente la aplicación del mecanismo de autoseguimiento de los convenios de segunda etapa se haya revelado como la opción adecuada para el funcionamiento óptimo de un sistema informático como este.

4. Conclusión

La trascendencia histórica del municipio en México quedó plasmada desde la exposición de motivos de la Ley del Municipio Libre de 25 de diciembre de 1914¹⁴, ya citada, en la que se afirma:

Que el ejercicio de las libertades municipales educa directamente al pueblo para todas las otras funciones democráticas,

¹⁴ *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, Secretaría de Gobernación, 3ª edición, México, 2008, páginas 561-562. Disponible también en edición electrónica publicada en la Biblioteca Jurídica Virtual de la página www.ordenjuridico.gob.mx

despierta su interés por los asuntos públicos haciéndole comprender, por la experiencia diaria de la vida, que se necesita del esfuerzo común para lograr la defensa de los derechos de cada uno, y para que actividad libre de los ciudadanos goce de protección y amparo;

Que la autonomía de los municipios moralizará la administración y hará más efectiva la vigilancia de sus intereses, impulsará el desarrollo y funcionamiento de la enseñanza primaria en cada una de las regiones de la República, y el progreso material de las municipalidades y su florecimiento intelectual (obtenido por la libertad de los ayuntamientos) constituirá el verdadero adelanto general del país y contribuirá en primera línea al funcionamiento orgánico de las instituciones democráticas, que son la esencia del gobierno del pueblo por el pueblo;

Que el municipio independiente es la base de la libertad política de los pueblos, así como la primera condición de su bienestar y prosperidad, puesto que las autoridades municipales están más capacitadas por estrecha proximidad al pueblo, para conocer sus necesidades, y por consiguiente para atenderlas y remediarlas con eficacia.

Con este criterio, el Estado federal mexicano ha fortalecido este ámbito de gobierno y elevado a rango constitucional su existencia expresa y atribuciones, así como los términos y bases de colaboración, en igualdad, con la Federación y los gobiernos locales.

El universo normativo municipal presenta un serio problema de falta de conocimiento por la sociedad y aquellas disposiciones que están a disposición del público no tienen garantizada su actualidad y continuidad mediante un servicio público específico de su difusión.

Debe insistirse en el trabajo conjunto con los gobiernos locales para crear espacios de difusión de la normatividad municipal mediante su publicación obligatoria por los periódicos locales con los mecanismos administrativos y financieros adecuados

a cada caso, así como la paulatina informatización ya sea de gacetas o textos accesibles en sitios reservados en las páginas jurídicas, o con información jurídica, estatales.

Asimismo, debe proponerse uniformar los aspectos que nutren la técnica reglamentaria municipal con lineamientos generales que faciliten la labor de los ayuntamientos, para lo cual es de primera importancia contar con la experiencia comparada en las diversas materias de competencia municipal.

Para ello, no deben dejarse de lado situaciones materiales de la actividad o manifestación social, así como del servicio municipal que se regula, también otras que una adecuada lectura y procesamiento de datos actuales, experiencias y proyecciones locales, regionales, estatales, nacionales e incluso internacionales, para estar en condiciones de elaborar una disposición viable, pertinente y sobre todo, con una posibilidad real de cumplir su objetivo de ordenación.

La licenciada Lembo Torres, en su ensayo sobre el Manual de Técnica Normativa antes citado, proporciona una serie de estas cuestiones lógicas y de técnica normativa que no pueden estar fuera de todo proceso de reingeniería municipal¹⁵, incorporando elementos sociales, políticos y hasta tecnológicos para una función reglamentaria más eficaz:

- I. Redactar el texto normativo que se crea o modifica, aplicando términos del lenguaje ciudadano;
- II. Trabajar el texto legal en procesos electrónicos de datos;
- III. Diseñar los procesos garantizando la ejecución de las normas, con atención en las garantías de audiencia y legalidad;
- IV. Analizar en la emisión o reforma de la norma, las afectaciones al diseño institucional preexistente, sus efectos concretos sobre los ciudadanos, sobre la administración pública, sobre las organizaciones y grupos de interés, la

¹⁵ Lembo Torres, Leticia, *Manual de Técnica Normativa*, Op. cit.

- necesidad de personal e instrumentos de organización y gestión pública y la factibilidad de las normas jurídicas;
- V. Analizar la comprensión que de las disposiciones normativas tienen ya los particulares y las autoridades;
 - VI. Realizar un análisis costo-beneficio en la emisión o reforma del Reglamento, es decir realizar el comparativo de las ventajas y las desventajas o los gastos y los beneficios;
 - VII. Llevar a cabo el cabildeo y estrategias para amarrar políticamente la norma, antes de que inicie el proceso formal de discusión, y
 - VIII. Elaborar los documentos introductorios (preámbulo y exposición de motivos) de la disposición normativa, mismos que ayudarán en la comprensión del proyecto de reglamento o de la reforma correspondiente.

En cualquier caso, la reglamentación municipal como función debe estar debidamente complementada con la publicación de los ordenamientos municipales como servicio, para poder considerar que el municipio, desde su ámbito, cumple cabalmente con su responsabilidad, apuntalando el Estado de Derecho y los distintos procesos para su consolidación democrática, uno de los cuales es, sin duda, el acceso a la información jurídica.

Quedan pendientes aún algunos tópicos de urgente resolución, como el cumplimiento de la obligación de publicación de las disposiciones generales y obligatorias por los municipios, y su constatación, pues un servicio público tardío ó deficiente es un servicio público negado; el valor jurídico de las publicaciones en línea; los contextos de actualización tecnológica de las instancias responsables y los espacios de colaboración con los acuerdos pertinentes, entre autoridades estatales y municipales para resolver viejos problemas que enfrentan las publicaciones municipales, como el presupuesto necesario para un publicación impresa diaria (o por lo menos regular, en función de la misma movilidad normativa que presente), un tiraje suficiente para cubrir a los destinatarios inmediatos y las bases

de consulta mínimas (oficinas y bibliotecas públicas), inclusive fuera del municipio (gobierno local, archivos federales), o el acceso a los órganos oficiales locales.

Para trabajar en este sentido, se recomienda revisar las memorias de los dos foros organizados con tal propósito, en 2006 y este año 2009, ambos a instancias de la Secretaría de Gobernación y el último también con la participación de la Procuraduría General de la República¹⁶.

Concretamente, entre las conclusiones alcanzadas en la Reunión Nacional de Directores de Diarios, Periódicos, Gacetas y Boletines Oficiales de los Estados Unidos Mexicanos, llevada a cabo los días 26 y 27 de abril de 2006 convocada por la Secretaría de Gobernación para analizar, proponer y evaluar políticas, mecanismos de operación y difusión de tales medios, destacan:

- Analizar la conveniencia orgánica y operativa de una normatividad especial para las publicaciones oficiales;
- La informatización progresiva de las publicaciones oficiales, e integración de bancos históricos para la certificación fidedigna de textos legales;
- Consensuar los efectos legales de la publicación en línea de los textos jurídicos, habida cuenta del incremento de las consultas por Internet y la cobertura de la red mundial de datos, y
- Alcanzar un equilibrio óptimo entre publicaciones impresas y en línea, a fin de que ambas opciones sean autofinanciables y convenientes para el área responsable y sus usuarios.

En la Reunión Nacional de Órganos de Publicación Oficial y Procuradurías Generales de Justicia, realizada los días 22 y 23 de julio de 2009, se trató la cuestión en el panel de discusión moderado por el licenciado Felipe de Jesús Romo

¹⁶ Ver Biblioteca Jurídica Virtual de la Secretaría de Gobernación, eventos 2006 y 2009, www.ordenjuridico.gob.mx.

Cuéllar, Director General Adjunto de Apoyo al Desarrollo de los Gobiernos Locales del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, de la Secretaría de Gobernación, sobre “Panorama actual y perspectivas de la publicación oficial de las disposiciones municipales”.

En dicho panel, el maestro Emiliano Martínez Coronel, Director de Asuntos Jurídicos del Municipio de Morelia, propuso trabajar en la homologación de criterios concertados para la aplicación, creación y modificación de la reglamentación municipal, como una política pública de fortalecimiento de la certeza jurídica en este orden de gobierno con base en normas claras y su permanente actualización tecnológica.

Por su parte, el licenciado Gerardo Zarza Uribe, Subdirector del Periódico Oficial del Estado de Morelos, propuso desarrollar los medios para una actualización efectiva de las publicaciones oficiales, tanto para cumplir cabalmente su función legal como para proveer a los ciudadanos del medio idóneo para conocer la ley, sus derechos y poder ejercerlos con certeza.

A su vez, la titular de la Unidad Municipal de Información de Naucalpan de Juárez, Estado de México, licenciada Leticia Lembo Torres, propuso especificar aspectos comunes que permitan al orden municipal generar servicios eficientes y de calidad para la publicación oficial, con recurso a medios tecnológicos e informáticos y la revisión del marco normativo para su actualización.

Como conclusión de este panel, así como de los trabajos generales de la Reunión, algunas propuestas estuvieron dirigidas al tema de las publicaciones municipales, su difusión e informatización:

- Revisar la viabilidad operativa y financiera de los órganos de publicación oficial con el fin de contar con un diagnóstico real de las posibilidades de informatización de este servicio, los tiempos de adecuación tecnológica y la eficiencia de sus procesos operativos.

- A partir del estudio y conocimiento reflexivo de la experiencia comparada, identificar aquellos aspectos que puedan aportar mejores posibilidades de eficiencia, cobertura y actualización tecnológica a las publicaciones oficiales mexicanas.
- Identificar los elementos y características técnicas para facilitar procesos de captura y difusión de las disposiciones jurídicas en línea, a partir de estándares normativos e informáticos nacionales.
- Continuar conjuntamente la integración del orden jurídico nacional y su sistema de compilación y consulta conforme la disponibilidad de los medios electrónicos facilite su digitalización, actualización y cobertura.
- Valorar la conveniencia de revisar los marcos regulatorios en busca de las formas que permitan mejorar los servicios de publicación de las disposiciones jurídicas, para una mejor sistematización y difusión de las mismas.
- Reforzar la certeza jurídica de los ciudadanos mediante la digitalización prospectiva de las publicaciones oficiales, el respaldo tecnológico, el diálogo constructivo con el usuario y la posibilidad del pago en línea y otras facilidades de acceso a la información.
- Aprovechar la capacidad informativa de las páginas electrónicas como medios de culturización en la legalidad y de difusión de las políticas públicas de prevención del delito, así como de espacio confiable para la participación ciudadana.
- Trabajar en la homologación de criterios concertados para la aplicación, creación y modificación de la reglamentación municipal, con base en normas claras y su permanente actualización tecnológica.
- Desarrollar los medios de colaboración para una actualización efectiva de las publicaciones oficiales y proveer a los ciudadanos el medio idóneo para conocer la Ley, sus derechos y poder ejercerlos con certeza.

Parte del sentido de estas conclusiones y propuestas, cuya materialización en acuerdos firmes deberá evaluarse en

próximos encuentros, gira en torno a la contribución de la difusión de los reglamentos municipales al buen gobierno municipal y en un sentido más amplio, a la cultura de la legalidad en la vida municipal.

Es una contribución fundamental por representar la única posibilidad que tiene el destinatario de la norma, sea gobernante –como aplicador– o gobernado –como obligado–, de conocer el alcance de los derechos, prerrogativas, deberes y obligaciones a su cargo, pues es sabido que más allá del precepto *la ignorancia de la ley no exime de su cumplimiento*, nos encontramos con que ésta es, precisamente, la realidad: ignorancia de la Ley y obligación formal de cumplirla.

Es en este tenue espacio entre ignorancia y obligación que encuentra un campo fértil la arbitrariedad y la discrecionalidad. El ciudadano se acostumbra a que la voluntad del funcionario público, buena o mala según sea, esté en posibilidad de comprarla, sea la verdadera ley, y éste, por su parte, se convierte de guardián en vulnerador del Estado de Derecho.

La corrupción crea un vínculo no de confianza, sino de complicidad que el propio Estado debe identificar como el origen de los serios y aparentemente irresolubles problemas que enfrenta estructuralmente: pobreza, marginación, analfabetismo, inseguridad, opacidad en los actos de gobierno, justicia sesgada, abuso de autoridad, etc.

Cierto es que se trata de expresiones que pueden relacionarse con la distribución de la riqueza, la pérdida de valores familiares y cívicos tradicionales por múltiples influencias, incluso mediáticas, así como los efectos del cambio social derivado del aumento de población, y con ello, de la demanda multiplicada de bienes y servicios cuya oferta, pública o privada, y sus posibilidades de satisfacción, está simplemente rebasada.

Pero también es cierto que en mucho influye en el agravamiento y la disminución de efectos positivos en las políticas públicas

respectivas el manejo corrupto de recursos públicos, su utilización patrimonialista o con propósitos electorales, así como la falta de confianza de la ciudadanía en sus poderes públicos, autoridades y en las soluciones que da el Derecho que empieza específicamente en la ventanilla de atención al público, en el semáforo, en la visita de inspección, en la notificación, al expedir un documento o en una licitación.

Revertir esto desde el mismo Estado no es una tarea fácil. No la ha sido y la prueba está en la percepción que tienen los mexicanos del índice de corrupción en el país. Es, por otra parte, una excelente oportunidad para reconstruir sobre bases firmes el pacto social, en función de procesos democratizadores integrales, con corresponsabilidad y compromiso mutuo entre el gobierno y la sociedad, y para ello, la educación jurídica y el acceso a la información jurídica son requisitos y medios indispensables.

La consolidación del Estado democrático de Derecho no tendrá una raíz firme sin su reflejo adecuado en los tres órdenes de gobierno, sin la necesaria complementariedad entre cultura del buen gobierno –transparencia, rendición de cuentas, combate a la corrupción–, cultura cívica –respeto, orden, seguridad– y cultura de la legalidad –conocimiento y cumplimiento conciente y razonado, por gobernantes y gobernados, de las disposiciones jurídicas–.

El Sistema de Compilación y Consulta del Orden jurídico Nacional es una opción viable para insertar al ámbito municipal en esta estructuración integral de democratización efectiva de la vida nacional, así como la convocatoria a los gobiernos municipales para trabajar conjuntamente en los aspectos que cubre su normatividad, proveyendo herramientas técnicas para conocer y aprovechar la experiencia reglamentaria municipal, para un mejor gobierno.

Eficiencia fiscal en el federalismo mexicano

Genaro Aguilar Gutiérrez*

1. Introducción

Con la finalidad de contribuir al entendimiento pleno de la lógica de la administración municipal actual en México, este estudio analiza el funcionamiento de la eficiencia recaudatoria, el cual incluye tres apartados.

En el primero se discute la distribución de responsabilidades tributarias entre niveles de gobierno. La teoría de la tributación plantea que la eficiencia fiscal depende de la elección adecuada, del nivel de gobierno, de cada uno de los impuestos. Mayor descentralización en la asignación de funciones fiscales exige, para alcanzar los objetivos de equidad y eficiencia en el gasto público, mayores responsabilidades y mayor eficiencia recaudatoria por parte de los administradores públicos locales de los estados y municipios.

En el segundo se presenta la distribución regional y estatal de la recaudación tributaria por niveles de gobierno. Los resultados muestran el grado de concentración que existe en la captación de recursos fiscales; también son presentados los métodos empleados para el cálculo del potencial de la capacidad

* Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Estatal de Campinas de São Paulo, Brasil. Segundo Lugar del Premio Nacional de Finanzas Públicas 2008 (Cámara de Diputados CEFP); Segundo Lugar en el Premio INAP, 2001 y Primer Lugar en el Premio Maestro Jesús Silva Herzog, 1998. Actualmente es Profesor Titular C de la Sección de Estudios de Posgrado e Investigación de la Escuela Superior de Economía del Instituto Politécnico Nacional.

tributaria; se analizan las ventajas y desventajas de cada uno de ellos y se formaliza el método de frontera estocástica (Alfirman, 2003; Battese, 1992 y Battese y Coelli, 1991).

En el tercer apartado hemos puesto la atención en los resultados econométricos de la aplicación del método de frontera estocástica en México, en la cuantificación de la captación de recursos fiscales por regiones y estados, entre 1992 y 2007, en dos niveles de gobierno con tres modalidades: los estados, los municipios que son la capital del estado y los municipios del interior.

En las conclusiones se presentan los resultados del cálculo del esfuerzo fiscal en México, entre 1992 y 2007. Se observa que las administraciones fiscales de los estados y municipios de la mayor parte del país no realizan un esfuerzo fiscal adecuado, lo que implica elevar su eficiencia recaudatoria, antes que incrementar sus atribuciones en la captación de recursos tributarios. Finalmente, y con base en los resultados obtenidos en la cuantificación de la captación y el esfuerzo fiscal, se discute la necesidad así como los límites para descentralizar funciones fiscales.

2. Federalismo fiscal y eficiencia actual de las administraciones municipales en México

En esta sección se analizan las bases conceptuales para la definición de las responsabilidades tributarias de los niveles de gobierno. En esta sección también se estudian las dificultades provocadas por un sistema de financiamiento caracterizado por la reducida participación de los ingresos tributarios propios y la dependencia de las transferencias intergubernamentales.

2.1 Competencias fiscales y déficit

En esta investigación mostraremos que la fragilidad financiera de los gobiernos estatales y municipales de México se debe básicamente al tipo de prácticas fiscales emprendidas por los

gobiernos locales. La falta de responsabilidad fiscal se expresa en la reducida preocupación por la elevación de los ingresos tributarios propios y la expansión del gasto público local, justificado por el estímulo de poder transferir el financiamiento de sus déficits hacia el conjunto de la Federación.

La generalización de este comportamiento por los gobiernos estatales y municipales es una causa importante del descontrol financiero del sistema federativo y del déficit fiscal que llevó a las crisis económicas de 1976 y de 1982-1987; así como de la persistencia de dicho déficit en los años noventa del siglo xx.

Actualmente el mantenimiento de la estabilidad económica y la recuperación de la economía con fines redistributivos que benefician más a quienes menos tienen, así como la necesidad de mejorar la eficiencia en la cobertura de servicios públicos, imponen la necesidad de reestructurar el federalismo fiscal mexicano.

Las crisis económicas recurrentes en México han mostrado que el logro permanente de la estabilidad económica es altamente dependiente de la reducción del déficit fiscal a partir del control financiero de los tres niveles de gobierno (Serra y Rodríguez, 2007; Faguet, 2001). De esta forma, el crecimiento económico depende de la generación del superávit fiscal, así como de la contribución del sector público para la canalización del ahorro doméstico hacia las actividades productivas. La mayor adecuación de la oferta de bienes públicos a las preferencias de la sociedad requiere una mejor calidad en dichos servicios a partir de la clara definición de las funciones de la Federación, de los estados y de los municipios.

La eliminación del desequilibrio fiscal es una de las condiciones para enfrentar con éxito los desafíos macroeconómicos de estabilidad, crecimiento y distribución. Frente a la imposibilidad de continuar incrementando la presión tributaria sobre la base gravada actual, *surge la necesidad de transferir funciones*, hoy desarrolladas por el Gobierno Federal, hacia los niveles inferiores de gobierno.

En una República Federal, el diseño del sistema de impuestos, además de establecer cuáles son los instrumentos tributarios que menos distorsionan en términos de eficiencia distributiva, se concentra en la definición de los niveles de gobierno más adecuados para ejercer la gestión de los distintos instrumentos tributarios del sistema.

La distribución de responsabilidades tributarias entre niveles de gobierno debe considerar las atribuciones jurídicas en torno a factores y actividades económicas, como la posible respuesta de los agentes económicos frente a un sistema descentralizado de impuestos; por lo tanto, la eficiencia de los instrumentos tributarios depende de la elección de la esfera adecuada para la gestión tributaria de cada uno de los impuestos del sistema. Adicionalmente, el sistema tributario es central en la estructuración de las relaciones financieras entre los niveles de gobierno: el objetivo básico de todo el sistema tributario es generar los recursos suficientes para financiar el abastecimiento de bienes y servicios públicos (Boadway, 2003; Bahl, 1991; y Musgrave, 1969).

No obstante, la existencia de disparidades socioeconómicas interregionales, interestatales e intermunicipales en una federación impide que todas las unidades de gobierno que la componen puedan financiar la totalidad de sus gastos con los recursos tributarios generados en sus jurisdicciones; por esa razón, el sistema de financiamiento público en países federales (que presentan desigualdades socioeconómicas importantes entre estados y municipios) descansa no sólo en tributos, sino también en transferencias intergubernamentales como mecanismo de corrección de disparidades en la generación de recursos tributarios propios de los estados y los municipios (Bird y Ebel, 2007). Aunque, el peso de los recursos tributarios, *vis-a-vis* el de las transferencias intergubernamentales en la estructura de financiamiento de las unidades receptoras, genera incentivos que acaban afectando el funcionamiento de la Federación.

Así, las transferencias pueden tornarse en un mecanismo de financiamiento que transfiere los costos de abastecimiento de bienes públicos locales hacia el conjunto de la federación. La evidencia en el caso de municipios y entidades del país muestra que una mayor importancia relativa de las transferencias en la estructura de financiamiento de éstos determina un bajo interés en la exploración de las bases tributarias propias. Los municipios, incluso los más desarrollados, cuanto más reciben de la federación; menor esfuerzo fiscal realizan (Sour, 2008; Aguilar, 2003). Por consiguiente, la expansión del gasto y el reducido esfuerzo de recaudación tributaria de entidades y municipios tienen efectos sobre el equilibrio fiscal del conjunto del sector público.

2.2 Federalismo clásico: ¿Quién debe ejercer cada impuesto?

La teoría de la tributación nos muestra que el grado de correspondencia entre contribuyentes y beneficiarios de los servicios públicos proporcionados por cada nivel de gobierno define las fuentes y el tipo de financiamiento de los niveles de gobierno (Singh, 2007; Bird y Ebel, 2007; Boadway, 2003; Bird y Stauffer, 2001 y Rodden, 2002).

El modelo clásico de Tiebout (1956) muestra que la principal respuesta de los agentes económicos ante el establecimiento de impuestos locales es la movilidad interjurisdiccional de factores y actividades económicas: la minimización de los efectos ocasionados por el sistema de impuestos a la movilidad interjurisdiccional permite definir cuáles niveles deben ser encargados de la gestión de impuestos: derechos, productos, etc.

El primer supuesto del modelo de Tiebout es la necesidad de atribuir a los gobiernos locales la tributación sobre los inmuebles; en esa dirección se sugiere que los impuestos sobre la propiedad sean delegados a éstos (Singh, 2007; Wildasin, 1995; Oates, 1972).

Como la vinculación entre carga tributaria y oferta de servicios públicos es un determinante importante del grado de eficiencia

en el abasto de servicios públicos, la estructura de financiamiento de los gobiernos locales debe descansar, fundamentalmente, en tarifas (*user charges*) por la utilización de servicios públicos y en impuestos sobre la propiedad que permitan una mayor identificación entre contribuyentes y beneficiarios del sistema local de servicios públicos.

En el caso de las tarifas, la correspondencia entre contribuyentes y beneficiarios es clara y, como el abasto local de servicios públicos provoca la valorización de las propiedades dentro de una jurisdicción, los impuestos sobre la propiedad permiten una vinculación razonable entre beneficiarios y carga de impuestos (Singh, 2007; Boadway, 2003; Bird y Stauffer, 2001; Wildasin, 1995 y Rubinfield, 1987); de lo anterior se deduce que el impuesto predial debe ser competencia de los gobiernos locales.

En contrapartida, el reconocimiento de que la movilidad interjurisdiccional es una respuesta casi siempre factible ante la aplicación descentralizada de impuestos sobre bienes que no son inmuebles (como el impuesto sobre la renta) implica que los instrumentos tributarios sobre tales bienes deben ser administrados nacionalmente y, por ello, atribuible a la Federación (Boadway, 2003; Jin, *et al.*, 1999; Wildasin, 1995; Atkinson y Stiglitz, 1980). En otras palabras, si en México se estableciera un sistema descentralizado del impuesto sobre la renta, ello conduciría a tasas diferenciadas de tal impuesto que acabarían generando una suerte de competencia (no necesariamente desleal) entre los estados.

Una implicación importante de lo anterior es la necesidad de que los instrumentos tributarios de carácter redistributivo correspondan al nivel más amplio de gobierno, debido a que los objetivos de equidad distributiva pueden ser alcanzados sin afectar la eficiencia en la distribución espacial de recursos en la economía con cargas impositivas al ingreso.

Los argumentos a favor de la aplicación federal de este tipo de impuestos descansan en la eficiencia del abasto de servicios

públicos. Como el alcance nacional de los beneficios derivados de la oferta de servicios públicos federales dificulta la identificación de beneficiarios y contribuyentes, el financiamiento tributario del Gobierno Federal a través de impuestos sobre el ingreso de las personas físicas y morales, basados en la capacidad de pago, no requieren la vinculación entre beneficiarios y contribuyentes; por lo tanto no se afecta la eficiencia en el abasto de servicios públicos (Singh, 2007; Wildasin, 1995; Maxwell, 1969). Por el contrario, si el financiamiento tributario de los servicios públicos locales se basara en impuestos de carácter redistributivo, se esperaría una oferta pública excesiva en comparación con la que sería producida bajo condiciones óptimas (Boadway, 2003; Rodden, 2002; Peltzman, 1992).

Por otro lado, la federalización de impuestos sobre activos no mobiliarios impide que unidades de gobierno del mismo nivel puedan utilizar la política tributaria para atraer factores productivos a sus regiones. En ese sentido, el carácter nacional de los tributos sobre activos no mobiliarios elimina las posibilidades de guerras fiscales entre unidades de gobierno del mismo nivel.

A diferencia de la definición inequívoca de responsabilidades en relación a los impuestos sobre la propiedad y sobre los ingresos, los criterios de eficiencia y equidad no favorecen una orientación clara en lo que se refiere a cuál gobierno es el adecuado para administrar los tributos de carácter indirecto, debido a la ambigüedad de los criterios que favorecen la atribución de las responsabilidades sobre ese tipo de tributos para un determinado nivel de gobierno. El principio de la correspondencia entre la dimensión de la base tributaria y el nivel de gobierno responsable por su gestión, favorece la descentralización de este tipo de impuestos (Boadway, 2003; Faguet, 2001; Bird y Stauffer, 2001; Shah, 1992).

La mayor participación de los recursos tributarios propios en la estructura de financiamiento de los gobiernos locales desempeña un papel fundamental para garantizar el abasto

eficiente de servicios públicos, adaptado a las demandas locales. Los impuestos indirectos constituyen parte importante de los ingresos, especialmente en países de nivel medio de desarrollo (como México). La descentralización de estos impuestos permitiría garantizar la suficiencia financiera de las unidades de gobierno estatales y municipales.

No obstante, a pesar de los beneficios de la mayor participación de ingresos tributarios propios en el financiamiento de los gobiernos locales y municipales, la aplicación descentralizada de impuestos sobre la producción y comercialización de bienes y servicios puede generar distorsiones dentro del sistema de financiamiento público, ya que una de las características más importantes de toda República Federal es el amplio grado de apertura entre sus economías locales (libre circulación de mercancías entre estados y municipios), lo que torna posible la transferencia del peso del financiamiento público regional o estatal hacia otras localidades a través de la exportación de impuestos.

En consecuencia, si los bienes públicos locales son financiados por otras jurisdicciones, se rompe la correspondencia entre contribuyentes y beneficiarios, lo que lleva a un abasto ineficiente de servicios públicos tanto en la jurisdicción que exporta como en la que importa impuestos. La posible utilización de incentivos fiscales sobre ese tipo de tributos por parte de los gobiernos estatales o municipales con la finalidad de atraer actividades económicas hacia sus jurisdicciones es otro argumento a favor de la gestión federal sobre los impuestos indirectos. La descentralización de éstos estimula la competencia desleal entre gobiernos subnacionales del mismo nivel, a partir de incentivos tributarios que disminuyen la capacidad recaudatoria de todos los niveles de gobierno.

Otra justificación para la adopción centralizada de estos impuestos se fundamenta en la utilización del sistema tributario para alcanzar objetivos generales de política económica; la coherencia de esta política requiere la centralización de los

instrumentos tributarios indirectos (Rodden, 2002; Wildasin, 1995; y Gordon, 1983). Los desequilibrios estructurales en el grado de desarrollo económico regional que llevan a la existencia de bases tributarias desigualmente distribuidas es otro argumento que favorece la atribución Federal de los impuestos sobre la producción y comercialización con la finalidad de evitar que las disparidades interregionales e interestatales se traduzcan en un abasto desigual de los servicios públicos (Bird y Ebel, 2007).

Lo que los estudios empíricos de vanguardia demuestran es que una elección correcta de instrumentos tributarios y una adecuada distribución de responsabilidades tributarias entre niveles de gobierno no garantizan, necesariamente, la suficiencia financiera de los diversos niveles, debido a la existencia de disparidades económicas entre estados y municipios que dan lugar a capacidades locales diferentes de obtención de recursos tributarios y a un desigual abasto de bienes y servicios públicos (Faguet, 2001; Bird y Stauffer, 2001). Algunas federaciones han descentralizado históricamente cierto tipo de impuestos al consumo y a las exportaciones (Brasil) logrando que la capacidad de obtención de recursos propios de los estados y municipios aumenten y con ello su capacidad de financiar el desarrollo económico y social local (Serra y Rodrigues, 2007).

Se observa un grado de incompatibilidad entre la minimización de las pérdidas de eficiencia y la garantía de suficiencia financiera. Esa incompatibilidad es más profunda en naciones federalistas caracterizadas por enormes disparidades regionales, socioeconómicas y estructurales lo que distingue en el diseño del sistema tributario la insuficiencia financiera de las unidades descentralizadas de gobierno (Faguet, 2001; Bird y Stauffer, 2001).

En contraparte, la igualación de las disparidades de capacidad fiscal tiene costos en términos de eficiencia, principalmente en el abasto de bienes públicos, ya que la utilización de

transferencias federales destinadas a la igualación de recursos financieros entre estados y municipios debilita la vinculación entre la carga tributaria local y los beneficios derivados del abasto local de servicios públicos.

De esta manera, la existencia de enormes disparidades entre estados y municipios que caracteriza al federalismo mexicano justifica un análisis más profundo de los problemas derivados de la incompatibilidad entre los objetivos de eficiencia y la necesidad de atenuar las disparidades existentes en la obtención de recursos tributarios entre entidades de gobierno del mismo nivel. En la siguiente sección observaremos la recaudación nacional por estados y algunos métodos matemáticos para el cálculo del potencial recaudatorio de estados y municipios.

3. Métodos econométricos y eficiencia recaudatoria

Esta sección contiene dos apartados. En el punto 3.1 se analiza la distribución regional y estatal de la recaudación tributaria por niveles de gobierno entre 1992 y 2007, se discuten las causas de la enorme disparidad regional de recursos tributarios para cada nivel de gobierno. Se postula que la distribución horizontal de ingresos tributarios está determinada por dos tipos de factores: las disparidades en el desarrollo económico que determinan una distribución desigual de la capacidad tributaria o fiscal, y las diferencias en el esfuerzo fiscal de recaudación de los gobiernos estatales y municipales.

En el apartado 3.2 se presenta una de las contribuciones fundamentales de este estudio: se propone y desarrolla una metodología para estimar la capacidad fiscal de los estados y municipios de México, en virtud de que el potencial tributario se refiere a la recaudación que podría ser alcanzada si las bases tributarias fuesen explotadas eficientemente (dadas las características económicas de cada estado y municipio), se utiliza un proceso de estimación de la recaudación tributaria potencial como medida de capacidad fiscal.

3.1 Distribución de la recaudación tributaria por niveles de gobierno

Una de las características más significativas de la Federación mexicana es su enorme diversidad. Históricamente, la convivencia de varios estadios de desarrollo económico en el territorio nacional generó enormes disparidades socioeconómicas entre las regiones. En la actualidad, aunque esas disparidades han disminuido¹, las desigualdades socioeconómicas entre estados y municipios continúan siendo un signo característico de la economía mexicana.

Evidentemente, la distribución regional de recursos tributarios no escapa a la influencia de esas disparidades económicas: la concentración económica en algunos estados y municipios explica la distribución desequilibrada de la recaudación tributaria global y en cada uno de los niveles de gobierno locales.

El cuadro 3.1 ilustra las extremas diferencias en la obtención de recursos tributarios entre las unidades de la Federación. Considerada en su conjunto la región centro² generó, en promedio, durante el período 1992-1997, más del 70% de la recaudación tributaria estatal en todo el país; sin embargo, en 2007 dicha región disminuyó su participación en la recaudación total a 63%. El Distrito Federal produjo más de sesenta por ciento de los recursos locales de las entidades del país y aunque disminuyó en 2007, continuó generando más de la mitad de los ingresos propios a nivel entidad (51.33%). En contrapartida, en ese mismo período, las regiones Golfo, Norte, Península de Yucatán y Sur (que representan más de 60% del territorio nacional y 33% de la población mexicana) generaron en su conjunto 15% de los ingresos locales de todo el país. A su vez,

¹ No se puede ignorar que el desarrollo económico de México, posterior a la Segunda Guerra Mundial, generó importantes vías de comunicación terrestre y obras de infraestructura que permitieron una integración nacional menos excluyente de lo que era hacia mediados del siglo XIX.

² La regionalización utilizada en esta investigación se basa en el principio de homogeneidad socioeconómica, sobre todo de ingreso por habitante, observando, en lo posible, la agregación de estados vecinos. Esta regionalización es válida ya que las características fisiográficas y geográficas inciden en las socioeconómicas.

³ En los Estados Unidos, el Representative Tax System (RTS) y el Representative Revenue

la descomposición de la recaudación por niveles de gobierno muestra que tanto las recaudaciones tributarias estatales como las municipales y, por inferencia, las federales son altamente concentradas.

Para construir un cuadro que permitiera observar la concentración de los ingresos tributarios municipales se tomaron los datos correspondientes a las recaudaciones de los 300 municipios más importantes del país, reportados en el documento *Finanzas públicas estatales y municipales de México*. En primer lugar, se contabilizó el total de ingresos propios de todos los municipios que eran a su vez las capitales estatales y se estimó la participación del municipio de cada capital en los ingresos de las capitales de todo el país. Posteriormente, se tomaron los datos correspondientes al resto de los municipios contabilizando los ingresos de los municipios del interior del país, se obtuvo la participación que cada estado tenía en los ingresos de los municipios que no son capitales. Algunos resultados interesantes surgen de esta metodología.

Como se puede observar en el cuadro 3.2, los ingresos de los municipios del interior se encuentran ligeramente más concentrados que los municipios que contenían a las capitales de los estados; ello se explica, en gran parte, porque en varias entidades existen ciudades muy importantes del interior de donde se obtienen recursos tributarios mayores incluso que en las capitales, debido a la existencia de actividades económicas relevantes. Por ejemplo, en el año 2007 en el Estado de México municipios como Naucalpan o Tlalnepantla generaron más recursos que la capital estatal (Toluca). Lo mismo ocurrió con otros municipios del interior como Benito Juárez (donde se ubica Cancún) que no es la capital de Quintana Roo; es el caso de las ciudades turísticas del Océano Pacífico (como Acapulco) y la Península de Yucatán o de las zonas manufactureras en el norte del país.

En el cuadro 3.2 vemos que la región centro concentra 23% de los ingresos de las capitales y 28% de los recursos generados

Cuadro 3.1 Contribución de los estados a la recaudación nacional 1992-1997 y 2007

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	2007
Nacional	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Centro	74.42	75.26	75.68	73.22	72.42	75.20	63.05
Distrito Federal	65.80	66.04	66.36	63.70	62.86	65.45	51.33
Hidalgo	0.36	0.35	0.42	0.42	0.50	0.47	0.25
Estado de México	6.01	6.59	6.52	6.26	6.31	6.47	7.55
Morelos	1.25	1.19	1.03	1.52	1.55	1.37	1.05
Puebla	0.60	0.63	0.90	0.84	0.79	0.95	0.79
Querétaro	0.26	0.31	0.33	0.32	0.25	0.29	2.03
Tlaxcala	0.14	0.13	0.13	0.14	0.17	0.20	0.05
Golfo	0.96	0.66	0.61	0.58	0.81	0.73	1.69
Tabasco	0.19	0.21	0.20	0.20	0.48	0.45	0.31
Veracruz	0.77	0.45	0.41	0.38	0.34	0.29	1.38
Noreste	5.80	6.28	6.14	6.68	6.97	7.90	6.56
Nuevo León	4.25	4.60	4.38	4.80	4.85	5.57	5.28
Tamaulipas	1.54	1.67	1.75	1.88	2.12	2.33	1.28
Noroeste	5.73	4.97	4.95	5.77	5.58	6.63	9.33
Baja California	1.88	1.70	1.71	1.88	1.88	2.16	3.50
Baja California Sur	0.12	0.09	0.15	0.13	0.13	0.21	1.45
Nayarit	0.51	0.44	0.45	0.39	0.37	0.46	0.51
Sinaloa	0.95	1.00	0.94	0.80	0.84	1.40	1.86

Sonora	2.27	1.74	1.70	2.57	2.36	2.40	2.01
Norte	3.49	3.39	3.80	4.40	4.57	5.02	5.90
Coahuila	0.69	0.74	0.81	0.95	1.05	1.04	1.45
Chihuahua	2.46	2.34	2.63	2.85	2.86	3.34	3.19
Durango	0.16	0.14	0.16	0.40	0.44	0.42	0.47
San Luis Potosí	0.06	0.09	0.11	0.08	0.08	0.09	0.54
Zacatecas	0.12	0.08	0.09	0.11	0.14	0.12	0.25
Occidente	6.45	6.06	5.61	5.50	4.92	5.25	8.87
Aguascalientes	0.18	0.23	0.15	0.12	0.14	0.16	0.44
Colima	0.15	0.10	0.05	0.05	0.06	0.07	0.27
Guanajuato	0.40	0.23	0.21	0.25	0.27	0.30	1.95
Jalisco	5.26	5.13	4.86	4.72	4.08	4.35	5.35
Michoacán	0.46	0.38	0.34	0.35	0.37	0.38	0.86
P. de Yucatán	1.06	1.48	1.49	1.60	2.34	2.38	3.06
Campeche	0.01	0.17	0.22	0.32	0.34	0.42	0.24
Quintana Roo	0.54	0.57	0.58	0.63	1.41	1.33	2.32
Yucatán	0.51	0.74	0.69	0.65	0.59	0.64	0.50
Sur	2.08	1.90	1.72	2.26	2.38	2.71	1.58
Chiapas	0.54	0.46	0.38	0.89	0.90	0.75	0.36
Guerrero	1.45	1.33	1.23	1.26	1.38	1.80	1.11
Oaxaca	0.09	0.11	0.11	0.11	0.11	0.16	0.11

Fuente: Cálculos propios a partir de *El ingreso y el gasto público en México, edición 1999, y Finanzas públicas estatales y municipales de México 1994-1997 y 2007*; INEGI.

por los municipios del interior del país; también destaca que algunos estados que no aportan cantidades relevantes al ingreso tributario de las capitales sí participan con una proporción importante de los recursos que se obtienen desde los municipios del interior del país.

En términos relativos, la alta participación de algunos estados en la captación tributaria de los municipios del interior del país es fácilmente explicada cuando se observa el dinamismo económico de sus ciudades: son los casos de los municipios de Ensenada y Tijuana en Baja California; Ciudad Juárez en Chihuahua; Celaya, Irapuato y León en Guanajuato; Acapulco en Guerrero; Puerto Vallarta en Jalisco; Naucalpan, Huixquilucan y Tlalnepantla en el Estado de México; San Pedro Garza García, Morelos y San Nicolás de los Garza en Nuevo León; así como Benito Juárez (donde se encuentra la ciudad de Cancún) y Cozumel en Quintana Roo; Mazatlán en Sinaloa; Cajeme y Guaymas en Sonora; Boca del Río, municipio de Veracruz y Poza Rica en Veracruz. Todos ellos son municipios que no contienen a la capital del estado, pero cuyo dinamismo y características estructurales de sus actividades económicas los hacen adquirir en ocasiones mayor importancia en la recaudación tributaria que los municipios de las capitales.

Las desigualdades en la concentración de la recaudación tributaria no se atenúan si se controla la escala poblacional de las unidades de la federación; por ejemplo, en 1992 la recaudación estatal *per cápita* de la región centro fue más de 18.7 veces superior a aquella generada en el sur. Análogamente, cuando se hace esa comparación por entidades se aprecia que cada habitante de la Ciudad de México (Distrito Federal) produjo una cantidad de recursos tributarios 16.2 veces mayor que aquella generada por los habitantes del Estado de México.

Estas disparidades disminuyeron de 1992 a 2007; no obstante, en 2007 la recaudación *per cápita* de la región centro fue aún 12.9 veces mayor a la de la región sur, y el Distrito Federal

produjo ingresos tributarios, por habitante, 10.9 veces mayores que los generados en el Estado de México.

A nivel federal tales diferencias también se presentan: de acuerdo con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entre 1992 y 1997 la Federación obtuvo de cada habitante del centro una cantidad de recursos tributarios ocho veces mayor que la obtenida del Sur o de la Península de Yucatán; de la misma forma se puede observar que, por ejemplo, en la Ciudad de México la recaudación federal *per cápita* fue (en promedio) cerca de 60 veces mayor que la obtenida en Durango.

Volviendo a los gobiernos subnacionales, y partiendo del análisis detallado de ingresos tributarios *per cápita* por estados, podemos concluir que aunque las diferencias de desarrollo económico de los estados sean menores, existen disparidades significativas: los gobiernos estatales del Centro obtuvieron una recaudación *per cápita* cinco veces superior a la del Norte. Comparando, una vez más, con el Distrito Federal, se puede constatar que se recaudó por habitante un valor de impuestos alrededor de 4.7 veces mayor que el obtenido en 2007 por el gobierno de Nuevo León.

Como ya se mencionó, tales disparidades tributarias entre estados y municipios de la Federación pueden ser explicadas no sólo por las diferencias regionales en la estructura económica, sino también por la propia gestión y eficiencia tributaria de estados y municipios. Mientras que las características económicas vigentes en una jurisdicción definen la capacidad de obtención de recursos tributarios de cada nivel de gobierno, el esfuerzo de recaudación mide la eficiencia en la obtención de ingresos tributarios por parte de las administraciones responsables. Formalmente, la recaudación tributaria de una determinada unidad de gobierno puede ser expresada por la siguiente identidad:

$$R_{i,t} = R_{i,t}^* \times E_{i,t} \quad (1)$$

donde:

$R_{i,t}$ = recaudación tributaria de la unidad de gobierno i en el período t ;

$R_{i,t}^*$ = capacidad tributaria de la unidad federativa i en el período t ;

$E_{i,t}$ = esfuerzo fiscal de recaudación de la unidad de gobierno i en el período t .

De la ecuación (1) se puede deducir que capacidad y recaudación tributaria no son sinónimos: mientras que la primera se refiere a la recaudación que se podría obtener, dadas las características socioeconómicas de una determinada jurisdicción, es decir, la recaudación tributaria potencial, la segunda es simplemente la recaudación observada o efectiva.

La recaudación efectiva podría ser igual a la potencial en el caso en que la eficiencia en la obtención de recursos tributarios fuera similar al nivel máximo posible ($E_{i,t} = 1$). En caso contrario, las diferencias en el esfuerzo de recaudación de cada unidad de gobierno constituyen otra fuente explicativa de las disparidades regionales en la recaudación tributaria. La separación de esas dos fuentes de disparidades en la generación de recursos tributarios hace necesaria la estimación de la capacidad fiscal de las unidades federativas a partir de las características de su estructura socioeconómica.

3.2 ¿Pueden los municipios contribuir al equilibrio fiscal?

La captación de ingresos tributarios de una unidad de gobierno está determinada por las características económicas vigentes en su jurisdicción, tales como: ingreso *per cápita* y distribución personal del mismo, composición de la producción, concentración poblacional, así como de las actividades económicas y de la vocación productiva a nivel territorial;

Cuadro 3.2
Contribución al ingreso tributario municipal de las capitales de los estados y de los municipios del interior en México, 2007.

	Capitales de los estados	Municipios del Interior
Nacional	100.00	100.00
Centro	22.68	27.65
Hidalgo	0.84	0.32
Estado de México	6.05	25.46
Morelos	0.46	0.08
Puebla	7.00	0.43
Querétaro	8.03	0.76
Tlaxcala	0.30	0.60
Golfo	2.05	6.01
Tabasco	0.06	1.60
Veracruz	1.99	4.40
Noreste	16.56	11.65
Nuevo León	14.89	9.13
Tamaulipas	1.67	2.52
Noroeste	17.82	15.58
Baja California	5.83	5.01
Baja California Sur	1.14	1.49
Nayarit	0.00	0.33
Sinaloa	4.52	4.28
Sonora	6.33	4.47
Norte	16.00	12.46
Coahuila	2.06	2.26
Chihuahua	8.27	6.68
Durango	2.07	0.37
San Luis Potosí	2.89	0.64
Zacatecas	0.70	2.51
Occidente	18.62	17.37
Aguascalientes	3.30	0.05
Colima	0.67	0.37
Guanajuato	0.46	7.43
Jalisco	12.00	8.23
Michoacán	2.19	1.30
Península de Yucatán	4.78	4.54
Campeche	0.69	0.24
Quintana Roo	0.74	4.30
Yucatán	3.35	0.00
Sur	1.48	4.75
Chiapas	0.11	0.46
Guerrero	0.62	4.21
Oaxaca	0.75	0.08

Fuente: Cálculos propios a partir de *Finanzas públicas estatales y municipales de México 2007*, INEGI.

entre otras. Una vez definidas las bases de tributación, el paso siguiente es la aplicación de un modelo para estimar la capacidad máxima de tributación. De acuerdo con estudios internacionales, la práctica más común ha sido la aplicación de promedios nacionales para determinar la recaudación potencial (Mikesell, 2007).

3.2.1 Midiendo la capacidad tributaria

El informe de la comisión asesora para las relaciones intergubernamentales del Congreso de los Estados Unidos (*Advisory Commision of Intergovernmental Relationship*, Acir, 1986) presentó por primera vez una síntesis de una amplia gama de métodos de estimación de la capacidad fiscal a partir de la aplicación de la carga tributaria nacional sobre el producto interno bruto estatal o municipal:

$$R_i^* = \tilde{CT} \times PIB_i = \left(\frac{\tilde{R}}{PIB} \right) \times PIB_i \quad (2)$$

donde:

R_i^* = Recaudación tributaria potencial en la unidad de la federación i ;

\tilde{CT} = Carga tributaria nacional;

\tilde{R} = Recaudación tributaria nacional;

PIB_i = Producto Interno Bruto en la unidad de la Federación i ; y

PIB = Producto Interno Bruto nacional.

Sin embargo esta medida presenta la limitación de que, al asumir que el PIB local es el único determinante de la capacidad de obtención de recursos tributarios, deja de lado otras características económicas que inciden significativamente en la recaudación tributaria, como la distribución del ingreso, la

composición de la producción, la urbanización y la concentración espacial de las actividades económicas, por ejemplo.

Otros métodos contables más desarrollados calculan la recaudación potencial a partir de la desagregación de la carga tributaria en sus diversos impuestos; en este sentido, la capacidad fiscal puede ser definida como la recaudación tributaria que una unidad de gobierno podría obtener con la aplicación de un sistema de tasas impositivas nacionales sobre las bases potenciales de cada impuesto en los distintos estados o municipios. Como las tasas impositivas utilizadas en el cálculo de la recaudación potencial representan promedios nacionales, la participación de cada impuesto en la recaudación tributaria de una unidad de gobierno es la misma utilizada para evaluar la capacidad tributaria nacional; por lo tanto, la estimación de la capacidad tributaria de cada unidad de gobierno depende de la composición de la recaudación tributaria nacional. Así, la capacidad tributaria puede ser definida como:

$$R_i^* = \sum_{j=1}^k \tilde{t}_j \times B_{j,i} \times \tilde{W}_j \quad (3)$$

donde:

\tilde{t}_j = tasa nacional del impuesto j ;

$B_{j,i}$ = base tributaria del impuesto j en la unidad de la federación i ;

$$\tilde{W}_j = \left[\frac{\tilde{R}_j}{\sum_{j=1}^k \tilde{R}_j} \right]; = \text{participación nacional del impuesto } j; \text{ y}$$

\tilde{R}_j = recaudación nacional del impuesto j .

Sin duda, la desagregación de la carga tributaria implica que el método puede estimar, de manera más precisa, la capacidad tributaria. No obstante, como la composición de la recaudación

tributaria varía entre estados y municipios, las ponderaciones basadas en las participaciones nacionales de los diferentes tributos llevan a subestimaciones o sobrestimaciones de la capacidad tributaria de los gobiernos locales que tienen diferentes estructuras de recaudación tributaria.³

Otra forma de determinación de la capacidad tributaria se basa en la utilización de métodos econométricos para estimar funciones de recaudación tributaria nacional, determinando la capacidad fiscal de cada entidad o municipio con la aplicación de coeficientes estimados a partir de los valores regionales o estatales de las variables explicativas de la recaudación nacional (Schneider, 2002; Chernick, 1998 y Leuthold, 1991). La principal ventaja es la inclusión de otras variables económicas diferentes al PIB o al ingreso estatal o municipal en la estimación de la recaudación potencial. Las características económicas, generalmente utilizadas en la estimación de la capacidad fiscal, pueden ser sintetizadas en el siguiente conjunto de variables: ingreso *per cápita*, distribución personal del ingreso, composición sectorial de la producción, población y grado de urbanización.

3.2.2 Modelo de frontera estocástica para estimación de la capacidad tributaria

En general, la limitación de los métodos de estimación de la capacidad tributaria, como los presentados en el apartado anterior, radica en la inclusión de las variables; por ejemplo si la recaudación potencial se refiere al nivel de recaudación que una unidad de gobierno podría obtener con un uso eficiente de sus bases tributarias, entonces tendría que referirse al nivel máximo de recaudación que podría obtener y no al promedio nacional (observado o estimado).

En este sentido, una de las contribuciones de esta investigación es la estimación de la recaudación potencial en las distintas

System (RRS) son los indicadores más utilizados en la cuantificación de la capacidad fiscal. Las críticas a estos indicadores pueden ser encontradas en Wildasin, (1987).

⁴ Aunque este método se describe sucintamente a continuación, referencias adicionales

entidades para el período 1992-2007, con la utilización del método de estimación conocido como frontera estocástica.⁴ Esta metodología de estimación de la recaudación potencial es una adaptación del método de estimación de funciones de producción agrícolas (*frontier stochastic production function*), desarrollado por Battese y Coelli, (1991).

Las ventajas de este método pueden ser sintetizadas en dos aspectos: en primer lugar, la compatibilidad entre el concepto de capacidad tributaria y la estimación del nivel máximo de recaudación tributaria, definida como el nivel de recaudación alcanzable con una explotación eficiente de las bases tributarias, dadas las condiciones socioeconómicas existentes en cada unidad de gobierno; y, en segundo lugar, que la comparación entre las recaudaciones observadas y las potenciales mide el grado de eficiencia de las administraciones tributarias de los diferentes niveles de gobierno en las distintas unidades de la Federación⁵.

La metodología propuesta permite, por ello, distinguir los dos componentes de la recaudación tributaria de la ecuación (1): la capacidad tributaria determinada por las características socioeconómicas de cada entidad federativa o municipio y el régimen impositivo vigente y, el esfuerzo de recaudación de los gobiernos locales. El primer paso de este método es la especificación de la función de recaudación tributaria:

$$R_{i,t} = f \left(\beta, \text{PIB}_{i,t}, \text{POP}_{i,t}, G_{i,t}, \frac{\text{PIBIN}_{i,t}}{\text{PIB}}, \frac{\text{POPU}_{i,t}}{\text{POP}_{i,t}} \right) e^{(v_{i,t})} \quad (4)$$

donde:

$R_{i,t}$ = recaudación tributaria en la unidad federativa o municipio i , en el período t ;

pueden encontrarse en Coelli (1991), Battese (1992) y Battese y Tessema (1993).

⁵ Una aplicación empírica del Modelo de Frontera Estocástica en la determinación de la capacidad de obtención de recursos tributarios puede ser encontrada en Alfirman, 2003.

⁶ El índice o coeficiente de Gini, formulado por el economista italiano Corrado Gini, es la

$PIB_{i,t}$ = Producto Interno Bruto en la unidad federativa o municipio i , en el período t ;

$POP_{i,t}$ = Población total en la unidad federativa o municipio i , en el período t ;

$G_{i,t}$ = Distribución del ingreso en la unidad federativa o municipio i , en el período t , medida por el índice de Gini estatal

$PIBIN_{i,t}$ = Producto Industrial en la unidad federativa o municipio i , en el período t ;

$POPU_{i,t}$ = Población urbana en la unidad federativa o municipio i , en el período t ;

$v_{i,t}$ = término de error.

Como el PIB y la población son las variables de control en la estimación de la capacidad de recaudación de una jurisdicción, se espera que tengan una influencia positiva sobre la capacidad fiscal de las unidades de gobierno: mientras mayor sea el producto y/o la población, mayores serán los recursos tributarios que se espera obtener en la unidad de gobierno correspondiente y viceversa. La inclusión del índice de Gini⁶ permite observar el grado de influencia de la distribución personal del ingreso, en cada jurisdicción, sobre la capacidad de obtención de recursos locales. Se espera que una mayor desigualdad en la distribución del ingreso (un índice de Gini más elevado) reduzca la capacidad de obtención de recursos propios.

medida más usada para medir la desigualdad en la distribución del ingreso debido a que cumple con cuatro propiedades básicas: a) satisface el principio de transferencia, también conocido como condición Pigou-Dalton (si se presenta una transferencia regresiva de ingreso, el índice aumenta); b) independencia de la escala de ingreso (establece que el valor del índice no depende de la unidad monetaria); c) satisface el principio de población (el cual establece que el índice debe ser independiente del tamaño de la población analizada), y d) posibilidad de descomposición del índice; sus límites (0 y 1) permiten una fácil explicación del grado de desigualdad: valores cercanos a 0 indican baja desigualdad; y valores cercanos a 1 muestran alta desigualdad. Ver Cowell (1995: 55-60).

⁷ Con la imposición de que los $u_{i,t}$ son no negativos, se puede observar que la recaudación verificada será siempre menor o igual a la potencial.

Otro factor explicativo de la capacidad tributaria es la composición sectorial de la producción en la medida en que, para un mismo nivel de producto, las distintas actividades económicas tienen particularidades que pueden afectar los niveles de tributación. En general, estudios de corte transversal (*cross section*) de países han mostrado que un mayor grado de industrialización de la economía favorece la ampliación de la recaudación tributaria (Schneider, 2002; Chernick, 1998 y Leuthold, 1991). La concentración poblacional en los centros urbanos facilita la obtención de recursos tributarios, debido a la existencia de economías de escala, en la gestión tributaria, generadas por las actividades económicas y la propia concentración demográfica.

El modelo propuesto, y aplicado al caso de los 300 municipios más grandes de México, presenta diferencias significativas en relación a los métodos econométricos tradicionales de estimación de la capacidad tributaria: en particular, la especificación del término de error constituye la principal innovación del método de frontera estocástica. Así, el residuo estocástico $v_{i,t}$ puede ser definido como:

$$v_{i,t} = u_{i,t} + e_{i,t} \quad (5)$$

donde:

$$u_{i,t} = N(0, \sigma_u^2) i.i.d.; y$$

$$e_{i,t} = N(\mu, \sigma^2); e_{i,t}$$

La ecuación (5) implica que el término de error $v_{i,t}$ puede ser separado en dos componentes: uno, típicamente estocástico, $u_{i,t}$, que está asociado a efectos de políticas no tributarias que afectan el nivel de recaudación como el incentivo a exportadores a través de exenciones fiscales, o simplemente a problemas de medición; y el otro, $e_{i,t}$, tal vez “menos estocástico”, relacionado con características específicas de las administraciones tribu-

tarias en cada unidad de gobierno, tales como la eficiencia o el esfuerzo comprometido en la recaudación de impuestos.⁷

Esta especificación del término estocástico v_{it} permite constatar que la diferencia entre capacidad tributaria (recaudación potencial) y la recaudación observada está dada por el componente estocástico $e_{i,t}$ (por el esfuerzo fiscal). Así, la capacidad tributaria puede ser definida como:

$$R_{i,t}^* = f\left(\beta, \text{PIB}_{i,t}, \text{POP}_{i,t}, G_{i,t}, \frac{\text{PIBIN}_{i,t}}{\text{PIB}_{i,t}}, \frac{\text{POPU}_{i,t}}{\text{POP}_{i,t}}\right) \exp(u_{i,t}) \quad (6)$$

Por lo tanto, el esfuerzo fiscal puede ser obtenido por la comparación entre la recaudación observada y la capacidad tributaria potencial; retomando la ecuación (1), dicho esfuerzo se describe como:

$$E_{i,t} = \frac{R_{i,t}}{R_{i,t}^*} \quad (1a)$$

Sustituyendo $R_{i,t}$ y $R_{i,t}^*$ por las expresiones (4) y (6), así como el residuo estocástico de (4) por (5), tenemos:

$$E_{i,t} = \frac{f\left(\beta, \text{PIB}_{i,t}, \text{POP}_{i,t}, G_{i,t}, \frac{\text{PIBIN}_{i,t}}{\text{PIB}_{i,t}}, \frac{\text{POPU}_{i,t}}{\text{POP}_{i,t}}\right) \exp(u_{i,t} + e_{i,t})}{R_{i,t} = f\left(\beta, \text{PIB}_{i,t}, \text{POP}_{i,t}, G_{i,t}, \frac{\text{PIBIN}_{i,t}}{\text{PIB}_{i,t}}, \frac{\text{POPU}_{i,t}}{\text{POP}_{i,t}}\right) \exp(u_{i,t})}$$

Por lo tanto:

$$E_{i,t} = \exp(-e_{i,t}) \quad (6a)$$

Considerando que los $e_{i,t}$ sean no-negativos, esto es, que el esfuerzo fiscal es positivo y tiene sus límites entre 0 y 1, se puede inferir que $R_{i,t}$ es menor que $R_{i,t}^*$; es decir, la capacidad

⁸ El nombre de Frontera Estocástica viene del máximo nivel de recaudación que se puede alcanzar, dadas las condiciones socioeconómicas y del componente estocástico (ui,t).

de tributación es el límite superior (o frontera estocástica) de la recaudación tributaria⁸. La descripción del comportamiento temporal de $e_{i,t}$ está dado por la siguiente ecuación:

$$e_{i,t} = \eta_{i,t} e_i = [\exp(-\eta(t - T))] e_i \quad (7)$$

Esta especificación de e_t implica que la eficiencia de recaudación debe variar con el tiempo (*time varying effects*). Más aún, debido a la no-negatividad de $e_{i,t}$ y asumiendo que el parámetro η es siempre positivo, la especificación de e_t implica que la eficiencia de recaudación debe aumentar en el tiempo, ya que $e_{i,t}$ decrece monótonicamente hasta su valor mínimo.⁹ A su vez, las pruebas de hipótesis sobre los parámetros σ_u^2, η, μ y σ^2 permiten determinar: a) si el método de estimación de frontera estocástica es adecuado para el tipo de problema que se está abordando, y b) si la eficiencia de recaudación tiende a mejorar con el tiempo.

La adecuación del método usado depende de la contribución de σ_u^2 (varianza del error estocástico) en la explicación de la varianza total del modelo ($\sigma_u^2 = \sigma_u^2 + \sigma^2$); si ésta es muy grande en relación a la contribución proveniente de la eficiencia de recaudación σ^2 , el método de frontera estocástica no sería recomendable dado que la varianza sería similar a la obtenida por los métodos tradicionales de estimación.

El criterio de evaluación de tal condición está basado en el valor asumido por el parámetro γ , definido como $\gamma = \sigma_u^2 / (\sigma_u^2 + \sigma^2)$. Si γ no es significativamente distinta de cero (σ_u^2 grande ó σ^2 pequeño) la contribución de la varianza del modelo para explicar la eficiencia tributaria sería despreciable y por lo tanto, el método de frontera estocástica nada agregaría en relación a la estimación por mínimos cuadrados ordinarios.¹⁰ En lo que

⁹ Esta especificación asume la existencia de efectos específicos que varían con el tiempo (*time varying effects*) en el componente estocástico de la eficiencia ($e_{i,t}$).

¹⁰ Aigner, Lovell y Smith (1977) sugieren la utilización del parámetro $\lambda = \frac{\sigma_u^2}{\sigma_u^2 + \sigma^2}$ para evaluar la participación de los dos componentes de la varianza total del modelo. Battese y Corra (1977) utilizan el parámetro λ que va a ser utilizado en la estimación del modelo de capacidad tributaria.

¹¹ Las Encuestas Nacionales de Ingreso y Gasto de los hogares no permiten (por falta de representatividad) el cómputo del índice de Gini a nivel municipal. Optamos por transferir

se refiere a la evolución temporal de la eficiencia, las hipótesis sobre el valor que asume η permite inferir el comportamiento temporal de la eficiencia ($e_{i,t}$).

Una vez especificada la ecuación a ser estimada, y definidas las propiedades estocásticas del modelo, la obtención de los estimadores de máxima verosimilitud de los coeficientes correspondientes a las variables explicativas y de los parámetros del término estocástico debe ser realizada en tres fases:

- a) en la primera, se deben estimar los coeficientes β de la ecuación (4), mediante mínimos cuadrados ordinarios (OLS);
- b) en la segunda, deben buscarse los valores apropiados para σ^2 , η y σ_u^2 a través de una escala (*grid search*) construida a partir de cambios en el intercepto β_0 , en los coeficientes estimados para β y en la varianza total del modelo σ_v^2 ; y
- c) finalmente, con los valores seleccionados para σ^2 , η y σ_u^2 , debe utilizarse un proceso iterativo de aproximación (proceso conocido como *Casi-Newton*) para obtener los estimadores de máxima verosimilitud correspondientes a cada una de las variables explicativas de la ecuación (6).

En esta sección se han demostrado dos cuestiones básicas: a) el grado de concentración que tiene la captación de recursos fiscales en las regiones, estados y municipios del país; constatando grandes disparidades que hacen reflexionar sobre la necesidad de abatir los rezagos existentes en materia de federalismo fiscal; b) por otro lado, se revisó la literatura especializada de frontera, de manera que fue posible presentar los diferentes modelos de cálculo (con sus ventajas y desventajas) de la recaudación potencial para cada nivel de gobierno, así como del esfuerzo fiscal.

Finalmente presentamos las bondades del método de frontera estocástica que, econométricamente, permite calcular la capa-

cidad fiscal real de cada unidad de gobierno, también presentó un método de medición del esfuerzo fiscal de cada entidad o municipio.

4. Federalismo eficiente: ¿Pueden los municipios recaudar más?

El modelo descrito en el apartado anterior permite presentar los resultados obtenidos de la recaudación potencial para las entidades federativas y los municipios utilizando una combinación de datos de corte transversal para varios años, referentes a la recaudación tributaria de 300 municipios agrupados en los 31 estados y el Distrito Federal para los años de 1992 y 2007. Los cálculos fueron realizados tomando sólo los datos disponibles sobre la estructura de las recaudaciones estatales y municipales.

La información que se empleó corresponde a las variables explicativas de la capacidad tributaria por unidad federativa; se utilizaron datos estatales del PIB, PIB por sectores de actividad, índice de Gini estatal, y población total y urbana. (Los datos del PIB municipal fueron tomados del Sistema Municipal de Bases de Datos del INEGI (SIMBAD)). El grado de industrialización fue medido por la participación del PIB industrial en el PIB total y el grado de urbanización con la relación población urbana entre población total; adicionalmente, se incluye en el modelo la tasa de inflación como otra variable explicativa de la capacidad de tributación de los dos niveles de gobierno.

Una limitación importante es el grado de agregación utilizado para los municipios: la heterogeneidad existente entre ellos, aún dentro de la misma entidad deteriora la calidad de la información utilizada para este nivel de gobierno; situación que debe ser considerada en la evaluación de los resultados alcanzados.

En las ecuaciones de recaudación tributaria por niveles de gobierno, se utilizó una especificación doble-logarítmica equivalente a la ecuación (4):

$$\log(R_{i,t}^E) = \beta_{4,E} + \beta_{1,E} \log(PIB_{i,t}) + \beta_{2,E} \log(G_{i,t}) + \beta_{3,E} \log(POP_{i,t}) + \beta_{4,E} \left(\frac{PININ_{i,t}}{PIB_{i,t}}\right) + \beta_{5,E} \left(\frac{POPU_{i,t}}{POP_{i,t}}\right) + \beta_{6,E} \log(INF_t) + v_{i,t}^E \quad (8a)$$

$$\log(R_{i,t}^{MC}) = \beta_{4,MC} + \beta_{1,MC} \log(PIB_{i,t}) + \beta_{2,MC} \log(G_{i,t}) + \beta_{3,MC} \log(POP_{i,t}) + \beta_{4,MC} \left(\frac{PININ_{i,t}}{PIB_{i,t}}\right) + \beta_{5,MC} \left(\frac{POPU_{i,t}}{POP_{i,t}}\right) + \beta_{6,MC} \log(INF_t) + v_{i,t}^{MC} \quad (8b)$$

$$\log(R_{i,t}^{MI}) = \beta_{4,MI} + \beta_{1,MI} \log(PIB_{i,t}) + \beta_{2,MI} \log(G_{i,t}) + \beta_{3,MI} \log(POP_{i,t}) + \beta_{4,MI} \left(\frac{PININ_{i,t}}{PIB_{i,t}}\right) + \beta_{5,MI} \left(\frac{POPU_{i,t}}{POP_{i,t}}\right) + \beta_{6,MI} \log(INF_t) + v_{i,t}^{MI} \quad (8c)$$

donde:

E = Entidades (o estados);

MC = Municipios que son las capitales estatales;

MI = Municipios del Interior, que no son las capitales de los estados, y

INF_t = Tasa de inflación en el período *t*; y los superíndices indican el nivel de gobierno.

Debemos destacar que la inclusión de variables referentes al grado de informalización del mercado de trabajo, participación de las exportaciones en el producto interno bruto estatal y valor total de la propiedad inmobiliaria podrían mejorar la caracterización de la capacidad tributaria de los niveles de gobierno.

Con la utilización del programa computacional *Frontier 2.0* (sugerido por Coelli, 1991), se obtuvieron los estimadores de máxima verosimilitud de los parámetros presentes en las ecuaciones (8a) a (8c). Los resultados son presentados en el cuadro IV.1, donde se observa que el valor de γ y su nivel de confianza, superior a 95%, permite afirmar que la estimación de frontera de la recaudación tributaria para los dos niveles (estados y municipios) es adecuada; es decir, que el residuo estocástico tiene un componente (no despreciable) que es explicado por las diferencias en el esfuerzo de recaudación de las distintas unidades de gobierno.

El modelo tiene un ajuste razonable a juzgar por el valor (χ^2), superior al valor crítico de su distribución, así como por el hecho de que la mayor parte de los coeficientes, correspondientes a las variables independientes, son significativos estadísticamente. Las variables socioeconómicas tienen un papel deter-

minante en la caracterización de la capacidad tributaria: PIB, tamaño de la población, grado de industrialización y grado de urbanización ejercen un efecto positivo y altamente significativo sobre la recaudación tributaria; desigualdad en la distribución del ingreso tiene un efecto negativo.

El PIB, como medida de la capacidad de pago de los contribuyentes en una entidad federativa, determina una mayor capacidad tributaria. La incidencia positiva del tamaño de la población permite constatar la existencia de retornos crecientes de la capacidad tributaria en relación a la población, lo que es confirmado al analizar el efecto del aumento de la concentración poblacional en los centros urbanos facilitando la obtención de recursos tributarios de competencia estatal.

El efecto negativo del grado de industrialización sobre la capacidad tributaria de los estados es un resultado, a primera vista, sorprendente: se esperaría que, a mayor industrialización de las entidades, mayor será la capacidad de obtención de recursos locales; sin embargo, estos resultados pueden estar revelando dos fenómenos importantes: a) la excesiva presión tributaria sobre las actividades industriales puede estar induciendo a la evasión fiscal por parte del sector industrial, lo que explica el coeficiente negativo de la industrialización en la ecuación de la recaudación potencial y, b) los impuestos aplicados al sector industrial son de competencia federal; lo que muestra la necesidad de transferir funciones relacionadas con el control fiscal del sector industrial hacia los estados.

Los resultados también muestran que un mayor grado de desigualdad (medida por el índice de Gini) en la distribución del ingreso, determina una disminución en la capacidad de obtención de recursos tributarios por parte de los gobiernos estatales. Otra conclusión importante es que al obtener los estimadores de los parámetros de la ecuación de capacidad tributaria de los estados, se confirma la hipótesis de que la inflación no sólo erosiona las bases tributarias (efecto Tanzi), sino que también dificulta la gestión tributaria. En cuanto a la recaudación tributaria que es

Cuadro 4.1
Estimadores de máxima verosimilitud de los parámetros de la
ecuación de capacidad tributaria por nivel de gobierno.

(Variable dependiente: recaudación tributaria)

Variable	Estados/ Entidades	Municipios de la capital	Municipios del interior
Constante	-0.3075 (3.3)	-3.177 (-3.08)	-12.109 (-8.32)
PIB	0.767 (7.43)	0.701 (4.79)	1.641 (10.93)
G		-0.667 (-0.680)	-0.620 (-0.672)
POP	0.347 (3.03)	0.432 (2.65)	-0.466 (-3.68)
PIBIN/PIB	-0.733 (-0.23)		
POPU/POP	0.124 (3.36)		
INF	-0.184 (-4.74)	-0.198 (-0.37)	-0.447 (-0.88)
σ^2	0.293 (5.44)	0.544 (4.79)	0.381 (2.75)
γ	0.875 (46.10)	0.786 (17.82)	0.659 (4.38)
η	0.113 (1.597)	-0.236 (-0.032)	-0.077 (-0.093)
LLF	-55.69	-72.22	-53.07
χ^2 (2)	42.60	41.09	15.01
Entidades	32	31	31
Períodos	6	6	5
Observaciones	176	168	198
Interacciones	102	234	245

Fuente: Cálculos propios realizados con el programa computacional Frontier 2.0 [Coelli (1992)]. Valores t de Student entre paréntesis. LLF: función de máxima verosimilitud, χ^2 : valor crítico de la distribución chi-cuadrada con dos grados de libertad.

competencia sólo de los estados, se aprecia la importancia del componente de eficiencia en la varianza total del modelo (γ es significativamente diferente de cero).

En lo que se refiere a la estimación de la capacidad fiscal de los municipios que contienen a la capital del estado, los resultados muestran que mayor población y un elevado grado de urbanización así como menor desigualdad¹¹ aumentan la capacidad tributaria de estos municipios. Los valores de los parámetros, incluyendo γ , son satisfactorios. Sorprendentemente, el PIB del sector servicios en los municipios de la capital no tiene efectos significativos sobre la capacidad tributaria de dicho nivel de gobierno: una hipótesis probable es que el mayor grado de informalidad de las actividades terciarias determina el bajo poder explicativo del PIB del sector servicios en la recaudación potencial de los municipios de las capitales.

Otro resultado es la baja significancia de la inflación sobre la capacidad tributaria de los gobiernos municipales que son capitales estatales, lo que se explica porque su principal tributo (el Impuesto Predial) tiene una base tributaria poco sensible a la variación de los precios; es inelástica a los precios.

En lo que se refiere a la estimación de la recaudación potencial de los municipios del interior (a pesar de las reservas señaladas sobre la agregación de los datos correspondientes a ese nivel de gobierno) el ajuste del modelo es satisfactorio, dado el valor del parámetro γ y el poder explicativo de las variables socioeconómicas incluidas en el análisis.

Asimismo el PIB de los municipios del interior es una variable explicativa relevante; no obstante, al contrario de los estados

los valores de los índices estatales hacia sus municipios, por lo que este hecho debe ser tomado en cuenta en las conclusiones; sin embargo, se ha argumentado sobre la existencia de una relación inversa entre desigualdad en la distribución personal del ingreso y capacidad de obtención de recursos tributarios [Acir (1986)].

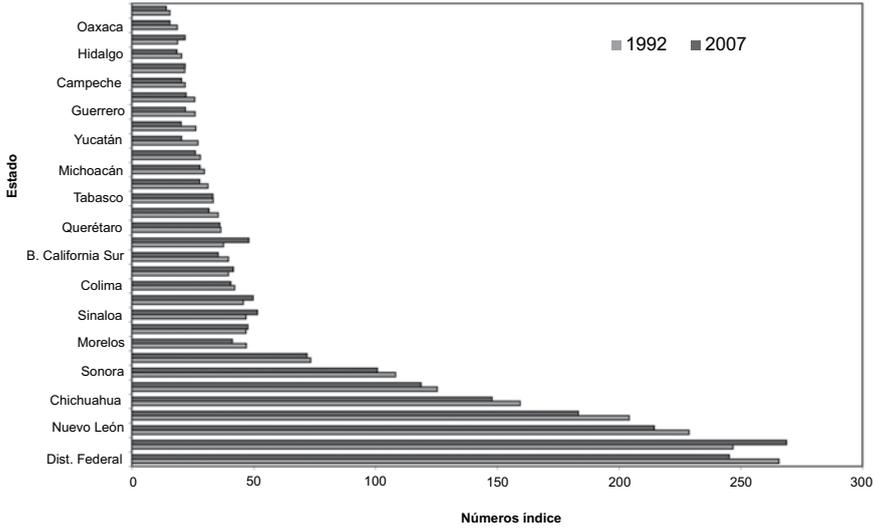
¹² Evidentemente, sólo la gráfica 4.1 incluye al Distrito Federal.

y los municipios-capital, se observa que el tamaño de la población incide negativamente en la recaudación tributaria del interior de los estados. El efecto negativo de la población sobre la capacidad fiscal de los gobiernos municipales del interior implica que el crecimiento poblacional disminuye la recaudación municipal *per cápita*, lo que significa la ausencia de retornos crecientes a escala promovidos por la concentración poblacional en esos municipios. Puede ser explicado por la composición mayoritariamente rural de la población en los municipios del interior: el efecto negativo de la población total de los municipios del interior es compatible con el efecto positivo del grado de urbanización en las regresiones de los estados y de los municipios de la capital (aquellos en los que la población urbana es prácticamente igual a la población total).

En las gráficas 4.1 a 4.4 presentamos la capacidad tributaria de las unidades de gobierno del mismo nivel en los 31 estados para los años 1992 y 2007, calculada a partir de las ecuaciones formuladas.¹² Las gráficas confirman la evidencia referente a las enormes disparidades fiscales entre las unidades de gobierno. El índice muestra el potencial de obtención de recursos fiscales de la *i-ésima* unidad de gobierno (estado o municipio) como proporción de la capacidad fiscal estatal o municipal agregada a nivel nacional. Valores inferiores a 100 indican estados (o municipios) con una capacidad inferior al del universo de las entidades o municipios. Estados o municipios que son capital estatal o del interior que tienen valores superiores a 100 muestran casos en donde el potencial de recaudación municipal es superior al promedio municipal nacional. En los gráficos siguientes, la capacidad fiscal muestra en qué medida se puede ampliar la base tributable. El valor del índice, por municipio, muestra la relación de la capacidad fiscal municipal como proporción de la capacidad tributaria nacional.

Destaca la concentración de la capacidad tributaria, por entidad, en el Distrito Federal, Nuevo León y Jalisco. A nivel municipal, observamos que la mayor capacidad tributaria se tiene en las

Gráfica 4.1.
Capacidad fiscal per cápita de los estados en México, 1992 y 2007 (México=100)

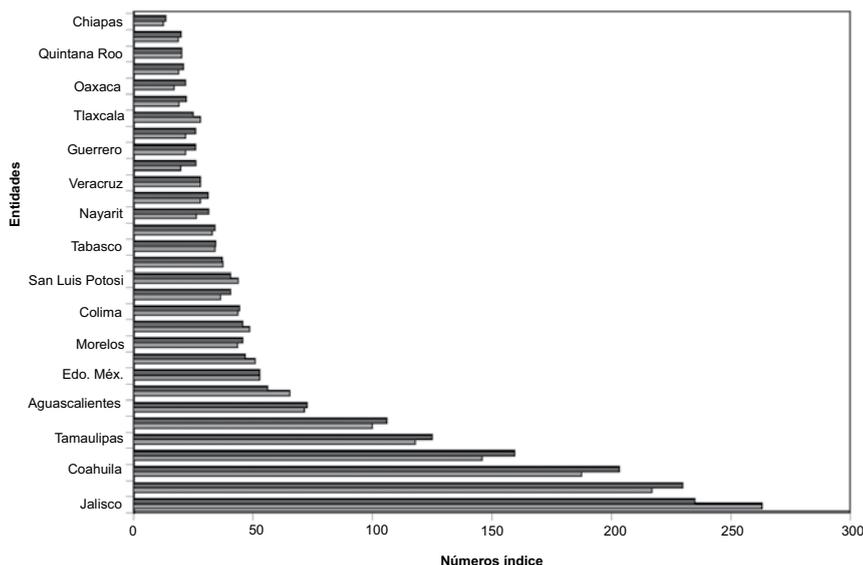


Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de las ecuaciones de recaudación potencial.

unidades federativas del noreste, noroeste, norte y centro del país (con excepción de Hidalgo y Tlaxcala).

Las gráficas permiten observar lo que ocurrió con la capacidad tributaria de los estados antes y después de la crisis económica de 1994: a) las entidades que presentaban mayor capacidad fiscal en los años anteriores a 1995 fueron las que lograron mayores recuperaciones hacia 2007; sin embargo, casi ninguna había recuperado aún los niveles anteriores (las excepciones fueron los municipios del interior de Jalisco y Monterrey), b) en contrapartida, aquellos estados que mantenían bajos niveles de capacidad fiscal fueron los que tuvieron las menores recuperaciones en 2007.

Gráfica 4.2.
Capacidad fiscal per cápita de los municipios que son capital de los estados en México, 1992 y 2007 (México=100)



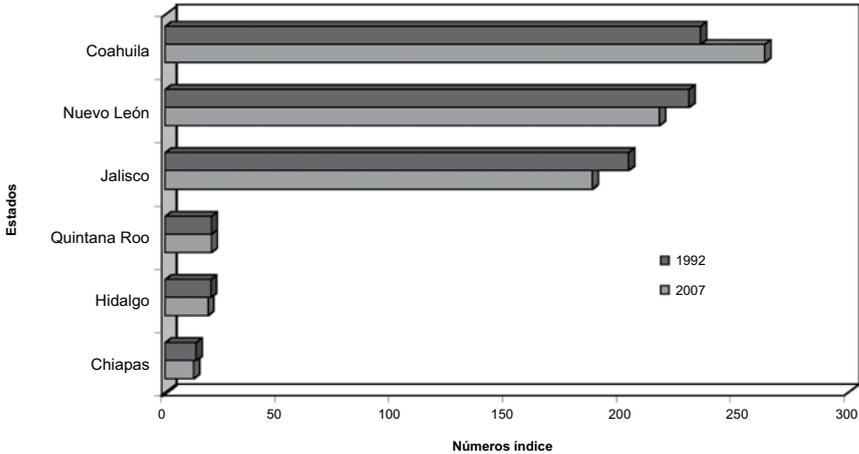
Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de las ecuaciones de recaudación potencial.

Las gráficas 4.3 y 4.4 muestran la capacidad de generación de recursos tributarios propios de los estados, los municipios-capital y los del interior.

5. Conclusiones

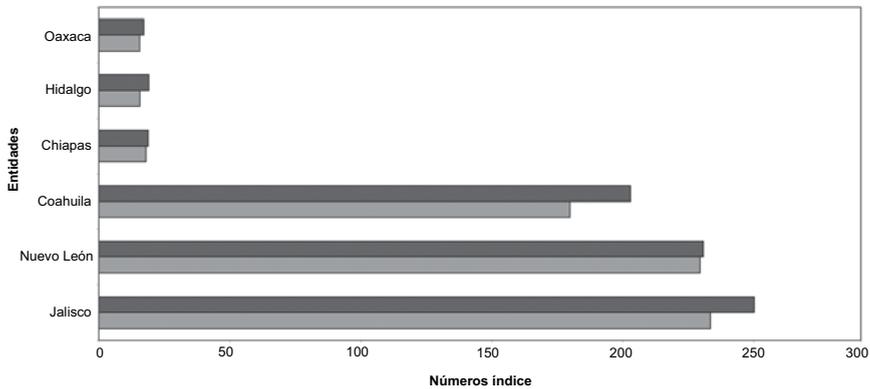
El federalismo en México se puede fortalecer sólo a partir de una mayor eficiencia recaudatoria en los niveles inferiores de gobierno, especialmente los municipios. La comparación entre niveles de recaudación tributaria efectiva y potencial, en 300 municipios de México, confirma la hipótesis de que las diferencias de recaudación tributaria, además de ser explicadas por las desigualdades socioeconómicas entre municipios, también pueden ser explicadas por las diferencias en el

Gráfica 4.3.
Capacidad fiscal *per cápita* de los municipios que son capital de los estados en México, 1992 y 2007 (el gráfico muestra los tres casos con mayor y menos capacidad fiscal, respectivamente)



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de las ecuaciones de recaudación potencial.

Gráfica 4.4.
Capacidad fiscal *per cápita* de los municipios que no son capital de los estados en México, 1992 y 2007 (el gráfico muestra los tres casos con menor y mayor capacidad fiscal, respectivamente)



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de las ecuaciones de recaudación potencial.

esfuerzo fiscal de recaudación. Se concluye que los municipios de México sí pueden recaudar más y por tanto contribuir al desarrollo del federalismo.

Existe un grupo de municipios que ha venido realizando un esfuerzo importante, a lo largo de más de 13 años (1992 a 2007) para incrementar su eficiencia fiscal recaudatoria; sin embargo, un gran número de éstos tiene un débil esfuerzo fiscal y, por lo tanto, una elevada ineficiencia para recaudar recursos provenientes, básicamente, del impuesto predial. Se podría suponer que la eficiencia fiscal de los municipios de México deberá aumentar si se lleva a cabo una modernización en los catastros municipales de todo el país, aunque existe evidencia de que aún en municipios relativamente desarrollados la recaudación vía impuesto predial es muy baja y por ello deberá investigarse si existe algún tipo de acuerdo extraoficial entre el poder económico local de dichos municipios y las autoridades fiscales municipales que limite el incremento de la eficiencia recaudatoria.

Por citar algunos ejemplos, al cierre del año 2008, el municipio de Tijuana, en Baja California, había recaudado durante todo el año alrededor de 74.8 millones de pesos, pero su potencial recaudatorio es de 134.7 millones y, por ello, su ineficiencia recaudatoria es de casi 45%. En muchos municipios del estado de Chiapas la recaudación no llegó, en 2008, a 1 millón de pesos; en tanto que su potencial era superior a los 4 millones por municipio. En el municipio de Chihuahua se recaudaron, a lo largo de 2008, menos de 41 millones de pesos, pero su potencial llega a más de 88.4 millones de pesos. En Guerrero, municipios como Acapulco han incrementado en los últimos años su eficiencia recaudatoria, pero aún recaudan menos de la mitad de lo que podrían. En municipios como Pachuca y Tula, en el estado de Hidalgo, la recaudación histórica llegó, en 2008, a menos de 60 y 14 millones de pesos, respectivamente, cuando, en conjunto, podrían estar recaudando más de 140 millones de pesos. En municipios del Estado de México la ineficiencia fiscal es evidente: Atizapán recaudó alrededor de 190 millones al cierre de 2008, pero debería recaudar más de

412 millones de pesos; el municipio de Tlalnepantla recaudó, en el mismo año, menos de 370.4 millones pero podría recaudar más de 689.3 millones de pesos; en Huixquilucan la recaudación, en 2008, fue de 330.7 millones, pero dejaron de recaudar más de 205 millones de pesos; en Cuautitlán Izcalli se recaudaron alrededor de 190 millones de pesos en 2008, pero su potencial recaudatorio llega a más de 530 millones de pesos. La recaudación en el Distrito Federal, como porcentaje de la recaudación nacional, cayó 14.1% en 10 años. Se podrían enunciar ejemplos de todo el país.

Esta investigación propone una metodología para que cada municipio conozca su potencial recaudatorio: será necesario que cada administración tributaria local emprenda esfuerzos para mejorar sus niveles recaudatorios. Finalmente, una de las constataciones derivadas de nuestro análisis es que, más que la centralización tributaria se requieren acciones que pretendan la corrección de las desigualdades entre los estados y los municipios ya que la utilización de transferencias intergubernamentales constituyen la fuente institucional de las distorsiones del sistema de administración tributario, incentivando un comportamiento irresponsable de los administradores públicos locales, lo que ha llevado al desorden fiscal de las últimas dos décadas.

Bibliografía

- Acir (Advisory Commission of Intergovernmental Relations) (1986) "Measuring state fiscal capacity: alternative methods and other uses", *Information Report*, Washington.
- Aguilar Gutiérrez, Genaro, (2003), *Nueva Reforma Fiscal en México*, Porrúa, INAP e IPN.
- Aigner, D.J.; Lowell, C.A.; Smith, D.L., (1977), "Formulation and estimation of stochastic frontier production function models" en *Journal of Econometrics*, No. 6, p. 21-37.
- Alfirman, Luky, (2003), *Estimating Stochastic Tax Potential: Can Indonesian Local Governments Increase Tax Revenues*

- Under Decentralization?* Working paper 03-19, Department of Economics, University of Colorado at Boulder.
- Alvarez, Xavier, (1992), *Corresponsabilidad fiscal y déficit de la hacienda autonómica*, Hacienda Pública Española, (Monografías I/92), p. 53-67.
- Atkinson, A.; Stiglitz, J., (1980), *Lectures in public economics*, McGraw-Hill Book Company.
- Bird, Richard y Ebel, Robert, (2007), *Subsidiarity and Solidarity: The Role of Intergovernmental Relations in Maintaining and Effective State*. UK Edwar Elgar.
- Bird, Richard y Stauffer, Thomas, (2001), *Intergovernmental Fiscal Relations in Fragmented Societies*; Fribourg: Institut du Federalism.
- Boadway, Robin, (March 2003), *Options for Fiscal Federalism*. Royal Commission on Renewing and Strengthening Our Place in Canada, Canada.
- Bahl, R.; Linn, J., (1991), *Fiscal decentralization and intergovernmental transfers in less developed countries*, trabajo presentado en el World Bank Seminar in Intergovernmental Relations.
- Bassols, B.A., (2000), *Geografía económica de México. Teoría, fenómenos generales, análisis regional*; Trillas, México, tercera reimpresión.
- Battese, G.E., (1992), "Frontier production functions and technical efficiency: a survey of empirical applications in agricultural economics", *Agricultural Economics*, Vol.7, p.185-208.
- Battese, G.E.; Coelli, T.J., (1991), *Frontier production functions, technical efficiency and panel data: with application to farmers in Indian*, Armidale: University of New England/ Department of Econometrics, (Working Paper in Applied Statistics, 56).
- Battese, G.E.; Corra, G.S., (1977), "Estimation of a production frontier model: with application to the Pastoral Zone of Eastern Australia" en *Australian Journal of Agricultural Economics*, No. 21, p. 169-179.
- Battese, G.E.; Tessema, G.A., (1993), "Estimation of stochastic frontier production function with time varying parameters technical efficiencies using panel data from Indian villages", *Agricultural Economics*, vol.9, p. 313-333.

- Biehl, Dieter, (1991), *Intergovernmental fiscal relations and macroeconomic management: a case study of a federal country-Germany*, trabajo presentado en el World Bank Seminar in Intergovernmental Relations.
- Bosch, Nuria, (1992), *Descentralización y corresponsabilidad fiscal: un test para los gobiernos subcentrales españoles*, Hacienda Pública Española, (Monografías, I/1992), p. 105-113.
- Chernick, Howard, (1998), *Fiscal Capacity in New York: The City versus the Region*; National Tax Journal, September.
- Coelli, T.J., (1991), *Maximum-likelihood estimation of stochastic production functions with time varying technical efficiency using the computer program FRONTIER 2.0*, University of New England/ Department of Econometrics, (Working Paper in Econometrics and Applied Statistics, 56).
- Courant, P.; Gramlich, E.; Rubinfeld, D., (1979) "The stimulative effects of intergovernmental aid: or why money sticks where it hits", en Mieszkowsky, P., Oakland, W. (eds.), *Fiscal federalism and grants-in-aid*.
- Cowell, F. A., (1995), *Measuring inequality*, 2ª ed., New York, Prentice Hall Harvester Wheatsheaf.
- Faguet, Jean Paul, (2001), *Does Decentralization Increase Responsiveness to Local Needs? Evidence from Bolivia*. Centre for Economic Performance and Development Studies Institute, London School of Economics.
- Follain, James, (1979), "Grant impacts on local fiscal behavior: full-information maximum likelihood estimates", *Public Finance Quarterly*, vol. 7, p. 479-499.
- Gordon, Roger, (1983), "An optimal taxation approach to fiscal federalism", en *Quarterly Journal of Economics*, p. 566-586.
- Gramlich, Edward, (1977), "Intergovernmental grants: a review of the empirical literature", en Oates, W. (ed.), *The political economy of fiscal federalism*.
- Leuthold, Jane, (1991), "Tax shares in developing economies: a panel study", *Journal of Development Economics*, vol. 35, p. 173-185.
- Maxwell, James, (1969), *Financing state and local governments*, The Brookings Institution.
- Mikesell, John, (2007), *Changing State Fiscal Capacity and Tax Effort in an Era of Devolving Government, 1981-2003*; The Journal of Federalism Advance, Oxford University Press.

- Musgrave, Richard, (1969), *Fiscal systems*, Yale University Press.
- Niskanen, W. A., (sept 1978), "Deficits, governments spendings and inflation: what is the evidence?" en *Journal of Monetary Economics*, No. 4, p. 591-602.
- Oates, Wallace, (1972), *Fiscal federalism*, Harcourt-Brace-Jovanovich.
- Peltzman, Sam, (1992), "Voters as fiscal conservatives" en *Quarterly Journal of Economics*, No. 57, p. 327-361.
- Rodden, Jonathan, (2002), *The Political Economy of Federalism and Decentralization*; Political Science Department, MIT.
- Rubinfield, Daniel, (1987), "The economics of local public sector" en Auerbach, J., Feldstein, R. (eds.), *Handbook of public economics*, North Holland.
- Schneider, Martin, (march 2002), *Local fiscal equalisation based on fiscal capacity: the case of Austria*; Fiscal Studies.
- Serra, José y José Roberto Rodríguez (abril 2007), *El federalismo fiscal en Brasil*; Revista de la CEPAL No. 91.
- Shah, Anwar, (1992), *The new fiscal federalism in Brazil*, World Bank, (Discussion Paper, 124).
- Sour, Laura, (2008), "Un repaso de los conceptos sobre capacidad y esfuerzo fiscal, y su aplicación en los gobiernos locales de México"; en revista *Estudios Demográficos y Urbanos*, El Colmex, México; pp. 271-297
- Tiebout, Charles, (1956), "A pure theory of local expenditures" en *Journal of Political Economy*, No. 64, p. 416-424.
- Turnbull, Geoffrey, (1992), "Fiscal illusion, uncertainty, and the flypaper effect", *Journal of Public Economics*, vol. 48, p. 207-223.
- Turnbull, Geoffrey, (1993), "Fiscal illusion and the output expansion hypothesis", *Public Finance Quarterly*, vol. 21, p. 305-321.
- Wildasin, David, (1995), *Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Evidence and Macroeconomic Aspects*; Vanderbilt University, USA.
- Wildasin, David, (1987), "Federal-state-local fiscal relation: a review of the treasury report", *Public Finance Quarterly*, vol. 15, p.123-145.

Wagner, R.E., (1976), "Revenue structure, fiscal illusion and budgetary choice", *Public Choice*, vol. 25, p. 45-61.

Winner, Stanley, (1983), "Some evidence on the effect of the separation of spending and taxing decisions" en *Journal of Political Economy*, Vol. 91, p. 126-140.

Revista de Administración Pública



Elementos de un sistema de profesionalización municipal

Arturo Pontifes Martínez*

Introducción

Este artículo contiene la propuesta de integración de un Sistema de Profesionalización Municipal. Para su elaboración se ha considerado la experiencia propia del autor en procesos de capacitación dentro del INAP y otras instituciones, y en su participación activa en el Foro Nacional Permanente de Profesionalización para Servidores Públicos de las Administraciones Estatales y Municipales, auspiciado por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), de la Secretaría de Gobernación. En atención a la naturaleza del artículo, como propuesta, su contenido se concreta a aportar elementos metodológicos, de organización y de mecanismos para la acreditación de programas del Sistema, por consiguiente se ha decidido prescindir de referencias a otras fuentes documentales.

Perfil de la problemática en materia de formación y capacitación de servidores públicos municipales

A partir de la Reforma Municipal de 1983, la producción de materiales de estudio, consulta y capacitación relacionados con

* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, posgraduado del Instituto Universitario Ortega y Gasset de España, con estudios de maestría en Administración Pública por la UNAM. Ha sido docente de diversas universidades e institutos del país y en el INAP desde 1983. Consultor en materia de Administración Pública desde 1991. En materia de profesionalización ha sido asesor de distintas dependencias y organismos federales, entidades federativas, municipios y en el INAP, con diversos trabajos publicados y otros difundidos en la Internet.

la administración del municipio mexicano se ha enriquecido con diversas obras que se aprecian como simiente de formación de académicos, servidores públicos y analistas de esta instancia de gobierno.

En el ámbito de instituciones que han sido pioneras y dedicadas en forma importante al municipio, se encuentran el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), el Centro de Análisis Municipal de BANOBRAS, el Centro de Estudios de Administración Municipal, del Instituto Nacional de Administración Pública, el Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación (y sus transformaciones en Centro Nacional de Desarrollo Municipal e Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal –INAFED–), y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

En los años noventa del siglo pasado, se sumaron otras instituciones de corte diverso: la Universidad Iberoamericana con una serie de Diplomados; la Facultad de Estudios Superiores de Acatlán de la UNAM, con un programa difundido por señal vía satélite; la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la misma Universidad Nacional; el Instituto Hacendario del Estado de México; la Fundación Cívitas A.C., del Estado de Guanajuato; los Institutos de Administración Pública de las entidades federativas; el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, y universidades de los Estados de Guanajuato, Querétaro, México, Tlaxcala, y Zacatecas, entre otras.

En el presente siglo, el trabajo de estudios municipales se ha sectorizado en consonancia con especialidades de la administración federal, y en atención a diversos programas descentralizados, además de aquellos que fungen como generadores de recursos transferidos a las comunidades de los municipios. En este rubro destacan por su labor el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y el INCA Rural, que han generado un acervo importante de

materiales vinculados a las relaciones del municipio con la federación mediante los programas federales.

Puede afirmarse que, de los años ochenta hasta nuestros días, el municipio, su gobierno y su administración, ha sido el ámbito de gestión pública más analizado en disciplinas tales como la administración pública, las políticas públicas, el derecho de comunidades, los servicios públicos, las relaciones intergubernamentales, la gerencia pública, y los enfoques del estudio de gobernanza, entre otros.

A pesar de estos avances y como alto contraste, se aprecia que no se ha generado en la práctica un basamento de funcionarios municipales permanente y profesional en la mayor parte de los municipios del país, salvo en aquellas administraciones con una mayor sistematización de sus marcos normativos, organizacionales y de procesos, así como en otros donde la continuidad de gobiernos de un mismo partido han asegurado la persistencia de servicios y rutinas institucionales más o menos estable.

En la actualidad, la dependencia del municipio es no solamente de corte económico y político, también se ha generado una relación subordinada con la federación y su entidad federativa, en aspectos de gestión de programas y recursos procedentes de fondos y transferencias presupuestales de dichos órdenes de gobierno.

En lo que el municipio ha avanzado en términos formales en materia de su autonomía como poder político, ha retrocedido en la formación, gestión, y reproducción de sus propios parámetros de planeación, así como de sus recursos hacendarios, limitando su avance en procesos de modernización administrativa.

Por otra parte, tampoco se ha logrado un sistema de empleo de servidores públicos municipales capaz de resistir y trascender los cambios trianuales; en contraste, ahora las sucesiones institucionales se han visto contaminadas por la presencia de

poderes fácticos, que no solamente inciden en la designación de candidatos sino en la imposición de equipos completos a favor de intereses ajenos a los que están prescritos en la ley para el municipio y sus comunidades.

Ciertamente, la amplia producción de estudios y de material de formación y capacitación de autoridades y servidores públicos municipales ha sido enriquecida con la labor de instituciones como las mencionadas, pero también siguen incidiendo factores que limitan u obstaculizan su efectividad.

Puede recurrirse al imaginario de los lectores interesados en temas de administración pública para dar explicación a causas diversas e interpretaciones casuísticas sobre las razones de persistencia de limitantes para la profesionalización en el ámbito municipal, merced a lo cual podemos avanzar en esta reflexión que no pretende hacer la monografía o recapitulación puntual de las fuentes de estudio del municipio, sino llamar la atención a la ausencia de un Sistema o varios sistemas que permitan un acompañamiento y soporte de formación y capacitación que atempere los vicios de la rotación de personal en las nuevas administraciones municipales, así como la pérdida de los aprendizajes por el retiro del personal que fue logrando un acervo de conocimiento, práctica y dominio de sus rutinas y gestiones públicas.

En este orden de ideas, es posible partir de un supuesto que nos permita llegar a una propuesta articulada y viable como orientación metodológica a los hacedores de políticas y programas de profesionalización.

El supuesto es el siguiente: “La profesionalización de servidores públicos municipales tiende a ser resultante de una adecuada sistematización de las rutinas institucionales de su gobierno y administración, y de una estabilidad del empleo público; sin embargo esta condición no se manifiesta como generalidad, por lo cual es necesario replantear la formación y capacitación de los servidores públicos del municipio,

mediante un sistema curricular que ordene, previo análisis de conocimientos y experiencia laboral, los planes de formación colectivos e individuales, que sea preciso impartir en cualquier ayuntamiento, según el grado de congruencia entre los perfiles de sus funcionarios y las materias, estándar y de especialidad de dicha instancia de gobierno. Por consiguiente, el diseño curricular de la capacitación, debe hacerse a la medida de la realidad del perfil de los servidores públicos municipales”.

Diseñar una oferta de planes y programas de formación y capacitación que no responda a un sondeo mínimo de perfiles y requerimientos de servidores públicos municipales es reincidir en esquemas que, por su generalidad, aportan información, pero no afirman capacidades. Se refrenda aquí que es necesario proveer en un corto espacio de tiempo y a veces con recursos magros, una oferta de formación capaz de moldear una mejor práctica en el trabajo municipal.

La condición básica de este sistema es la necesaria existencia de un conjunto de trayectorias de aprendizajes posibles, requeridos para desempeñar las distintas funciones y gestiones del gobierno y la administración municipal. Es decir, disponer de un esquema perfectamente diferenciado por materias, temas, subtemas y vínculos de conocimientos antecedentes y consecuentes que permitan al diseñador de programas de capacitación la prescripción de los conocimientos idóneos según el perfil que presenten los servidores públicos de cualquier municipio.

Por obvia que parezca la aseveración precedente, es necesario reconocer que en la mayor parte de programas de corte clásico, impartidos en materia de administración municipal, en distintas épocas, se aprecia un contenido con temas primarios y nociones generales, en lugar de prácticas y aprendizajes reflexivos.

Sin incurrir en el error de abordar algún programa impartido o por impartirse a cargo de alguna institución, pública, social o

privada, es casi un hecho que se incluyan las siguientes áreas temáticas: concepto de municipio, marco jurídico del municipio, organización del gobierno y la administración municipal, planeación del desarrollo, hacienda municipal, servicios públicos y algunos temas con prurito académico, como políticas públicas, modernización administrativa, liderazgo, y participación ciudadana, entre otros. También pueden ir acompañados de tópicos de cultura gubernativa: gobernanza y sociedad civil, derechos humanos y equidad de género; en otros casos su combinación se realiza con rubros que responden a contextos y problemas actuales, como son la seguridad pública, protección civil y medio ambiente.

En la mayor parte de programas enfocados con la visión clásica, los componentes de subtemas se restringen a generalidades y a enunciados sumarios derivados o secundarios que, en algunos casos estarían más vinculados a la realidad operativa del trabajo municipal.

En programas específicos de distintos sectores del ámbito federal y estatal, más de un tercio de sus contenidos se destinan a repasar componentes municipales de corte clásico: marco jurídico, organización y mecanismos de participación comunitaria, entre otros; el siguiente tercio por lo general describe reglas de operación o condiciones de método normadas por la instancia cabeza del sector y el último tercio está referido a prácticas o aspectos de instrucción operativa.

Desde otro ángulo, se aprecia la ausencia de programas que evalúen condiciones estructurales del municipio, por ejemplo, los obstáculos que impiden al gobierno municipal convertirse en eje y promotor del desarrollo económico y social de sus entornos, temas relacionados con aspectos de carácter estratégico para mejorar capacidades de gestión gubernativa, como puede ser la administración del desarrollo urbano municipal u otros que significan oportunidades para la sustentabilidad del país, como ocurre en el caso del papel del municipio y la protección ambiental.

Tampoco es generalidad la oferta de programas que incidan en la reflexión de investigadores e inteligencias municipalistas para avizorar nuevas perspectivas del municipio en los mundos reales y posibles: el nuevo diseño institucional del municipio, las relaciones cibernéticas entre el ciudadano y la administración municipal; la defensa administrativa del municipio en sus relaciones programáticas con otros órdenes de gobierno; corporaciones intermunicipales de servicios públicos; la gestión condominal presente y futura las relaciones municipales globales; los riesgos de la feudalización del ámbito urbano por estratos socioeconómicos; las relaciones verticales de abajo hacia arriba: municipio-estado-federación; el municipio y la formación de ciudadanía; el municipio y la preservación de la cultura vernácula, etcétera.

En múltiples ocasiones la capacitación se reduce a una especie de entrenamiento sobre reglas de operación de programas federales, lo cual se traduce en la revisión y hasta memorización de procedimientos administrativos, llenado de formatos y elaboración de informes de seguimiento y avance físico-financiero de las acciones comprometidas en dichos programas.

Se advierte que en los últimos diez años la profesionalización de servidores públicos municipales, encabezada por instituciones como el INAFED, ha explorado la vía del Servicio Civil de Carrera, mismo que ha tenido escasos resultados con menos de diez municipios que han intentado su aplicación, como son Aguascalientes, Aguascalientes; Torreón, Coahuila; Benito Juárez, Quintana Roo; y Morelia, Michoacán. Por otra parte, se ha intentado abordar la Certificación de Competencias como medio de aseguramiento de capacidades de servidores municipales, teniendo como casos emblemáticos los de certificación en materia de gestión de la hacienda pública municipal en al menos dos instituciones: el INDETEC y el Instituto Hacendario del Estado de México, así como en municipios del estado de Querétaro.

Otra vía de profesionalización es la oferta de cursos gratuitos de cobertura nacional, así como de programas de capacitación sectorial, tanto presenciales como “en línea” y materiales de auto aprendizaje impreso, videograbado y electrónico. La variante de estos programas ha consistido en su acreditación por parte de instituciones educativas públicas y del sector privado, como se aprecia en los Diplomados en Gobierno y Administración Municipal del Instituto Nacional de Desarrollo Social, auspiciados durante los dos últimos años por la Universidad Autónoma Metropolitana.

No obstante la formalidad y esfuerzo de planeación que cada institución asume al diseñar sus programas de formación y capacitación, en su mayoría se parte de referentes teóricos, antes que de evidencias de la práctica o de la consulta directa a servidores públicos que enfrentan con sus propios medios los distintos frentes de la gestión de sus áreas, tanto en programas propios desarrollados por el propio municipio, como de otros regulados con normas y procedimientos dictados por la Federación o el Estado.

Puede afirmarse con énfasis que la oferta de capacitación municipal ha sido constante y variada, pero también desarticulada y reiterativa en algunos casos, al no existir un basamento genérico sistemático y con reconocimiento interinstitucional que permita planificar un proceso de formación incremental, según las características necesidades propias del grado de desarrollo de distintos municipios.

La alternativa de un sistema de profesionalización de servidores públicos municipales

De vuelta al tema objeto de estas notas: la necesidad de crear un sistema de profesionalización municipal, en su segmento vinculado a la formación y capacitación de servidores públicos, es posible replantear algunos de los términos mediante los cuales se ha ensayado la integración de programas y oferta a sus destinatarios.

Los elementos de un sistema de profesionalización que pueden destacarse como necesarios son los siguientes:

Componentes metodológicos del Sistema

- Marco de referencia para la planeación de trayectorias de formación y capacitación, integrado como mínimo por: la compilación documentada de prácticas y procedimientos de las administraciones municipales de la República Mexicana; el sumario de materias y atribuciones propias del municipio, derivadas de la legislación vigente, y el perfil de los programas federales y estatales transferidos o encomendados en su gestión o administración a los ayuntamientos.
- Tipología municipal con perfiles del grado de desarrollo económico y social del municipio y de su desarrollo institucional (capacidades reales de gestión y administración pública);
- Modelos municipales reales de estructuras ocupacionales. Perfiles de los puestos y ámbitos de gestión municipal por tipo de municipios;
- Perfil de áreas estratégicas de operación del municipio, en función de sus características de desarrollo;
- Sumario de asuntos o materias gubernativas, divididas por periodo de gestión de la administración municipal (por año y semestre);
- Listado de temas o materias estratégicas del desarrollo municipal;
- Inventarios de necesidades de capacitación de servidores públicos de los municipios destinatarios de programas de formación y capacitación;
- Métodos de planeación curricular propios de procesos de formación y capacitación de servidores públicos, distintos a los que se aplican en aquellos vinculados a la formación académica y con programas de educación superior, procurando que los primeros aseguren la integración de contenidos con un adecuado equilibrio entre aspectos teóricos y de aplicación en el ámbito de la realidad municipal, y

- Reglas, sistemas y procedimientos de operación de las etapas de planeación, coordinación institucional, instrucción, acreditación, evaluación y reconocimiento formal de resultados de programas.

En lo que concierne a los anteriores componentes de método, las variantes que se pretenden, con respecto a sistemas tradicionales de formación y capacitación, son: considerar como punto de partida, distintos elementos objetivos de referencia para el análisis y diagnóstico de la realidad municipal, y programar trayectorias de profesionalización que se fundamenten en requerimientos reales de sus servidores públicos.

Para lograr este cometido, dentro de dichos componentes y como insumo necesario, se precisa la compilación en un documento “Marco” de los actuales sistemas organizativos y de procedimientos reales de la administración municipal. En la actualidad, en ninguna institución de las mencionadas, se ha generado un Manual General de la administración real de municipios, ni siquiera uno que resulte emblemático o modelador de una gestión pública sistematizada.

En atención a esta evidencia y como herramienta fundamental de la planeación de trayectorias y contenidos de los programas del Sistema, se precisa la compilación del “Manual general de procedimientos de las administraciones municipales de la República Mexicana”. Asimismo, será necesario esquematizar un sumario de materias y atribuciones propias del municipio, e integrar un catálogo de procesos generales de operación de programas federales, que permitan orientar las áreas de formación y capacitación generales de área o materia de gestión y de especialidad, como tipología mínima de los programas propios del Sistema.

En un siguiente plano para dar sustento a la planeación de programas de profesionalización, es necesario actualizar las tipologías municipales vigentes y enriquecerlas con nuevos perfiles de ponderación y caracterización de los distintos

grados de desarrollo de los municipios mexicanos, entre los cuales destacan los que se relacionan con el perfil del desarrollo institucional del municipio y los correspondientes al adecuado análisis de funciones y puestos principales de sus administraciones. Con esta información, reforzada con el estudio de diversos modelos reales de estructuras orgánicas y ocupacionales, se está en posibilidad de lograr diseños de programas en congruencia con las materias que manejan los servidores públicos y, por consecuencia, aproximarlos a información, situaciones y experiencias semejantes a las que ellos mismos enfrentan en su ámbito de actuación.

Como referente complementario, en el proceso de planeación de trayectorias de profesionalización, es necesario integrar y catalogar los temas de carácter estratégico e indispensable para generar mayores capacidades institucionales del municipio; como aquellos vinculados a la gestión de la zona federal marítimo terrestre; planeación del desarrollo del medio rural; operación del catastro como instrumento del desarrollo urbano; gestión del patrimonio inmobiliario municipal; sistemas de sustentabilidad ambiental, mediante ordenamiento urbano; transporte público interurbano y otros que se vinculen directamente a la realidad de municipios emblema, que sean considerados para los programas del Sistema.

Los componentes anteriores sirven para catalogar materias y áreas de conocimiento mejor clasificadas y vinculadas necesariamente con la realidad de la práctica municipal. De manera correlativa será de suma utilidad incorporar a los procesos de planeación los resultados de diversos inventarios de necesidades de capacitación aplicados en municipios destinatarios de programas de formación y capacitación, así como el pleno reconocimiento de la dinámica de las administraciones municipales en su gestión semestral y por cada uno de los tres años de duración de su periodo constitucional.

Finalmente, entre los componentes metodológicos del Sistema, es necesario desarrollar métodos de planeación curricular

propios de la formación y capacitación que tengan características, referentes, y abordajes de planeación articulación y desarrollo de experiencias de instrucción y aprendizaje, perfectamente diferenciados a los que se utilizan en las carreras impartidas en educación superior.

Se trata de marcar un deslinde adecuado en método, diseño, planeación y medios del proceso de instrucción y de la aprehensión y ejercicio de aprendizajes adecuados a la formación y capacitación de servidores públicos. En este sentido, las modalidades de la instrucción pueden abarcar los formatos ahora conocidos: programas de larga y mediana duración (especialidades y diplomados); programas incrementales o secuenciados (acreditación de competencias); programas de actualización (cursos cortos, seminarios); programas de adiestramiento (talleres, conferencias, prácticas); programas de gestión municipal de programas federales y estatales; programas de cultura organizacional y de cultura política municipal; programas de temas selectos de la gestión municipal; programas especiales (inducción de autoridades municipales); programas de formación ciudadana, entre otros.

La impartición de los distintos programas no es limitativa para que se centralice u opere bajo condiciones impuestas a las instituciones que formen parte del Sistema, el compromiso general se ceñiría al empleo de normas metodológicas y procedimentales estandarizadas y al registro estadístico en las bases de datos del Sistema.

Componentes organizacionales del Sistema

Como parte de la operación interinstitucional del Sistema se reconocen los siguientes componentes:

- Formación de un consejo consultivo de autoridades municipales para la profesionalización;
- Concertación para la formación de una Comisión técnica de planeación del Sistema integrada por instituciones

con capacidad y experiencia en materia de planeación y gestión de programas de formación y capacitación de servidores públicos;

- Integración de la Red de instituciones coordinadas en materia de profesionalización de servidores públicos municipales;
- Desarrollo de programas interinstitucionales de profesionalización, creados en diversas modalidades: para nuevas autoridades, sectoriales, de gestión de programas intergubernamentales, de especialidades de la administración municipal, etc;
- Formación del Banco nacional de programas de formación y capacitación y acervo público de materiales de instrucción, práctica y aprendizaje, y
- Creación del Catálogo nacional de instituciones de servicios de formación y capacitación municipal y de un Directorio de instructores y facilitadores de programas de capacitación.

Pautas de organización y operación del Sistema

El concepto de profesionalización que se aprecia como posible en municipios con alta rotación de cuadros medios y superiores, es el de un Sistema que asegure una rápida inserción e inducción de personal a sus respectivos puestos y responsabilidades, principalmente de tipo jurídico, programático y de ejercicio de recursos, con base en el perfil real que esté presente en cualquiera de las etapas del periodo gubernativo. Por consiguiente, la formación de capacidades y referentes de la profesionalización debe partir de un conocimiento preciso, es decir, normativo, técnico y de los principales procedimientos y rutinas establecidas a cargo directo de las áreas de la administración municipal.

Como parte de los componentes de organización del Sistema, es necesario integrar mecanismos de concertación y coordinación interinstitucional, de tal manera que se logre tener un marco de colaboración y una adecuada planificación de programas.

Como propuesta orgánica del Sistema, se plantea como factible crear un Consejo consultivo de autoridades municipales, (probablemente mediante concurrencia de las asociaciones de autoridades locales existentes) para que funja como instancia de orientación de las prioridades y requerimientos de formación y capacitación.

Para generar los trabajos de diseño de trayectorias de profesionalización, integración de programas y diseño de contenidos y materiales de instrucción, aprendizaje y aplicación, se propone constituir una Comisión técnica de planeación del Sistema, integrada por instituciones con capacidad y experiencia en materia de planeación y gestión de programas de formación y capacitación de servidores públicos. En concreto, se vislumbra la posibilidad de convocar la participación de instituciones como el INAFED, el INAP, el CIDE y el INDESOL, para la formación de un cuerpo de técnicos en planeación curricular que tengan como cometido la formación de un mapa curricular general que incluya las trayectorias de profesionalización posibles, con las características de adaptabilidad a los tiempos reales de los periodos gubernativos, a las especialidades que han desarrollado las administraciones municipales, las materias estratégicas requeridas para su desarrollo integral, y los programas especiales, susceptibles de tener un impacto eficaz y una operatividad eficiente en la profesionalización de servidores públicos.

Este planteamiento se fundamenta por la evidencia de los programas desarrollados e impartidos por dichas instituciones y en atención a los importantes acervos de materiales de instrucción, así como por los múltiples recursos técnicos y de competencia en materia de capacitación que en conjunto pueden asociar.

El Sistema operaría mediante la promoción y empleo del mapa curricular general y por la operación de programas, en estricta coordinación con las autoridades estatales responsables del fortalecimiento municipal y con los ayuntamientos destinatarios

de los mismos. La participación de otras instancias no sería restringida ni condicionada, ya que, según la modalidad de los programas, puede considerarse, desde la invitación a instituciones vinculadas a determinadas especialidades que se programen, hasta la convocatoria en procesos de contratación de instancias y profesionales que tengan relación con los temas programados.

En estricto sentido, el objetivo estratégico es lograr la máxima eficiencia en la programación y revisión de temas útiles y proactivos a la profesionalización de los servidores públicos municipales en estricto apego a su realidad y requerimientos de desempeño.

Al disponer de un Mapa Curricular General, que acometa la mayor parte de los supuestos y evidencias de necesidades de formación y capacitación y su proyección en trayectorias de profesionalización, sería ocioso e improbable que se insistiera en el diseño de cursos y eventos bajo parámetros meramente hipotéticos o en supuestos requerimientos, vigentes en la mente de algún estudioso o en el interés de alguna instancia que persiga fines de mercado.

Según puede apreciarse, la viabilidad orgánica del Sistema depende de una concurrencia interinstitucional de las partes que se asumen como practicantes del desarrollo municipal y como proveedoras de programas de formación y capacitación. Como alternativa con mayor probabilidad de éxito, se requiere que la convocatoria y gestión de reuniones para la concreción de acciones en el marco de un Sistema como el que aquí se propone, sea efectuada por instancias como el INAFED.

Como elementos articuladores del sistema, en materia organizacional, es factible constituir al menos tres mecanismos que aseguren la coordinación de las diferentes instancias que se dedican a la profesionalización de servidores públicos municipales. El primero es la Red de Instituciones coordinadas, tanto las que se encuentran en el rubro de prestadores de

servicios de capacitación como de otras que tengan en sus respectivos alcances la investigación, el fomento de la cultura municipal o el auspicio de la profesionalización mediante fondos y programas de soporte presupuestal para la misma materia.

El segundo mecanismo es el desarrollo de programas interinstitucionales de profesionalización, que puede efectuarse en forma participativa e interinstitucional y, más aún, sustentarse en el rediseño o ajuste de los acervos programáticos y de materiales disponibles en las instituciones participantes. Puede aseverarse que en la actualidad hay pocas cosas a desarrollar desde un punto cero, lo cual significa que la mayor parte de la temática de profesionalización de servidores públicos ha sido tratada por alguna instancia en un momento determinado de ésta década.

El tercer mecanismo es la formación de catálogos nacionales de carácter público y difundidos bajo normas de “transparencia”, con modalidades como las que se enuncian: Banco nacional de programas de formación y capacitación y acervo público de materiales de instrucción, práctica y aprendizaje; Padrón de instituciones en el área de servicios de profesionalización de servidores públicos municipales, y Directorio de Instructores y Facilitadores.

Componentes de acreditación y reconocimiento de los programas del sistema

Como parte normativa y para dar crédito institucional a los programas, se reconocen diversos componentes de acreditación en el Sistema:

- Esquemas de convenios de colaboración y acreditación de programas con instituciones educativas, centro de estudios e investigación, institutos nacionales de desarrollo, asociaciones y sociedades civiles;
- Registro Nacional Estadístico de Programas de Formación y Capacitación de Servidores Públicos Municipales, y

- Normas de evaluación para la certificación de capacidades de desempeño en funciones y puestos de la administración municipal.

Los anteriores componentes están dirigidos a la maduración del Sistema, procurando que cualquiera de sus programas tenga un reconocimiento oficial, aun en modalidades no académicas o escolarizadas, de tal manera que las autoridades federales, estatales y municipales que suscriban convenios de colaboración en el marco del Sistema y sus programas, reconozcan el tipo de curso acreditado, los temas tratados, su duración, su modalidad y, en su caso, según sea convenido en específico, su valor curricular.

Uno de los medios destinados a asegurar la gestión abierta del Sistema y su carácter público, no lucrativo, es el Registro Nacional Estadístico de Programas de Formación y Capacitación de Servidores Públicos Municipales, cuya naturaleza es la de un instrumento de compilación de programas y actividades en materia de profesionalización de las instancias que accedan a inscribirse en el mismo. Su carácter legal corresponde al de un instrumento de difusión de datos de profesionalización, sin interferir en el ámbito de las competencias de las instituciones que forman la estadística oficial del país.

El registro no busca condicionar algún programa para que sea impartido, ni siquiera bajo los parámetros del Sistema; en cambio, compila, da seguimiento y deja evidencia de las distintas modalidades de la formación y capacitación de servidores públicos. Al mismo tiempo puede fungir como un localizador de instancias que se encuentran activas en uno o varios temas, así como la recurrencia de sus programas en el marco de la oferta, la demanda y también de la concurrencia y colaboración de instituciones públicas, sociales y del sector privado.

El otro componente enunciado está referido al desarrollo de Normas de Evaluación para la certificación de capacidades

de desempeño en funciones y puestos de la administración municipal, cuyo diseño, integración y formalización se llevaría a cabo en el marco de los propios convenios, sin depender de un registro ante las instancias que tienen a su cargo la certificación de competencias laborales. En este caso, el Sistema auspiciaría normas que orienten y guíen programas de capacitación con enfoque en competencias, por lo cual, en caso de aplicarse en procesos de certificación, tendría que generarse el marco de coordinación institucional requerido.

Conclusiones

De conformidad con lo expuesto en este artículo, producto de un proceso de reflexión y mención de perfiles sobre programas de formación y capacitación de servidores públicos municipales y en atención al esfuerzo programático y presupuestal que representa un trabajo cíclico, que no ha reportado en todos los casos la persistencia de personal competente en muchos municipios de nuestro país, y ante la evidencia de una actividad sectorial aislada, sin referentes arbitrados bajo parámetros de evidencias de requerimientos reales de las administraciones municipales, la propuesta que se planteó en este espacio induce a una reflexión institucional seria y de alcances interinstitucionales para subsanar, al menos en el plano metodológico el diseño de programas de profesionalización municipal.

Sin lugar a dudas, pueden ser varias las vías para lograr una formación consistente, congruente y suficiente, con los perfiles del personal municipal sujeto a pautas de una persistente rotación, este artículo propuso una más que, seguramente invita a las instituciones mencionadas a tomar la iniciativa, revisar la idea, darle forma y proceder a lo que, seguramente, llegará a ser una sólida alternativa, arbitrada por las capacidades de sus estudiosos que les han dado prestigio y solvencia.

Nuevo modelo de intermunicipalidad con visión territorial, como alternativa hacendaria para el desarrollo local

Fernando E. Pérez Rasgado* y Fernando Pérez Lozada**

Introducción

Desde la génesis del Municipio Mexicano, el constituyente permanente de 1917, ha propuesto en el debate legislativo, reformas para fortalecerlo en lo político, social y económico, sin embargo no han sido suficientes, se requiere profundizar

* Fernando E. Pérez Rasgado es Maestro en Gestión del Desarrollo Territorial del Colegio de Postgraduados, Campus Puebla y Licenciado en Administración de Empresas con mención honorífica, UNAM. Especialidad en el Programa de Formación para el Desarrollo de Empresas Rurales del IPADE. Diplomado en Formación de Consultores en Administración Pública, en el INAP. En el Gobierno del Estado de Guerrero, se ha desempeñado como Secretario Particular del Gobernador Electo. Ha sido: Director General y Coordinador General de Fortalecimiento Municipal; Director de Capacitación del y Director de Estudios e Investigación del CEDEMUN de la Secretaría de Gobernación; Coordinador de Asesores del Presidente Municipal de Chilpancingo y Chilapa de Álvarez, Gro; Director General de FORTAMUN, S.C.; Consultor Especializado en Intermunicipalidad, del Estado de Guerrero. Actualmente se desempeña como Facilitador-Especialista Hacendario del IHAEM, Asociado del Despacho Bejar Galindo Lozano y CIA, S.C. y Consultor Asociado del INAP.

** Fernando Pérez Lozada es Maestro en Derecho en Negocios Internacionales, con Mérito por la Universidad de Manchester, Inglaterra. Licenciado en Derecho con mención honorífica por la Universidad La Salle del Pedregal. Beca Chevening del Gobierno Británico. Diplomado en Formación para el Desarrollo de la Empresa Rural del IPADE. Ha sido: Director Jurídico de FORTAMUN, S.C.; Consultor Especializado en Asociación de Municipios o Intermunicipalidad; Asociado Corporativo del Despacho De la Peza y Matuk, Abogados; Asesor Jurídico de la Dirección de Incorporación y Recaudación del Instituto Mexicano del Seguro Social, IMSS; Asesor del Director Regional de Europa I en PROMÉXICO, con sede en Londres, y jurisdicción en Reino Unido, España, Francia, Italia, Bélgica, y La Haya; Oficial de Comercio Internacional en PROMÉXICO. Actualmente se desempeña como Asociado Internacional del Despacho Curtis Mallet-Prevost Colt & Mosle, en la oficina de Londres, desarrollando proyectos de inversión de Europa en Latinoamérica. Es Asociado del INAP.

sobre reformas constitucionales en materia de Federalismo, con la participación de los grupos parlamentarios integrantes del Congreso de la Unión.

La mayoría de los municipios de México, carecen de recursos económicos y financieros, capacidad técnica y profesional para prestar los servicios públicos con eficiencia y calidad, y las funciones que por mandato les otorga la Constitución, las leyes y disposiciones legales, por lo que es necesario el desarrollo de capacidades y la profesionalización del servidor público municipal.

Se requiere de un Federalismo incluyente, plural y democrático que distribuya el poder económico con mayor proporción a los 2440 municipios del país, que además fortalezca al Municipio como su piedra angular que lo incorpore activamente al sistema de organización política del Estado, y que impulse el desarrollo regional, como un eficaz instrumento de gobernabilidad democrática.

El desarrollo regional puede fomentarse “Desde lo Local”, por los presidentes municipales, ejerciendo las facultades promovidas por el constituyente en 1983 y 1999: el derecho de los municipios a percibir contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, participaciones e ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo; incorporan aspectos de definición del Municipio como orden de Gobierno y mayores competencias del Ayuntamiento para que los municipios de diferentes Estados se asocien para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les corresponda.

La cooperación intermunicipal en los municipios de México, ha sido una práctica habitual, entre municipios limítrofes o cercanos de cómo prestar un servicio público de acuerdo con los datos obtenidos de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000, la Intermunicipalidad se da principalmente entre municipios rurales y de alta marginalidad

(62%) y en menor escala en otras regiones (38%). Los municipios se asocian primordialmente para la prestación de los servicios de agua potable, seguridad pública y limpieza y recolección de basura, según la encuesta de 2427 municipios, 527 se mancomunaron.

Los principales obstáculos que enfrentan los municipios para mejorar las condiciones de prestación de los servicios públicos en opinión de los presidentes municipales, de acuerdo a la encuesta de referencia son:

- a. Falta de recursos financieros;
- b. Problemas administrativos;
- c. Falta de personal capacitado, y
- d. Dispersión de la población.

La asociación municipal es un tema que paulatinamente se ha incorporado en las agendas de los municipios del país, hasta el 2002 sólo el 20% de los municipios había recurrido a esta fórmula. De estas asociaciones el 30% contaba con la aprobación de la legislatura local, 42% no contaban con esta aprobación y en el 28% restante no existió acuerdo formal. De los 484 municipios que recurrieron a la asociación 44% cuentan con órgano de gobierno y administración, 20% cuentan con comité de vigilancia, y en el 17% no existe ningún tipo de representación.

En general las experiencias de asociación municipal son consideradas como buenas en el 75% de los casos, y el porcentaje esperado de continuidad es de 60%. De acuerdo a los presidentes municipales, el principal resultado obtenido fue el beneficio de la población (27% de los casos), seguido del mejoramiento de la cobertura de servicios (17%) y del mejoramiento de la capacidad financiera (16%)¹.

En el año de 2007, se sentaron las bases “Hacia un Nuevo Modelo de Intermunicipalidad con Visión territorial”, al apro-

¹ La Asociación de Municipios: Un Desafío a los Esquemas de Relación Intergubernamental, María Eugenia González Alcocer, SEDESOL. 2002.

barse mediante decreto, por el H. Congreso del Estado, la constitución de la “Asociación de Municipios de la Región de Tierra Caliente del Estado de Guerrero.

La asociación Intermunicipal de referencia, fundamentó su trabajo colectivo en mejorar la distribución de los recursos y diseñar estrategias locales y regionales de cooperación entre federación, estados, municipios y organismos internacionales, con un *Enfoque Estratégico Territorial y de Gestión de Calidad*.

Por lo expuesto, la Asociación de Municipios ó Intermunicipal con Visión Territorial, es una estrategia para el desarrollo local, en la que los municipios asociados, a través de sus cabildos, aprueben mediante un acuerdo formal proyectos comunes de desarrollo regional.

La Asociación de Municipios con Visión Territorial, en un marco de colaboración con los órdenes de gobierno federal, estatal y organismos internacionales promueve proyectos intermunicipales, aportando capital semilla, de acuerdo a nuestra experiencia con recursos del Programa de Desarrollo Institucional Municipal (PRODIM), que equivale al 2% del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) del Ramo 33, para realizar proyectos de disposición final de residuos sólidos, aguas residuales, rastros TIF, proyectos de infraestructura, seguridad pública, proyectos hacendarios para la generación de recursos, proyectos productivos, etc.

La asociación intermunicipal, en territorios globalizados, requiere de la voluntad política de sus presidentes municipales, de generar su propio poder social, de realizar una eficaz gestión del desarrollo territorial que le permita desarrollar sus capacidades y potencialidades y la profesionalización del servidor público municipal.

En ese contexto, la asociación de municipios es una estrategia de desarrollo territorial que fomenta la participación social y la

acción colectiva de la célula básica de nuestro sistema político-administrativo: El Municipio Libre.

Asimismo, demanda de las iniciativas legislativas como las que plantea el Senado de la República, de impulsar un federalismo con visión territorial que fortalezca el pacto federal.²

1. Marco Jurídico de la Intermunicipalidad

El Artículo 115 constitucional federal, en la fracción III, inciso i), otorga a los municipios, la facultad de *asociación de municipios de distintos estados*: Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas.

El Artículo 115 constitucional federal, en la fracción III, inciso i), otorga a los municipios el *Mecanismo de subsidiariedad*: Asimismo, cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

El Artículo 115 constitucional federal, en la fracción III, inciso i), otorga a los municipios la facultad de *Asociación de municipios indígenas*: Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

² La Modernización del Federalismo Mexicano, Comisión del Federalismo del Senado de la República, Edición Colectiva, Federalismo y asociación de municipios con visión territorial, Sen. Ángel Aguirre Rivero, México, Noviembre de 2008, p.57.

1.1 Normas Oficiales Mexicanas

El cumplimiento de las normas oficiales mexicanas, es un imperativo en las 2440 administraciones públicas municipales que tienen a su cargo en la mayoría de los servicios públicos, como lo señala de manera expresa el Artículo 115 Constitucional, en su fracción III, en particular en los servicios de tratamiento y disposición final de residuos, que representan una alternativa viable para resolver el grave problema que representa la basura, en la sociedad mexicana.

Merece particular mención, el problema de los tiraderos de basura a cielo abierto, que presentan todos los gobiernos municipales de México. Se trata de resolver el problema común de la basura que tienen los municipios con soluciones comunes con el relleno sanitario regional, a través de la Intermunicipalidad con una visión territorial.

Estos procesos de asociación municipal de los gobiernos locales se realizan con base en resolver el problema de la basura con soluciones comunes, al ejercer la facultad asociativa que les otorga a los presidentes municipales, el Artículo 115; Constitucional en su fracción III, inciso i).

Asimismo, es de interés dar a conocer las alternativas posibles de solución a las que se enfrentan actualmente la mayoría de los municipios de México al prestar el servicio de limpia, como lo describe el Artículo 115 constitucional en su reforma en el año de 1999, en donde se precisa en el constituyente permanente en la fracción III, que los municipios tendrán a su cargo también la recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.

De la misma manera, se establece que sin perjuicio de las disposiciones constitucionales, los municipios, en la prestación de los servicios públicos, deberán observar lo dispuesto por las leyes federales y la posibilidad de que los mismos, previo acuerdo de sus ayuntamientos, puedan asociarse para la eficaz prestación de los servicios públicos o de las funciones que les

corresponden; o bien, convenir con los estados la prestación de éstos.

El sentido e impacto de la reforma de esta fracción, se encuentra vinculada de manera directa con lo relativo a las medidas tendientes y que deben ir asumiendo, en forma más directa y eficiente los municipios, en materia de prestación de servicios públicos, en virtud de que está claro que por la propia residencia y asentamiento de la mayor parte de la población nacional en el territorio de los municipios, es el espacio en donde ocurren los más altos niveles de contaminación de cuerpos de agua, mantos freáticos, suelos y aire, por aguas residuales, así como por la disposición final de residuos.

Precisamente, uno de los principales problemas que tienen los municipios, es el problema de salud y uno de estos graves problemas en común es por una falta adecuada de la disposición de los residuos sólidos, que la define la Norma Oficial Mexicana NOM-083-SEMARNAT-2003 como: los generados en las casas habitación, que resultan de la eliminación de los materiales que utilizan en sus actividades domésticas, de los productos que consumen y de sus envases, embalajes o empaques; los residuos que provienen de cualquier otra actividad dentro de establecimientos o en la vía pública que genere residuos con características domiciliarias, y los resultantes de la limpieza de las vías y lugares públicos.

Estos residuos sólidos se producen en cada uno de los municipios que tienen graves problemas de saneamiento, de contaminación de ríos y en general de los recursos naturales.

Justamente este servicio, está regulado por la NOM-083-SEMARNAT-2003, especificaciones de protección ambiental para la selección del sitio, diseño, construcción, operación, monitoreo, clausura y obras complementarias de un sitio de disposición final de residuos sólidos urbanos y de manejo especial, de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) del Gobierno Federal. Se entiende por Sitio de disposición final: "Lugar donde se depositan los

residuos sólidos urbanos y de manejo especial en forma definitiva”.

Para tal efecto, los municipios del país deben contar con un relleno sanitario: “Obra de infraestructura que involucra métodos y obras de ingeniería para la disposición final de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial, con el fin de controlar, a través de la compactación e infraestructura adicionales, los impactos ambientales” (*Diario Oficial de la Federación, 2004*).

Como se puede apreciar, es una función que tienen los presidentes municipales para administrar y operar este servicio público, que en la realidad se vuelve compleja por la falta de recursos económicos y técnicos, más aún cuando intervienen instancias estatales y federales que obligan al municipio a cumplir con ciertas normas de protección ecológica y ambiental para prestar este importante servicio.

Cabe destacar que el problema que nos ocupa es un claro ejemplo de corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno y que requiere de una gran participación social y acción colectiva para fomentar una cultura, crear conciencia y realizar acciones urgentes e inmediatas que permitan el cuidado de los recursos naturales y del medio ambiente, a través de una adecuada disposición de los residuos sólidos.

Esta corresponsabilidad la encontramos en distintos municipios que han encontrado solución a este problema en la prestación de este servicio básico a la población, que requiere asistencia técnica calificada y recursos económicos para su administración, operación y reglamentación.

Estos requerimientos difícilmente los cumple el municipio por las limitaciones técnicas y presupuestales, pero ejercen los presidentes municipales la facultad asociativa que les otorga el artículo 115 constitucional, aprovecharían la unión o asociación de municipios a través de la figura jurídica de la Intermunicipalidad para resolver problemas comunes de gobierno y de la administración pública municipal.

Entonces estamos en un nuevo escenario promisorio que ha permitido encontrar atención satisfactoria a los problemas comunes de los municipios de México, con soluciones comunes en la prestación de este servicio básico de saneamiento, así como cumplir con la normatividad ambientalista, a través de un relleno sanitario regional.

Las constituciones políticas de los estados, también cuentan con un marco jurídico que les permite regular la coordinación y cooperación de los municipios. Para asociarse para la prestación de los servicios públicos municipales, algunas leyes orgánicas municipales cuentan con un capítulo que les permite a los municipios asociarse, para este fin.

De acuerdo a la legislación en materia de asociación municipal, en las entidades federativas, se han considerado tres tipos³:

Legislación de bajo perfil: Se encuentran los estados que no han llegado a legislar el desarrollo del tema o incluso existen vacíos evidentes.

Legislación promedio: Son los casos de los estados que sí legislan en materia de asociación y coordinación Intermunicipal, aunque tienen preceptos que, limitan o condicionan la autonomía de los gobiernos locales para asociarse o coordinarse con municipios de su propio estado y con los de otros estados.

Legislación de alto perfil: son los estados en los que evidentemente se encuentra más desarrollada la legislación. Estos marcos jurídicos se caracterizan por establecer procedimientos y requerimientos para el acuerdo asociacionista, considerando también formas de organización y funcionamiento de la asociación o coordinación intermunicipal con mayor alcance, al menos en cuanto a las reglas, lo que incentivaría la posibilidad de consolidar estatutariamente la figura asociacionista intermunicipal, para eficientar la prestación de los servicios públicos

³ Las Intermunicipalidades: Práctica de Cooperación para el Fortalecimiento Institucional, El Desarrollo Social y un Ordenamiento Racional del Territorio; Leticia Santín del Río, 2003.

y propiciar el mejor ejercicio de las funciones de la competencia municipal.

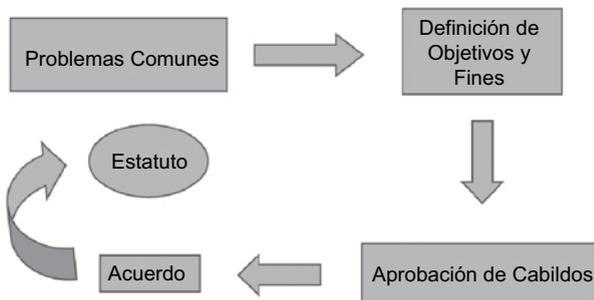
Asimismo, esta adecuación legislativa de la asociación de municipios deberá estar plasmada en las leyes orgánicas del municipio y en la reglamentación municipal.

2. Marco conceptual de la intermunicipalidad

Para ejercer la facultad asociativa municipal o Intermunicipalidad, se formaliza esta unión voluntaria de municipios, estableciendo un acuerdo formal, mediante la aprobación de Cabildos para resolver problemas comunes generalmente de servicios públicos municipales y el ejercicio adecuado de sus funciones, a través de la figura jurídica de la Intermunicipalidad, establecida por el Artículo 115 constitucional, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de la población.

Es decir, es la unión voluntaria de municipios apoyados por un marco jurídico nacional, estatal y municipal, para resolver problemas comunes, con base en un acuerdo formal entre ayuntamientos, con propósitos y fines específicos para la prestación de los servicios públicos y el mejor ejercicio de las funciones, lo que constituye de los medios más adecuados para racionalizar y maximizar el uso de los recursos, así como las acciones y la gestión administrativa. (Figura 1)

Figura 1
Marco conceptual de la intermunicipalidad



Fuente: Programa Franco-Mexicano de Cooperación Municipal. INAFED Gob. 2003.

Antecedentes y situación actual

En el año de 2003, el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal, promovió la asociación de municipios, mediante una convocatoria nacional a todos los municipios del país. El 3 de junio de 2003, el INDESOL, el estado de Guerrero y los municipios de Atenango del Río, Buena Vista de Cuellar, Cocula, Copalillo, Cuetzala del Progreso, Huitzuc de los Figueroa, Iguala de la Independencia y Tepecoacuilco de Trujano de la región norte del estado de Guerrero, decidieron participar para constituirse en la Asociación de Municipios de la Zona Norte del Estado de Guerrero, (AMZNEG), para atender cuatro problemas comunes de servicios públicos municipales:

- I. Reducción de índices de inseguridad pública;
- II. Contaminación de ríos y vasos de agua de la región;
- III. Manejo Integral de los residuos sólidos municipales (basura), y
- IV. Optimización en la captación de recursos propios municipales.

Para tal efecto, se elaboraron, los ordenamientos legales (Convenio y Reglamento Interior), por parte de la Consultoría de FORTAMUN, S.C.⁴ mismos que fueron aceptados a entera satisfacción, con fecha 26 de diciembre de 2003 por parte del Comité Técnico Pro-Integración de la Constitución de la Asociación de Municipios de la Zona Norte del Estado de Guerrero, mediante el oficio de Finiquito correspondiente.

Con fecha 31 de diciembre de 2003, fue autorizado a la (AMZNEG), el Convenio y Reglamento Interior por el H. Congreso del Estado de Guerrero y publicado el 18 de mayo de 2004, en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero, a la cual le fue otorgado el *Premio Gobierno y Gestión Local CIDE 2005*.

⁴ Consultoría, Asistencia Técnica y Capacitación para los Gobiernos y Administración Pública Municipal, Estatal y Federal, así como de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Con fechas del 31 de mayo y 5 de junio de 2007, fue aprobado el proyecto de dictamen del decreto en el que contiene la fundamentación jurídica, misma que fue elaborada por los consultores en Intermunicipalidad,⁵ para la constitución de la Asociación de Municipios de la Región de Tierra Caliente del Estado de Guerrero, "AMRTCRO", integrado por los municipios de Ajuchitlán del Progreso, Arcelia, Coyuca de Catalán, Cutzamala de Pinzón, Pungarabato, San Miguel Totolapan, Tlalchapa, Tlapehuala y Zirándaro de los Chávez, *que mereció quedar como semifinalista del Premio CIDE 2008*.

La fundamentación jurídica, contiene una exposición de motivos, en donde se considera que la Asociación Intermunicipalidad deberá contar con un *Enfoque estratégico territorial y de gestión de calidad*, para aprovechar sus potencialidades intrínsecas que les permitan evitar la dispersión de recursos, eliminar las duplicidades, facilitar la instrumentación, operación y evaluación de planes, programas, proyectos y acciones implementadas por las políticas públicas, mejorar la distribución de los recursos y diseñar estrategias locales y regionales de cooperación entre federación, estados y municipios.⁶ Decreto 372 del H. Congreso del Estado de Guerrero. (Figura 2)

De esta forma, la asociación de municipios, podrá realizar proyectos intermunicipales integrales. Es decir, que la dimensión social, económica, humana y ambiental de los municipios, permitan trascender la puesta en marcha de proyectos de servicios básicos municipales a la realización de proyectos productivos estratégicos, de infraestructura y hacendarios, respondiendo a las necesidades locales, utilizando la facultad asociativa que tienen los presidentes municipales, en la que se utilizó el modelo de Intermunicipalidad con Visión Territorial.

Como se puede apreciar la asociación supone i) la existencia de una entidad con personalidad jurídica y patrimonio propios

⁵ Consultoría, Asistencia Técnica y Capacitación para los Gobiernos y Administración Pública Municipal, Estatal y Federal, así como de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

⁶ Decreto Número 372 por el que se autoriza la Constitución de la Asociación de Municipios de la Región de Tierra Caliente del Estado de Guerrero, publicado el 6 de julio de 2007, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero.

distintos de los de sus integrantes, ii) la celebración de un contrato, entendido como el acto jurídico que se constituye por el acuerdo de voluntades que produce consecuencias de derecho, y iii) un objeto o fin común, el cual debe ser lícito y posible. Se recomiendan cuatro etapas para su constitución, operación y funcionamiento. (Figura 3)

Figura 2
Modelo de intermunicipalidad con visión territorial

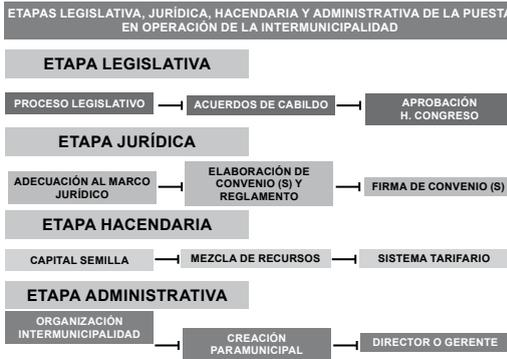


Fuente: Elaboración propia, Tesis de Maestría, Colegio de Postgraduados, Campus Puebla, 2007, p. 75.⁷

Para formalizar la asociación de municipios vecinos o intermunicipal con visión territorial, se requiere impulsar un proceso participativo de identidad y de gestión con todos los actores del territorio, con la participación de los órganos deliberativos al interior de los municipios, como son los Comités para la Planeación del Desarrollo Municipal, COPLADEMUNES, los Comités Municipales y Distritales de Desarrollo Rural Sustentable, CMDRS, CDDRS, así como las organizaciones del sector social y del sector privado para fomentar la regionalización y la territorialización. (Figura 4)

⁷ Se realizaron diversas reuniones las cuales culminaron en un acuerdo formal de los nueve cabildos con la firma del convenio, como aspecto importante la acción colectiva para el desarrollo local logrando atender el problema común del manejo de residuos sólidos urbanos; el desarrollo local logrado a partir de la visión territorial, la acción colectiva, la asociación municipal, entre otros.

Figura 3
Etapas legislativa, jurídica, hacendaría y administrativa de la puesta en operación de la intermunicipalidad



Fuente: Elaboración propia, INAP-IHAEM, 2008⁸.

Figura 4
Intermunicipalidad con enfoque territorial y de gestión



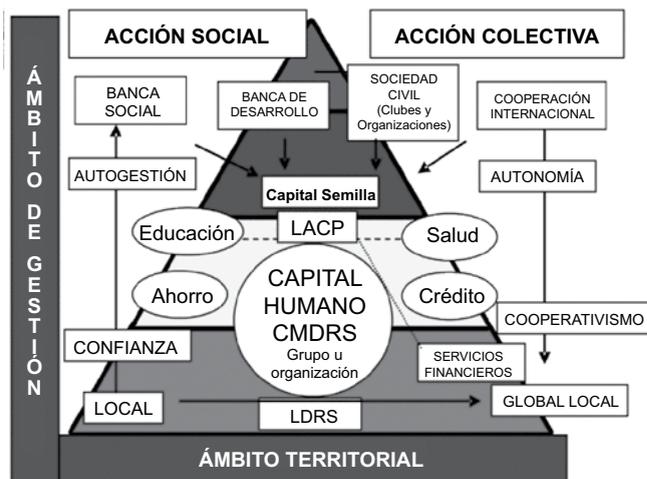
Fuente: Elaboración propia, con el apoyo de Echeverri R., Tesis de Maestría, Colegio de Postgraduados, Campus Puebla, 2007 p. 38.⁹

⁸ Concertación de Acciones para la Capacitación en Proyectos de Intermunicipalidad en el Estado de México, Taller para la Formación de Líderes Gestores en Intermunicipalidad, 4 y 5 de agosto de 2008 y Taller de Fortalecimiento de la Intermunicipalidad en el Estado de México, 12 y 13 de agosto de 2008.

⁹ Este modelo se utilizó para la constitución de la Asociación de Municipios de la Región de Tierra Caliente del Estado de Guerrero, (AMRTCGRO) aprobado mediante Decreto 372 de fecha, 5 de junio de 2007, por el H. Congreso del Estado.

Se requiere iniciar la *Etapa legislativa*, mediante la celebración de un acuerdo formal de Cabildos de los asociados, para formalizar la constitución de la asociación y darle personalidad jurídica y así poder iniciar paralelamente la *Etapa jurídica*, a través de la elaboración de dos instrumentos jurídicos: a) un convenio de asociación de municipios que le dé vida propia y b) un reglamento interior para construir una estructura orgánica para su funcionamiento y llevar a cabo la *Etapa Hacendaria*, por medio de la programación, financiamiento, y la gestión para la procuración de fondos, a partir de un capital semilla, mezcla de recursos y de la elaboración de un sistema tarifario para el cobro de los derechos como contraprestación del servicio público que se trate, en las leyes de ingresos municipales correspondientes (Figura 5).

Figura 5
Intermunicipalidad con enfoque autogestivo
y territorial de financiamiento

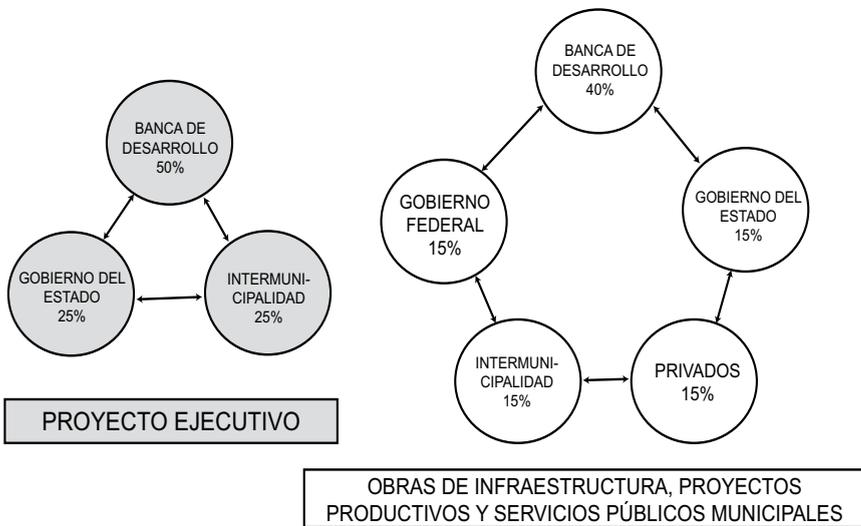


Elaboración propia, con el apoyo de Echeverri R., Tesis de Maestría, Colegio de Postgraduados, Campus Puebla, 2007, p. 38.¹⁰

¹⁰ Este Modelo se utilizó en el Proyecto Intermunicipal para la Prestación del Servicio Público del Manejo y Disposición Final de Residuos Sólidos de la Asociación de Municipios de la Región de Tierra Caliente del Estado de Guerrero, "AMRTCGRO", suscrito el 15 de agosto de 2008.

Así como la procuración de fondos de la Banca de Desarrollo, (BANOBRAS), Gobierno del Estado, (Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas), Gobierno Federal, (SEDESOL), Sector Privado, (Clubes de Rotarios, Leones y Sociedad Civil). (Figura 6)

Figura 6
Financiamiento del proyecto intermunicipal
de disposición final de residuos sólidos,
(Relleno sanitario)



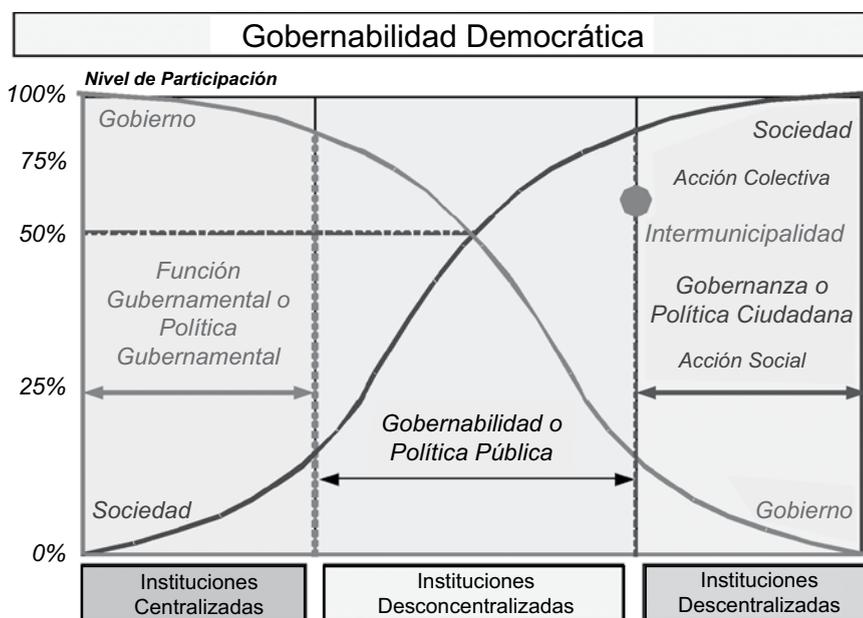
Fuente: Elaboración propia, con el apoyo de Trani R., 2008.¹¹

Uno de los aspectos fundamentales de la asociación de municipios o Intermunicipalidad, es la participación comunitaria y social, expresada en una buena gobernanza de política ciudadana, que permita que la sociedad participe en el diseño y aplicación de las políticas públicas y se traduzca en un bienestar

¹¹ Modelo financiero de la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de Guerrero, utilizado para el Proyecto Intermunicipal para la Prestación del Servicio Público del Manejo y Disposición Final de Residuos Sólidos de la Asociación de Municipios de la Región de Tierra Caliente del Estado de Guerrero, "AMRTCGR0".

social de acción colectiva incluyente, plural y democrática para alcanzar el equilibrio entre el gobierno y la sociedad, a través de una operación simultánea de la gestión gubernamental y la política ciudadana. (Figura 7)

Figura 7
Gobernabilidad ciudadana: impulso a la intermunicipalidad

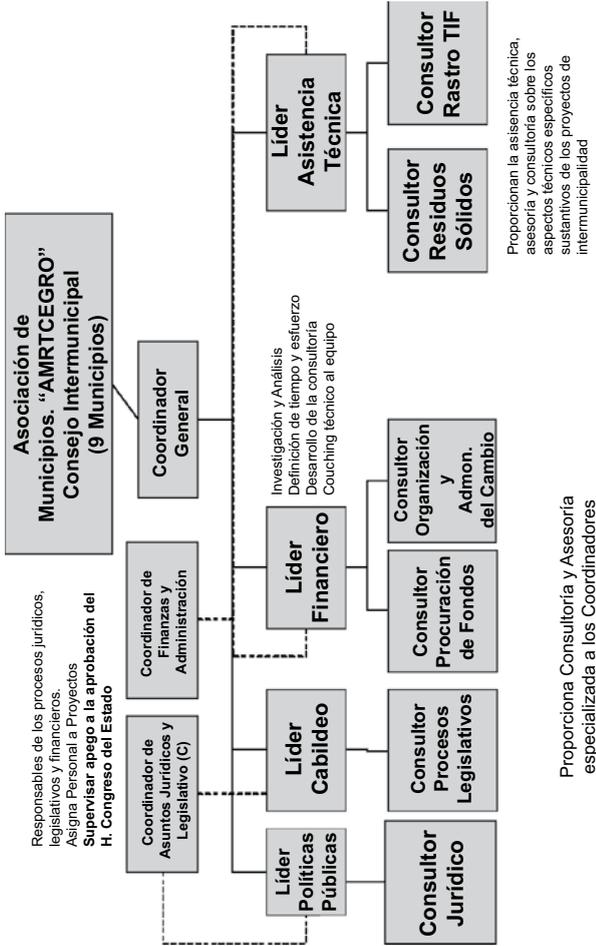


Fuente: *Administración Pública: Una Visión de Estado*, José R. Castellazo, INAP, México, octubre 2007, p. 55.¹²

La *Etapa administrativa*, se realiza, mediante la ejecución y administración de los proyectos, a través de la organización de la Intermunicipalidad. (Figura 8)

¹² La Asociación de Municipios con Visión Territorial, es un órgano colegiado intermunicipal, que participa en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, en que la acción social y colectiva es indispensable para alcanzar una gobernabilidad democrática, que sigue siendo necesaria para el desarrollo de una sociedad más justa e incluyente.

Figura 8
Organigrama de la intermunicipalidad



Fuente: Elaboración propia, con el apoyo del INAP, 2008.¹³

¹³ Organigrama elaborado, como estudio de caso en el Módulo VI: Puesta en operación de la solución, en el Diplomado en Formación de Consultores en Administración Pública del INAP, noviembre de 2008, para la Asociación de Municipios de la Región de Tierra Caliente del Estado de Guerrero, "AMRTCEGRO".

Existe la voluntad política de parte de los presidentes municipales, gobernadores de los estados del país, del Gobierno Federal, a través de las secretarías de Estado y de los órganos desconcentrados, como es el caso del Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal, (INAFED) de la Secretaría de Gobernación, así como de instituciones de investigación, profesionalización, consultoría y asistencia técnica, como el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (INAP), de impulsar la figura de la Intermunicipalidad.

En el mes de julio de 2008, se celebró un convenio por parte del INAP y el Gobierno del Estado, a través del Instituto Hacendario del Estado de México, (IHAEM), para realizar un proyecto denominado **Concertación de Acciones para la Capacitación en Proyectos de Intermunicipalidad en el Estado de México**, que tuvo en su primera etapa el proceso de formación de Líderes Gestores en Intermunicipalidad, así como la elaboración de un Diagnóstico participativo y de apoyo al IHAEM y al Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM), para la identificación de proyectos y propuestas de reformas jurídicas.

Se celebró un Taller a nivel estatal para formar un equipo de Líderes-Gestores en Intermunicipalidad los días 4 y 5 de agosto.

También se llevó a cabo un Taller a nivel estatal de Fortalecimiento de la Intermunicipalidad en el Estado de México, los días 12 y 13 de agosto de 2008, con la participación de la INAFED, INAP, IGLOM, SEDESOL, CONAGUA, BANOBRAS, experiencias nacionales de los estados de GUERRERO y NAYARIT y experiencias internacionales de FRANCIA y DEXIA (Crédito Local México). (Figura 9)

Como resultado de esos trabajos se han formado 30 Líderes en Intermunicipalidad y se han identificado 40 municipios que desde su perspectiva local han planteado 25 proyectos de asociación intermunicipal.

Figura 9

Modelo Harvard para la toma de decisiones, aplicado al Artículo 115 constitucional, fracción III, ejemplo del servicio público inciso c): Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos (basura)¹⁴



Merece especial mención el trabajo del IHAEM, por ser una instancia que propone una revisión a fondo de las políticas de la federación con una visión eminentemente municipalista, donde necesariamente se tienda a fortalecer política y hacendariamente a los gobiernos locales; en ese sentido la asociación de municipios o Intermunicipalidad, es un tema que permite fortalecer las haciendas públicas municipales, en hacer a los municipios asociados autosuficientes y generadores de ingresos propios.

Actualmente, existe el compromiso de apoyar al IHAEM en proyectos de Intermunicipalidad con visión territorial, factibles en ejecutar, a través de la Guía Operativa, el ABC de la Intermunicipalidad con Visión Territorial para el Desarrollo

¹⁴ Modelo presentado en el Taller Estatal de Fortalecimiento de la Intermunicipalidad en el Estado de México, el día 13 de agosto de 2008, por el Mtro. Jorge Pérez Cuevas, Coordinador Hacendario del IHAEM, Estado de México.

Regional, así como un convenio y reglamento tipo que se pudiera proponer de manera específica para constituirse en las próximas administraciones públicas municipales, 2009-2012.

Los proyectos intermunicipales identificados, pueden clasificarse de acuerdo a la siguiente tipología:

1. Rellenos sanitarios, (disposición final de residuos sólidos municipales);
2. Plantas tratadoras de agua potable;
3. Rastros TIF;
4. Obras de infraestructura, (vías de comunicación);
5. Corredores turísticos intermunicipales;
6. Proyectos productivos de acuerdo a la vocación de las regiones del estado, y
7. Centros regionales de control y regulación sanitaria de caninos y felinos.

También, se identificaron posibles proyectos intermunicipales con municipios vecinos de los estados de Guerrero y de Hidalgo.

3. Paradigmas

De acuerdo a la encuesta realizada por INDESOL en el año 2000, la Intermunicipalidad se da principalmente entre municipios rurales y de alta marginalidad y los municipios se asocian primordialmente para la prestación de los servicios de agua potable, seguridad pública y limpieza y recolección de basura.

Las Asociaciones Intermunicipales, se encuentran regidas por el derecho público, en el cual está inscrita la autonomía local, que incluye el derecho de los municipios de asociarse para la realización de tareas de interés común y dar solución a uno o varios problemas compartidos como obras, servicios públicos y otra actividad en su ámbito de competencia dentro del estado. Su personalidad jurídica es distinta a la de los municipios miembros, donde cada uno de ellos conserva su personalidad

propia, sin perjuicio de transferir sus competencias y funciones a una nueva entidad supramunicipal o entidad local compleja para el cumplimiento de fines específicos en el caso mexicano, esta figura de derecho público nace con la reforma del artículo 115, constitucional, en 1999.

3.1 Paradigmas de la Asociación de Municipios o Intermunicipalidad

- Profesionalización de los consejeros, coordinadores, personal técnico y administrativo de las asociaciones de municipios.
- Certificación de acuerdo a Normas de Competencia Laboral.
- Implantación de un Sistema de Gestión por Resultados, (GpR).
- Certificación de la ISO Internacional Workshop Agreement in Local Government 4 IWA.
- Certificación de indicadores de la agenda “Desde lo Local”.
- Implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño en las Asociaciones Municipales.

El paradigma de la Intermunicipalidad, es poner en operación proyectos con un enfoque estratégico territorial, para la puesta en operación de proyectos de infraestructura y de desarrollo urbano; aprovechamiento de recursos naturales y preservación del medio ambiente; proyectos hacendarios de generación de recursos propios; proyectos productivos y en general proyectos estratégicos competitivos de impacto regional.

Otro paradigma es que la asociación de municipios, pueda aumentar el porcentaje en municipios urbanos y metropolitanos al tener una visión territorial estratégica.

El enfoque territorial está sustentado en la Carta 21 de la Organización de las Naciones Unidas, (ONU), como lo fundamenta la “Asociación de Municipios de la Región de

Tierra Caliente del Estado de Guerrero”, para el Desarrollo Institucional para el Buen Gobierno, el Desarrollo Social Incluyente, el Desarrollo Económico Sostenido, el Desarrollo Ambiental Sustentable (Ver Figura 4), así como el Desarrollo Rural Sustentable a partir del año de 2001 con la vigencia de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, por la vocación que tienen la mayoría de los municipios de México.

4. Análisis de competitividad de la intermunicipalidad. Consideraciones en materia de competitividad de la asociación de municipios ó intermunicipalidad

La Intermunicipalidad con visión territorial, promueve la competitividad territorial.

Competitividad Territorial

Impulsar la visión territorial, la cual requiere de una manera distinta de percibir la organización social, no como un medio, sino como un fin para enfrentar los retos de los cuatro componentes de la competitividad territorial: competitividad económica, social, ambiental y global.¹⁵

La Intermunicipalidad persigue el bienestar de los actores que habitan en la región, a través de la competitividad territorial que busca afrontar la competencia del mercado y garantizar al mismo tiempo la conservación del medio ambiente, la viabilidad económica, la participación social, el fomento a la cultura y aprovechar la globalización utilizando las redes y la articulación interterritorial.

Los municipios tienen condiciones para fortalecer su autonomía financiera si logra diversificar sus fuentes de financiamiento y mezclarlas para impulsar la competitividad territorial. En esta misma perspectiva pueden gestionar un mayor acceso a financiamiento para proyectos intermunicipales.

¹⁵ Competitividad Territorial. Elementos para la Discusión, Rafael Echeverri, Sinopsis No. 7 Julio 2003.

5. Diseño de la asociación de municipios o intermunicipalidad

Adecuar los instrumentos jurídicos de la Intermunicipalidad: Convenio y Estatutos de la Asociación, de conformidad a la legislación local y reglamentaria municipal.

Elaborar un diagnóstico de la situación actual y realizar un análisis FODA.

Llevar a cabo una autoevaluación de la asociación intermunicipal, utilizando los 7 principios básicos del enfoque LEADER para lograr el desarrollo local territorial que es el objetivo primordial de la Intermunicipalidad.

Se recomienda utilizar los principios básicos de la propuesta metodológica LEADER, con la utilización de indicadores de desempeño y asignarles un valor.

Elaborar un diagnóstico de la situación actual y realizar un análisis FODA.

Como resultado de la investigación de las asociaciones de municipios, se requiere implementar un Sistema de Evaluación de la Gestión Municipal, utilizando los indicadores de desempeño: estratégicos y de gestión utilizando las dimensiones de medición de eficacia, eficiencia, economía y calidad.¹⁶

Sistemas de Gestión de Calidad (ISO9000) e International Worrkshop Agreement (ISO-IWA4), que permitan la certificación y desarrollo de Recursos Humanos.

¹⁶ Diario Oficial de la Federación (2007). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 134 Reforma Constitucional Federal en materia de Gasto Público y Fiscalización publica en el Diario oficial el 7 de mayo de 2007. Comisión Nacional de Armonización Contable <http://www.conac.gob.mx>

Tabla 1

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
<p>¿Qué es lo positivo que tenemos para la buena operación de la Intermunicipalidad?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Participación social. • Asociación de municipios. • Transparencia y rendición de cuentas. • Compras consolidadas. • Economía de escala. • Mayor organización. • Trabajo en equipo. 	<p>¿Qué es lo positivo que existe fuera de los territorios de los 9 municipios de la Región de Tierra Caliente para la buena operación de la Intermunicipalidad?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cooperación internacional • Bonos de fundaciones y Congregaciones. • Financiamiento. • Apoyo institucional. • Recursos a fondo perdido.
DEBILIDADES	AMENAZAS
<p>¿Qué es lo negativo que tenemos en los territorios de los 9 municipios de la Región de Tierra Caliente que puede impedir la buena operación de la intermunicipalidad?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Falta de capacitación • Problemas partidistas • Falta de conocimiento 	<p>¿Qué es lo negativo que tenemos fuera de los 9 municipios de la Región de Tierra Caliente que puede impedir la buena operación de la intermunicipalidad?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ajustes en las Participaciones Federales del Ramo 33 • Dependencias desarticuladas, si no se fomenta una efectiva coordinación interinstitucional

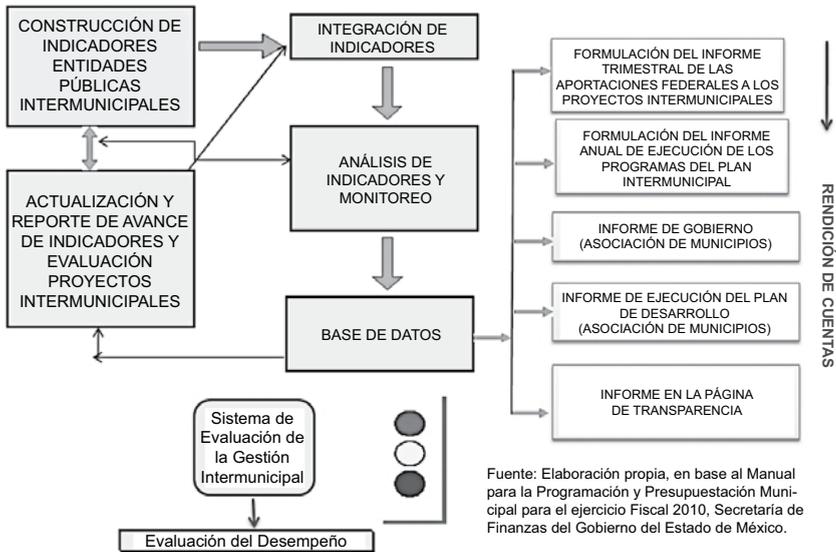
Fuente: Elaboración propia, con el apoyo de la “AMRTGRO”, 2007.

Conclusiones

Ventajas y potencialidades de la asociación de municipios ó intermunicipalidad

La asociación de municipios vecinos o intermunicipalidad, se formaliza mediante un acuerdo formal de derecho público, que le confiere el Artículo 115 constitucional, en su fracción III, inciso i), para que los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, puedan coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de sus funciones que les correspondan.

Sistema de evaluación de la gestión intermunicipal



Este precepto legislativo prevé nuevas formas para prestar servicios públicos o funciones municipales, entre las que se encuentra la asociación intermunicipal y su procedimiento para llevarse a cabo.

El objeto del convenio pretende que los municipios, por medio de la asociación intermunicipal, logren una mayor integración económica, social y territorial, mediante la construcción de consensos y acuerdos basados en criterios de pluralidad y sustentabilidad; que obtengan una estructura orgánica específica con capacidad física y financiera, propias y que previo diagnóstico identifiquen sus problemas individuales comunes y los resuelvan con sustento en proyectos detonadores de desarrollo regional¹⁷, por lo que representa para los 2440 municipios, una alternativa viable y factible para impulsar el desarrollo regional, por lo que se enuncia, en el contexto de la modernización del Federalismo Mexicano, las ventajas

¹⁷ Guía para el Fortalecimiento Institucional Municipal, Número 2 de Finanzas Públicas Sanas, INAP-INAFED, 2008.

y potencialidades de la asociación intermunicipal con visión territorial sirven para:

- Fortalecer al municipio, pero sin afectar a las entidades del pacto federal en que se funda el Estado mexicano.
- Impulsar al desarrollo económico, político, social y cultural del municipio.
- Fomentar a la coordinación con capacidad de decisión, como una figura asociativa política y administrativa que organiza la cooperación entre municipios.
- Generar un mecanismo horizontal de coordinación y corresponsabilidad para formular y ejecutar estrategias de acción y gestión pública a nivel local y regional.
- Ejecutar en la toma de decisiones para la gestión de los servicios públicos, como instancia colegiada política plural.
- Promover de mecanismos de decisión, con formas de presupuestación, respetando las diferencias de los municipios ejerciendo por delegación una o más competencias.
- Contar con competencias, conservando la autonomía y responsabilidad municipal.
- Adquirir el hábito de rendición de cuentas entre los municipios.
- Promover del uso más racional y estratégico de los recursos para generar un desarrollo integral de la región.
- Valorar los territorios municipales favoreciendo su desarrollo, así como las iniciativas locales.
- Consolidar la titularidad de las funciones que le correspondan al municipio al ser de carácter voluntario, flexible y auto-organizativo.
- Adquirir el hábito de rendición de cuentas entre los municipios.
- Promover el uso más racional y estratégico de los recursos para generar un desarrollo integral de la región.
- Eliminar las insuficiencias de las administraciones públicas municipales y responder a sus responsabilidades básicas para la prestación de servicios públicos, en

una unión que los hace más fuertes, terminando con su habitual aislamiento.

- Potenciar el uso racional y estratégico de los recursos.
- Mejorar la planeación y administración del territorio.
- Generar economías de escala.
- Contribuir a la integración regional.
- Fomentar la homologación de la reglamentación.

Por lo expuesto, la Asociación de Municipios o Intermunicipalidad requiere de instrumentos jurídicos, programas intergubernamentales, participación social, acción colectiva y políticas públicas, para obtener impactos finales para fomentar el desarrollo regional, ejemplo el de disposición final de residuos sólidos, (Figura 10).

Figura 10
Instrumentos, políticas y programas que intervienen para la viabilidad legal del proyecto intermunicipal de disposición final de residuos sólidos



Fuente: Elaboración propia, con el apoyo de Echeverri R., Tesis de Maestría, Colegio de Postgraduados, Campus Puebla, 2007, p. 73.¹⁸

¹⁸ Es importante que la Asociación de Municipios, cuente con un Plan Estratégico de Desarrollo Territorial con una Visión de Futuro, con el propósito de que la Figura Jurídica Intermunicipal tenga una duración de 99 años, para asegurar la continuidad de los proyectos de impacto regional.

“Desde el punto vista legal, social, económico, político, financiero, sustentable y administrativo, la puesta en operación de la asociación de municipios es viable, transferible y replicable”.

Bibliografía

- Castelazo, José R. (2007), *Administración Pública: Una Visión de Estado*, INAP.
- Comisión de Federalismo del Senado de la República, (2009), *La Modernización del Federalismo*, Edición Colectiva, México, Senado de la República.
- COPLADEG, (2007), *Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guerrero: COPLADEG*. <http://www.copladeg-gro.net/inicio.php>
- Diario Oficial de la Federación, (1999), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Últimas reformas publicadas en el DOF, 27 de septiembre de 2007.*
- Diario Oficial de la Federación, (2001), *Ley de Desarrollo Rural Sustentable, últimas reformas publicadas en el DOF, el 2 de febrero de 2007.*
- Diario Oficial de la Federación, (2004), *Norma Oficial Mexicana NOM-083-SEMARNAT-2003: especificaciones de protección ambiental para la selección del sitio, diseño, construcción, operación, monitoreo, clausura y obras complementarias de un sitio de disposición final de residuos sólidos urbanos y de manejo especial, publicada en el DOF el 20 de octubre de 2004.*
- Diario Oficial de la Federación, (2007), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, últimas reformas publicadas en el DOF, el 19 de junio de 2007.*
- Diario Oficial de la Federación, (2007), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 134, Reforma Constitucional Federal en Materia de Gasto Público y Fiscalización, publicada en el DOF el 7 de mayo de 2007.*
- Comisión Nacional de Armonización Contable <http://www.conac.gob.mx>.
- Echeverri, Perico; Rodríguez, Adrián; Sepúlveda, Sergio; (2003) *Competitividad Territorial. Elementos para la discusión*, IICA. Sinopsis No. 7, Julio 2003.

- Echeverri Perico, (2006), Economía y competitividad del territorio rural. http://www.imacmexico.org/file_download.php?location=S_U&filename=10446452200Echeverry.doc
- Ec-europa, (2007), We bring to your attention the LEADER Competence Pool (LCP).http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/index_es.htm
- E-local, (2007), Municipios de la Tierra Caliente Estado de Guerrero. www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/guerrero/municipios
- European Commission, (2004), The EU's relations with Latin America: ¿Qué es la cohesión social? III Cumbre entre la Unión Europea y América Latina/Caribe.
- Guerrero, (2007), Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero. <http://www.guerrero.gob.mx/pics/legislacion>
- INAFED.gob, (2007), Programa Franco-Mexicano de Cooperación Municipal Entidades participantes. www.inafed.gob.mx/work/resources/Publicaciones
- INDESOL, (2000), Datos de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal, 2000. INDESOL-INEGI.
- Luna P.; Malangón V.; Pérez Rasgado F. (2007), Intermunicipalidad, un estudio de caso: El relleno sanitario de la Región de Tierra Caliente Estado de Guerrero. Instituto de Administración Pública de Nuevo León (IAPNL). <http://www.iapnl.org.mx/INTERMUNICIPALIDAD%2060907.ppt#1>
- Orden jurídico, (2004) Reglamento Interno del Comité de Planeación del Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/>
- Orden jurídico, (2007), Código Civil del Estado Libre y Soberano de Guerrero número 358. www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/GUERRERO.
- Organización de las Naciones Unidas, (1992), Agenda 21, Editorial Organización de las Naciones Unidas (ONU), publicada el 3 de Junio de 1992.
- Parra Vázquez, M., (2006), Conferencia: autonomías, autoinstitución, autogestión ¿nuevos modelos de participación?, Seminario Internacional "Del Desarrollo Rural al Desarrollo Territorial". Colegio de Postgraduados, Campus Puebla, 14 de noviembre de 2006.

- Periódico Oficial del Estado de Guerrero, (1990), Ley Orgánica de Municipio Libre del Estado de Guerrero. <http://www2.scjn.gob.mx/legislacionestatal/>
- Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, (2007), Decreto Número 372 por el que se autoriza la Constitución de la Asociación de los Municipios de la Región de Tierra Caliente del Estado de Guerrero, Chilpancingo, Gro. México. <http://www.guerrero.gob.mx/pics/legislacion/659/D372ACAMRTCEG.pdf>
- Pérez Rasgado, Fernando E., (2007), Tesis de Maestría, Intermunicipalidad con Visión Territorial como Estrategia para el Desarrollo Rural Sustentable: Región de Tierra Caliente del Estado de Guerrero, Colegio de Postgraduados, Campus Puebla.
- Pierre, Jean, (2003), Información y Documentación de la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU), sobre las Asesorías de Expertos Franceses en México. México, D. F. Programa Franco-Mexicano de Cooperación Municipal. México.
- SAGARPA, (2005), Estrategia de desarrollo rural municipal. http://www.sagarpa.gob.mx/desarrollorural/catalogo/files/estrategia_ddrm.pdf
- Santín del Río, Leticia, (2003), Las Intermunicipalidades: Práctica de Cooperación para el Fortalecimiento Institucional.
- SEDESU, (2006), Guía para la realización de planes de regularización conforme a la NOM-083-SEMARNAT-2003. Secretaría de Desarrollo Sustentable. <http://www.queretaro.gob.mx/sedesu/medioam/intrujuri/guia%20083.pdf>
- SEMAREN, (2006), Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales del Gobierno del Estado de Guerrero.
- Sepúlveda, S., (2004), Desarrollo Rural Sostenible: enfoque territorial. www.fsa.ulaval.ca/personnel/vernag/eh/F/cause/lectures
- SDUYOP, (2007), Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Estado de Guerrero.
- Zepeda, Francisco, (1997), Avances en el Tratamiento de desechos sólidos, Editorial PNUD, Organización Panamericana de la Salud, (OPS).

Revista de Administración Pública



Reseña

Senado de la República. LX Legislatura. Comisión de Federalismo. *La Modernización del Federalismo Mexicano.* México, Senado de la República, 2008. Edición Colectiva. 1ª. Edición.

En el debate parlamentario, sin lugar a dudas, uno de los temas más relevantes de nuestro tiempo, es el Federalismo. Esta obra colectiva sobre ese tópico, –en la cual participaron 30 senadores con gran visión modernizadora exponen una pluralidad de ideas, reflexiones y posicionamientos políticos parlamentarios– se realizó bajo la coordinación de la Comisión de Federalismo del Senado de la República, LX Legislatura.

La tesis central que se privilegia es justamente la renovación e innovación que requiere nuestro federalismo, tratado desde diversos ángulos, experiencias y enfoques, “de modo que se abordan temas de distinta complejidad y envergadura, entre ellos: las raíces y antecedentes del federalismo mexicano; la reforma del Estado, democracia y federalismo; el sistema de ámbitos de competencia federal, estatal y municipal y la necesidad de su ordenación y equilibrio; el centralismo y el localismo: los federalismos territorial, corporativo, solidario y subsidiario; el federalismo tributario y el gasto, redistribución y fiscalización de los ingresos públicos; la asociación municipal, el desarrollo regional y la llamada dimensión metropolitana; las relaciones internacionales, la cohesión del Estado y el derecho federal comparado. Además, hay otros temas de corte singular, como la protección a la salud e incluso el desarrollo rural, ambos

vistos igualmente desde la perspectiva de un nuevo federalismo” (p. 8).

Esta obra presenta la fructífera experiencia en diversas entidades, en la que sus principales expositores –actuales senadores–, han sido auténticos líderes: servidores públicos, empresarios, académicos, diputados, presidentes municipales y gobernadores.

La obra en comento, es una edición de auténticos impulsores del federalismo que luchan por reivindicar, innovar, renovar y modernizar el federalismo mexicano y que han sido protagonistas y actores principales del quehacer federalista en sus ámbitos de responsabilidad política-gubernamental. Por ello, esta obra adquiere el doble valor que le otorga la vocación y conocimiento de la causa federalista en la elaboración de iniciativas legislativas, así como en el diseño y aplicación de políticas públicas, cuyo común denominador está encaminado a fortalecer el Pacto Federal.

El federalismo mexicano que vivimos hoy en día, busca ser el resultado de una democracia incluyente y plural. La modernización del federalismo mexicano conlleva un federalismo corporativo, subsidiario, solidario, que impulse una visión de competitividad territorial: competitividades económica, social, ambiental y global.

Coinciden los autores de esta publicación, en que la esencia del federalismo radica en la distribución del poder y en lograr convertirse en un auténtico instrumento de gobernabilidad democrática, lo que implica un adecuado equilibrio en la distribución de competencias entre el todo nacional y sus partes integrantes: federación, estados y municipios, y que es una tarea inacabada del poder constituyente permanente. El sistema federal es uno de los más extendidos en el mundo contemporáneo, pero también de los más complicados, como bien lo han señalado los especialistas: “Que concurren en un mismo ámbito territorial dos órdenes de gobierno, suscitan cuestiones de tal naturaleza que nunca será suficiente el

esfuerzo responsable por su funcionamiento, para que, como los mecanismos más delicados de relojería operen coordinadamente, en respuesta a la impecable precisión de la ingeniería constitucional, esa asignatura modeladora de los sistemas gubernamentales que nunca será suficientemente ponderada” (p. 22).

La autosuficiencia jurídica de los estados y municipios es uno de los componentes de la modernización del federalismo que, entre otras acciones legislativas, la alcanzan los municipios de México en la facultad asociativa que le otorga el Artículo 115 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en la fracción III, inciso i) podrán coordinarse y asociarse para resolver problemas comunes, para la más eficaz prestación de los servicios públicos y el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. “Es decir la asociación de municipios o intermunicipalidad es un acuerdo formal pactado de fines comunes para resolver problemas comunes con soluciones comunes, en la que libre y voluntariamente los municipios que la crean, definen su participación en el financiamiento y en los órganos de gobierno y consultivos de la sociedad” (p. 66).

Como se puede apreciar, la constante temática es el federalismo y su modernidad, pero lo enriquecedor son las distintas posiciones ideológicas, políticas y parlamentarias de los autores. Es recomendable no solamente para representantes de los tres órdenes de gobierno, sino también para organizaciones de la sociedad, poderes públicos, especialistas y estudiosos de gobierno y de la administración pública y otros actores políticos que buscan la renovación del federalismo mexicano, a partir del municipio, los estados y las regiones de nuestro país, que han sido el motor del desarrollo a nivel local y que se proyectan a nivel global para encontrar mejores estadios de bienestar, equidad y justicia social.

RNAP

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

119

Volumen, XLIV, N° 2
(mayo-agosto 2009)

Municipal Public Administration in México

INAP

Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Presentation

Despite all efforts that have been made in Mexico, the town is still a tiny power receiver body, and when there are still some large municipalities with specific political and economic weight, for example, the capitals of states or some embedded in regions of each state, with influence being centers of development.

To illustrate the above, in one of the latest polls on *Government, Society and Politics* of Strategic Communications Office (CGE), on levels of urban marginalization, which measures education, health and property, it throws following results for the municipalities: i) People with very low levels of marginalization, that is, capable of development, represent 10.4%; ii) low marginalization, that is, limiting development, 16.33%, iii) medium marginality, who have difficulty severe for the development, reaching 19%, iv) high and very high marginalization, that is with remote possibility of getting ahead in the short term, are the 54.27% of all municipalities in our country.

As additional data we can note that, according to INEGI and CONEVAL, the current 2440 show municipalities contrasting profile:

- Metropolitan, are 15%, with nearly 50 million Mexicans;
- Urban, representing 20%, with 20 million;
- Semi-urban, reach 20%, with 15 million;
- Rural services, up 28%, with 15 million, and
- Cabins behind, joined by 17%, with over 10 million people.

In urban areas coexist extremes of wealth and poverty, with strong expressions of inequality, rural poverty prevails. The abandonment of the territory has weakened the once strong community fabric. Despite efforts by many governments, poverty grows. In areas of the forgotten, crime is fertile ground for nurturing a complex web of corruption, indolence and impunity.

In government activity for 30 years has given priority to macroeconomic growth without regard to income distribution, forgetting the power of social intelligence, which would be a bulwark against organized crime and against an unjust economic model. The municipal potential offer appropriate solutions to our idiosyncrasy in the context of globalization and regional development.

We require a strong federalism, based on genuine decentralization, in which the three branches of government are interdependent assume as part of a system with state vision.

Policy makers, public opinion, social organizations and citizens are demanding an urgent change, there is consensus that the Civil Service really takes the principles of legality, effectiveness, efficiency, honesty and transparency.

For these reasons, the National Institute of Public Administration, has undertaken a national campaign municipalities to make a realistic forecast in order to develop an agenda with the most urgent tasks for the three levels of government make a concerted effort focused on the town .

This issue of the Journal of Public Administration is part of the task and aims to contribute to building a municipal-edge thinking. He has called together distinguished scholars in this field to help in this RAP, whom we thank for their contributions. Among them mention Sen. Ramon Galindo Noriega, President of the Municipal Development Committee, Raul Olmedo Carranza, a member of our Board of Directors, and our partners Eduardo

Castellanos Hernandez, Genaro Aguilar Gutierrez, and Arturo Martínez Pontifes, all outstanding municipal.

Jose R. Castelazo
President

Revista de Administración Pública



The municipal revolution: return to local

Ramón Galindo Noriega*

Mexico is currently going through one of its most difficult post revolutionary moments ever.

Insecurity prevails in each and every one of the country's corners with such severity that citizens are no longer surprised by brutal attacks from organized crime.

The effects of a global crisis have reached Mexico's economy which proved to be more fragile than we were willing to recognize, especially when we were used to be comfortably dependant on oil.

On 2009 unemployment has reached excessive levels, and even though the year is closing, economic recovery is expected to be slow.

The appropriate development of fundamental State labors seem to be exceeded by two factors that have become the Achilles heel of a government that has had real possibilities of facing them: the fragility of the economic foundations that support the country and the insecurity that results from organized crime.

* Is a Public Accountant graduated from the "Instituto Tecnológico de Ciudad Juárez" Instituto and has a Master's Degree in Tourism Planning and Development from the University of Surrey, England. He held public office as Representative of Chihuahuas' Congress from 1992 to 1995, elected Municipal President of Ciudad Juárez in 1995 exercising until late 1997. Later elected as Federal Plurinominal Representative of the LIX Legislature. He is currently a Senator for the State of Chihuahua from 2006 to 2012.

It might seem that we citizens have no other choice than to tighten our belt and keep working –any way we can–, stay alert, take care of our people and our assets, hide from criminals who act with greater impunity and try to avoid being caught in crossfire between organized crime gangs and federal, state and municipal police forces that are ready to fight them.

These paranoid concerns do not come for free: money is becoming less and security crumbles between our fingers.

Those who dare to underestimate the population's wrath that these uncertainties have brought are unaware of the lives of millions of Mexicans who live in their own communities.

The communities are where the thunderous tear of an economic model that has sent to the gallows the alleged angular and original cornerstone of the State, the municipal institution, is felt.

The signs are clear, currently municipal governments have their hands tied by the impossibility of defraying the cost of the provision of corresponding elemental public services (or even pay for running costs) and by the lack of powers that enable it to effectively deal with problems whose solution are for now, out of reach.

Municipalities cannot influence their own development because they are not allowed to do so; neither can they face the insecurity problem that results from a frontal fight against drug trafficking because they also lack of powers to those effects; and finally they cannot truly influence the systematic improvement of the quality of life of the governed because they are legally unable to.

What is worst is that Mexican municipalities are structurally disabled to include spaces for greater accountability and local decisions thanks to a centralized institutional underpinning.

Even though speeches and positions have historically shifted towards municipal strengthening hoisting it as a flag for demo-

cracy, municipalities have been limited and numbed to satisfy the needs of their communities placing them in a disadvantaged –even impotent– situation to face changing social dynamics, a demanding citizenry and a centralized power (state and federal) that has made them hyper dependant.

Today we find ourselves facing the possibility of not only resuming speeches that are so full of rhetoric that they end up turning “municipal” into a quasi-poetic vision but also to act upon each community unit to transform it into a creative, proactive, responsible and productive agent of development.

Today we can high-mindedly lead a cause that intends to finally give back the power to the citizens in their vital spaces, in their communities.

Today we have the possibility to straighten the course of a misunderstood federalism that has not made Mexican communities and municipalities into developing bodies.

Enough meanings of the word “municipal” have been developed, however we find that all of them in different ways try to achieve the strengthening of local autonomy of the cells that constitute the Mexican State.

This pretentiously suggests the redesigning of the Mexican federal system to transform it into an effective device that meets the needs of local communities and respects their autonomy within a truly federalist, coordinated, co-responsible, as well as equitable, cooperative and above all subsidiary environment.

The proposed approach is none other than a commitment to return powers to the communities and to bring the government –and its functions and services– closer to the population.

To achieve this, it is crucial to accomplish **three substantial legislative** reforms based on **three basic needs** of the Mexican municipalities and their councils: a) more powers, b) more time and c) more resources.

We cannot wait any longer; this is the appropriate time to make further progress with the issue of reforming the foundations of the Mexican Nation after almost two hundred years of having failed to make aspirations a reality, to restore sovereignty to the people and having it make sense.

My proposal is based on three core subjects:

1. More faculties or powers through the implementation of guiding principles of intergovernmental relations (RIG): subsidiarity, cooperation, coordination and co-responsibility.

The explicit statement of the guiding principles of intergovernmental relations (RIG) such as subsidiarity, cooperation, coordination and co-responsibility, is a basic reform the State needs to ensure national progress through sustained development of its communities.

Subsidiarity and cooperative federalism –as they appear in the original proposal– will constitute a new base that will systematically influence the distribution of competences, faculties and responsibilities among the different levels of government (municipalities, Federal District, states and federation) without interrupting the concurrent and exclusive functions and express prohibitions foreseen in the Basic Law.

According to the proposal, a new outline of competence distribution that is not at odds with the current constitutional design should be carried out taking into account variables such as productivity and efficiency when exercising functions and providing public services.

The main binomial of cost / benefit of administrative interest should be addressed based on the principle that those governments closest to the people (municipalities) that within their capabilities are able to exercise their functions or provide a service in an efficient way and at a lower cost, should do so.

Specifically, the proposed principles stipulate the following:

- The service or the function have to be provided by those who are capable of doing it in a better way and at a lower cost, considering all levels of government to be on equal grounds –not considering a relationship of super to subordination but of coordination–.
- First, we must take into account what the governments closest to the people (municipalities) can do for themselves.
- Intervention from other levels of government should be done in with a perspective of solidarity to cooperate in State tasks and subsidiarity to help the lower body only to the extent that the latter requires.
- In the face of the socio –cultural diversity exhibited by communities in Mexico we cannot assume that all municipalities can meet their functions with the same efficiency–.

Given the socio-cultural diversity of our communities in Mexico, we can not assume that all municipalities can deal with the same efficiency, the same functions.

We cannot keep “giving out” functions to municipal authorities through declarative rules, but by rational calculation of the cost /benefit binomial aforementioned.

It is vital to consider that base communities are the ones which are unable to attend a specific function or provide a specific service and must be assisted in a subsidiary manner by the “higher government”, in other words federal entities or states. If the latter are unable to deal with the functions or services, the federation will have to take over them. This will be the invariable order.

Thus, functions are given from bottom to top and the support or subsidiary help is given from top to bottom.

This will allow us to:

- Provide public services more efficiently;
- Avoid duplication of functions;
- Cheapen costs in the exercise of public spending;
- Bring closer the power to make decisions to local governments and their communities, when they have the potential to do so;
- Encourage citizen creativity and productivity that will benefit their communities and therefore influence their quality of life;
- Strengthen their communities and closest government levels, and
- Strengthen the nation, strong communities and cities constitute strong nations; and not vice versa.

The Subsidiarity and Cooperative Federalism to which we are referring are not intended to describe the qualities or functions of the Mexican State, but to be *imposed to govern* the distribution of functions and relations among the different levels of government, so that they can be established as *institutional rights* for the latter, establishing who should *be in charge of State tasks (understood in a wider sense)*, *who should take on a specific function or responsibility and who should have the resources to do so*.

Subsidiarity principle

For the purposes posed, subsidiarity is a general principle of political theory (originally supported by social ethic) that intends to govern the way faculties, responsibilities, resources and obligations are distributed among the levels of public power for their exercise and application.

This principle is not an arbitrary or exclusive invention of some political power or specific philosophical doctrine.

It is a concept that suggests that functions and public services should be turned over or entrusted to a higher body (or wider) only if the lower body (or of a smaller space area) cannot deal with its exercise or provision.

In the multiple level government theory, the subsidiarity principle is simply a rule to allot tasks and an optimal institutional design.

Subsidiarity does not necessarily mean decentralization; there are issues that because of functional cost / benefit or institutional uniformity reasons have to be assigned to a central level, e.g. national defense and monetary policy.

Subsidiarity is consequently a two way street. All functions should not or cannot necessarily be transferred to local governments.

Cooperative Federalism (cooperation principle)

We take it into account as a principle because it has been adopted as an unquestionable rule of unity of a nation, where the word Federalism not only describes the way in which the Union is constituted (that is by states or sovereign entities) but also suggests an obligatory and undisputed connection of its parts that requires their unrestricted mutual support (hence the quality of being cooperative).

Nevertheless, due to the plentiful study of the proposal, it has been determined necessary to refer to the concept of cooperation as a solidarity-minded principle but not the expression of cooperative federalism.

Cooperation refers to the implicit will in the actions of each government level (federal, state, municipal and even from the Federal District) when helping in a mutual and solidarity way when attending to the common responsibilities, while empowering a Federal power to hear issues that are common to all states; this requires a standardized and exclusive point of view that can only be provided by a single government body for all the Union, e.g. monetary policy, national defense, external relations and so forth.

Cooperation needs a pragmatic relation between different bodies or government levels based on the cost / benefit premise;

moving away from unitary federal systems (where management faculties and government determinations are centralized in a national government) or dual ones (where there is a clear and definite delimitation of the competence, faculty and responsibility areas between the different levels of government).

We can be sure to say that the formal incorporation of the subsidiarity principle to the Mexican political system would complement cooperative federalism and vice versa, allowing different specific capacities of each state and municipality to be perceived to solve any issue related to competence and resource claim.

In other words, if both concepts (subsidiarity and cooperative federalism) are not involved with each other, they relate to each other harmonically to define the guiding parameters of the relations of concurrence and coordination between different levels of government (federal, state and municipal).

Additionally to the aforementioned principles and thanks to the valuable contribution made by Arturo Núñez Jiménez, Senator of the State of Tabasco and current vice-president of the Directive Board of the Senate it has been estimated as relevant to include the concepts of coordination and co-responsibility that define the theological vocation of the Mexican Federal State.

Coordination Principle

As already stated, it is essential to have all the levels of government homogenously leveled, in other words, as legal bodies that are viewed as different, but erected without subordination among themselves, because each and every one of them will be invariably subjected to the same will, this is the sovereignty of the Mexican people, embodied in the Supreme Law of the Union and recognized in article 39, as well as its own positive law from which it emanates.

According to what has been established, it is vital to refer to a concept that encloses the federalist vocation with volitional pretention of constitutional equality to be assumed as a legal security guarantee, in the sense that there cannot exist super or subordination among the government bodies that co-exist in the Mexican State.

Ergo, we will explicitly allude to the concept of coordination, when taken to a teleological area on the issue at hand; it is the need to identify every institutional connection among levels of government with the same goals, as a relationship among equals, with different tasks and responsibilities, but placed in the same legal arena where the rule of the law is the only one that deserves absolute and unconditional submission.

Coordination, in a wider sense and according to its general definition is the grammatical relation that exists between words or syntactic groups of the same hierarchical level in a way that none one of them are subordinate to the another.

In Law, the theory of the nature of the relationship establishes that the condition to identify and distinguish public law matters from private law matters is to know where the parties (or actors) that are part of a legal relation are located; relations that go from super to subordination (that is, rulers against ruled) will be public law matters, while relations of coordination (private individuals against private individuals) will concern private law.

Meanwhile, although the federation, states, municipalities and the Federal District have a relationship going from super to subordination before the governed, for the present matter, in other words a government level against another, the difference among them should not be understood as a difference in hierarchical position, but as being at the same level although with different powers or attributions.

Because of this, every connection that intends to exercise a State function in which two or more levels of government can or should concur, it must be considered as a coordination matter,

as a *sine qua non* premise for its appropriate development and that which follows the mutual agreement of two bodies that pursue the same goal of public order.

We can then conclude that if the concepts of subsidiarity and cooperation are to be essentially imposed as means to identify the terms in which State tasks should be done when their exercise concerns or could concern more than one level of government, it is necessary that coordination be established as an explicit assumption.

Co-responsibility principle

The need to establish coordination as an inexorable legal assumption to appropriately put into practice subsidiarity and cooperation in the development of intergovernmental relations does not prevent us from pondering the need of a principle to make each and every one of the actors (public bodies from all government levels) likely to be called to account for the responsibility they hold when performing their appropriate powers.

Co-responsibility is an inherent virtue to every public body and also an issue that must be referred to explicitly in the constitutional order; especially now that we are reviewing concepts that should be imposed as principles to govern such inter governmental relations.

If the concept of co-responsibility acquired constitutional rank and had the quality to be guiding principle in the aforementioned RIG, it would act as the pin that holds together the actions of the public bodies of any order of government, when speaking of functions carried out in a concurrent, shared or coordinated fashion.

Co-responsibility is not only the need for every order of government to be able to fulfill an obligation towards the governed when acting coordinately with another public body, but also the obligation to be held responsible for the appropriate exercise of corresponding functions.

Incorporating those additional concepts –as it has been pointed out– resulted from a thorough analysis made by Senator Núñez and its team of collaborators, both cooperation and subsidiarity concepts as well as the original proposal to include in Constitutional article 40.

Said work had to be done as a proposal to reform and add to Constitutional Article 124 –not 40– in the following terms:

DRAFT DECREE TO REFORM AND ADD A PARAGRAPH TO ARTICLE 124 OF THE POLITICAL CONSTITUTION OF THE UNITED MEXICAN STATES

SOLE ARTICLE.- Article 124 of the Political Constitution of the United Mexican States is reformed and added as follows:

Article 124.- The powers not expressly granted by this Constitution to **the Federation**, are reserved to the States.

Relations between federal, state, municipal and Federal District governmental orders will be governed by the principles of cooperation, coordination, subsidiarity and co-responsibility. General laws will establish the grounds to apply such principles.

TRANSITORY ARTICLE

SOLE.- This decree will come into effect the day after it is published in the Official Journal of the Federation.

The reform that is proposed is not a capricious or arbitrary addition of political theory concepts that lack of operational or practical significance, on the contrary, the scope of said concepts in the constitutional law imposes itself with the Supreme Law on any action, initiative or aspiration of any government body (federal, state, municipal or of the Federal District) which must comply with clear guidelines when relating to other government bodies.

These new criteria will be a legal-political tool whose observance may be invoked or claimed by public bodies of the three levels of government so that they can or cannot provide services or fulfill certain tasks, assume or not rights that demand a correlative duty and coordinate to promote the development of communities so that through the unrestricted application of the cost / benefit binomial they can satisfy their own needs.

2. More power by enabling states and constituent bodies to establish the grounds for Council election, integration and the possibility of continuity.

At this point in time that plurality of ideas, improvement of public bodies and democratic processes and increasing citizen participation are a reality; it is necessary that Mexican municipalities and communities within them take responsibility and decide the way their political lives will develop, how they will succeed and the process to integrate their Councils.

The prohibition of immediate reelection of council members was not part of the original text of the 1917 Constitution, unlike the election of the Federal Executive and State Governors. Regarding the first, such provision was established in the 1933 reform as a result of the 1932 convention of the National Revolutionary Party in which the legal precept of no-reelection was adopted in a general, universal and incontrovertible way and taken to its outmost expression in the constitutional framework.

Thus, since 1933 the people living in municipalities did not have the possibility to maintain or remove their leaders, regardless of the quality of their government. The 1933 reform of the Permanent Constituent to impose immediate no-reelection to the executive and legislative powers took away the sovereign power local legislatures had to decide the continuity of their governments. It is important to notice how the design of the councils has been modified to date; the way their members or local political leaders were elected or designated has changed in a substantial way.

We know that the reasons to eliminate reelection of mayors, regents and trustees in Mexico from the Fundamental Law were strictly due to the historical context and had nothing to do with issues directly related to them or of general nature.

The latter has made the professionalization of the municipal public function very difficult as well as the monitoring of municipal programs, tasks, plans and projects that require a time lapse greater than a government period to be finished. But above all, the impossibility of the people to decide over the continuity of a good government or reproach a bad one at the polls, this has limited the people and has taken away a prerogative that should never have been withdrawn.

Under current circumstances, the time of government that mayors have in Mexican councils is wasted; at least the first year is taken up on learning while third one is usually used to prepare for the next election to seek a new popular election position or supporting one's party instead of maintaining municipal political control.

It is necessary to return to the people of the municipalities the power to decide over the mechanisms of accountability, public management of their interests and the circumstances and terms to elect their municipal presidents, regents and trustees and also over their continuance, encouraging their efficiency or condemning their governments.

The continuance of municipal governments through the possibility of being re-elected, invariably works in favor of the people, letting them have monitoring of their government projects and plans which have the greatest transcendence and also having a professionalization of the municipal public function. Both factors will help bring efficiency to the exercise of the government and the provision of public services; all of which will benefit the community.

The possibility of being re-elected, gives mayors the strength to develop programs, encourages them to be more receptive to the

people's need and also encourages them to risk political capital to make progress, allowing them to continue with municipal programs and letting the experienced administrative staff stay.

This is why it is a central theme to the development of municipalities to enable the continuity of a good government, a mechanism which would be crystallized through the establishment of suffrage that penalizes poor municipal performance, *allowing local constitutions to have the possibility to re-elect or not re-elect municipal governments and under what conditions.*

The proposed initiative which is currently under study in the united committees of Constitutional Issues and Legislative Studies, Second, of the Senate, proposes the following draft decree:

SOLE ARTICLE.- The second paragraph of section I of article 115 of the Political Constitution of the United Mexican States is reformed as follows:

Article 115.-

...

I.-

The constitutions of the states will define the grounds to elect the members of the councils.

...

Transitory Articles:

First Article.- This decree will come into effect ninety days after it has been published in the Official Journal of the Federation.

Second Article.- State Legislatures will adapt their constitutions and laws according to the established this decree.

While the adjustments are made to the section aforementioned, existing regulations will continue to apply.

3. More resources through the implementation of a system that grants revenue powers to councils and to the Federal District to collect taxes; connecting productivity and consumption levels generated in their communities to the income they earn.

The need to propose and promote a tax reform that allows municipalities and its councils to take part in public finances that results from their productive activity constitutes a legislative issue that has waited too long. We speak of the need that municipalities have to receive the income that is rightfully theirs according to their productive ability and potential, consumption of goods and services within them and consequently of resources generated also within them.

It is necessary to seek the implementation of a financial plan that allows municipalities to influence their own development and therefore in national development. It is of crucial importance that the rate of productivity and consumption generated in a certain municipality impacts their perception as participants in a federal system.

To achieved the aforementioned without impairing finances that the federation receives as a result of sales or income taxes (IVA or ISR), the municipalities and the Federal District through and implementation of a contribution to final sales (last stage of consumption) they will become promoters of the economy; that is if a part of the taxes stay in the city, situation that does not currently happen.

If articles 115 section IV paragraph a) and 122 paragraph c), First Base, section V paragraph b), fifth paragraph of the Political Constitution of the Mexican State are reformed, municipalities and the Federal District will receive a single consumption contribution, that is, a tax on final sales that could be implemented optionally from one to 5 percent of the final

sales product or provision of services; only when those goods and services are not to be incorporated to another productive process.

This reform will inevitably promote local sustained economic growth of the Mexican communities and will detonate their productive potential.

The proposed reform as a draft decree developed jointly with el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) and presented to the general assembly at the Chamber of Representatives is the following:

SOLE ARTICLE.- Article 115, section IV, paragraph a) and 122 paragraph c), First Base, section V paragraph b), fifth paragraph, both part of the Political Constitution of the Mexican State are reformed and added, as follows:

Article 115...

I a III...

VI...

- a) They will receive contributions, including additional taxes according to the established over real estate, its fractioning, division, consolidation, transfer and improvement by the States. **They will also receive contributions established over final consumption of goods and services.**

...

b) y c)...

V a X.

Article 122...

A y B...

C...

FIRST BASE.- Regarding the Legislative Assembly:

I a IV...

V...

a)...

b)...

...

...

They will be applied to public finances of the Federal District as long as they are not incompatible with its nature and its organic governmental regime, dispositions contained in **paragraph a)** and second paragraph of paragraph c) of Section IV of article 115 of this Constitution.

c) a o)...

SECOND BASE to FIFTH BASE...

D a G...

Transitory:

FIRST.- This decree will come into effect the next day after it has been published in the Official Journal of the Federation.

SECOND.- The Congress of the Union should make the corresponding adjustments of federal laws in no more than six months from the date of the publishing of this decree.

THIRD.- State Legislatures and the Legislative Assembly of the Federal District in no more than six months from the date of the publishing of this decree in the Official Journal of the

Federation should make the corresponding adjustments in their legislations, so as to establish the Final Consumption Tax of Goods and Services to which this decree refers to; as long as the next requirements are met:

- a) The Tax should be single-phased;
- b) The base of the tax will be final sales of goods and the provision of services to the consumer, when said goods and services are not to be incorporated to some new process of production or financial intermediation;
- c) The rate of the tax that can be established, to be applied to the base will be between 1 and 5%;
- d) Natural and legal persons shall be liable to the tax once they acquire as final consumers goods and services;
- e) The tax will not be broken down at the time of payment or be regarded as value to calculate other contributions; and
- f) The income from the collection of the Final Consumption of Goods and Services Tax will not be used to cover current expenses from the municipalities.

On the other hand, we propose to increase municipal finances by redesigning the current public finance system through the generation of different plans of tax coordination between the federation and municipalities, by means of individual agreements signed by the councils, so that they can keep a percentage of the Value-Added Tax if extraordinary efforts are made at municipal levels to promote consumption as well as to expand the tax base.

The goal is to increase the collection of the Value-Added Tax to distribute it throughout the federation, state and municipality, this way federal finances –ordinarily received– will not be reduced and central public finances will be favored by receiving –in terms of the corresponding agreement– an important portion of the collected funds by virtue of effort, productivity and local economic development.

What will finally happen with the implementation of these reforms?

1. We will have constitutional regulations to establish a new plan of intergovernmental relations.

- To ensure that the Magna Carta provides basis for any action, claim, initiative or administrative regulation that is related to relations among the three levels of government.

2. We will be more efficient in the provision of public services.

- Municipalities and states may claim tasks which they will be able to provide for in an efficient way and at a lower cost.
- So that the federation can hand over tasks and responsibilities (as well as the appropriate resources) to states and municipalities when these can provide them in an effective way and at a lower cost.

3. We will avoid duplicity of tasks and we would cheapen costs in the exercise of public spending.

- Tasks relating to education, health, social and assistance development (DIF), promotion of economic development will be made by a single body of government (level of government) with the subsidiary and cooperative help of other bodies of government, avoiding the duplicity of tasks.

4. The decision making process will be brought closer to local governments and their communities.

- Because local communities would cover more opportunities to make decisions, detonating their creativity and productive potential as long as it is advisable to better their own quality of life.

5. Every area of government would be strengthened by being more efficient in the provision of public services and the performance of State functions and tasks.

- Strong and competitive cities and communities make strong nations.

6. The people will be able to eventually reward or condemn their current governments.

- Efficiency, responsibility and honesty exhibited by a good and committed government could be rewarded by the people by means of re-electing their representatives.

7. Local governments will collect more resources connected to their own ability and economic productivity.

- A portion of the income collected by the State that comes from tax collection by virtue of goods and services consumption in their communities will remain in their own municipality for their benefit.

8. Local governments (now closer) will be held responsible for the expenses.

- Public finances will be closer to the governed who will eventually organize themselves to participate in the decisions concerning the expenses, as well as keep an eye on its ways and terms.

9. All government levels will be co-responsible when it comes to better the quality of life of the people.

- There will be no limits –except those from the current legal framework– in the participation of every government level in State tasks from which they cannot escape their responsibility.

We can conclusively point out that it is not important to cover more territorial jurisdiction. There are three government levels that should coordinate themselves in a cooperative, co-responsible and subsidiary fashion to achieve a greater degree of well-being and a better quality of life in communities. This is possible as long as the people have full access to deciding over the eligibility of their local authorities, the continuity of council members and the terms for their election. It will be necessary to connect the budget of municipal governments to the economic income that results from their own effort, creativity and productivity.

We must stress the importance that the three core subjects that make up the proposal do not mean to impose categorical imperatives whose obligations in the constitutional framework generate immediate consequences; those mechanisms are meant to inspire the will of the municipalities and states to exercise more powers, assume responsibilities, collect more resources and finally become fundamental actors to improve the quality of life of the people.

In the academic arena, to promote a better understanding of specialists in different areas of knowledge (economic, legal and even anthropological) the concepts bared in this proposal should be assessed and treated without limitations or restrictions that can be seen through the uncomfortable veil of a misunderstood politic as well as the need to have agreements that balance power between actors and parties.

If we are to escape from the historical vocation to achieve and retain power exhibited by politics; it must heed the needs of the true depositaries of it, in this case the Mexicans, which will channel and legitimize the perspective supported by the Three Core Subjects.

For these purposes, I will quote Winston Churchill, who stated that a politician turns into a man of State when he starts to think in the generations to come, instead of the elections to come. If

we believe this we must ask our representatives to adjust their actions to the hypothesis the author of these aforementioned words proposes; citizens, academics, specialists of all areas and leaders committed to the civil society must demand this to the current political class who seems to be more interested in debating contextual issues than to reform a distributive system that even now, after two-hundred years is not working.

If we do not do it today, time will take its toll.

**The counterproductive modernization of the municipal
public administration**

Raúl Olmedo*

The great megatrend that determines the destiny of the world and, therefore, of Mexico and its municipalities, is global warming, which is, at the same time, the result of a combination of causes, among the ones which consumption growth fossil fuels (oil and coal) and extensive agriculture. In the causal background of the whole, the globalized capitalist industrial model which leads humanity to the Holocaust.

The “economic growth, measured in monetary terms as Gross Domestic Product (GDP), is-in political discourse and even academic as the lead actor of” progress “. But this progress is at the same time, the global tragedy, to the extent that growth is equivalent to the globe and accelerate prey extermination of humanity.

“Growth” has meant multiplying the chains links to produce, distribute and consume goods for each product and increasingly larger geographical distance between the production point and

* Raul Olmedo Carranza, Political scientist, Public Administrator, UNAM. Ph.D., University of Paris Sorbonne, France. Full professor, head “C” in the Faculty of Political and Social Sciences of UNAM to the Center for Studies in Public Administration. Member of the Board of INAP. *Current lines of research*: government and municipal administration; Studies to understand Mexico; Critical to growth. “Decrease:.. Author of numerous works of political philosophy, economics, decentralization, local government and community development. *Most recent publications*: Citizen participation and local organization (UNAM, Mexico, 2007), Philosophy and Social Sciences (Commune, Mexico, 2008); “grow or decrease:?. Megatrends (UNAM, Mexico, 2009); counterproductive economic growth (in press, UNAM, Mexico, 2010).

consumption point, to the extent that the economy is becoming globalized. Each link and each geographical distance increases the energy consumption. And the total of all these “innovations” poison the planet and we walked to global suicide.

When I was a child, six decades ago, came the milkman at the door of my house with his donkey loaded on each side of a large pot of milk. Knocking at the door and the customer left with one, two, three glass bottles of one liter each in which the dairy milk emptied the boat that carried the donkey.

In this small example, anecdotal, several lessons emerge:

1. The stable of dairy cows was very close to the urban area of town where he sold milk;
2. The energy used to milk the cow and the milk was extracted human energy;
3. The energy used to distribute the milk was the donkey animal power and the milk itself, and
4. The glass bottles received milk, then they were washed the next day to receive the dose again milk the donkey's milk delivered in the customer's address.

This economic model was based on the closeness or geographical proximity between the place where produced and consumed. It can be said, self-sufficiency was a model of local, municipal or community. Consumption of fossil energy (oil or coal) for the production and distribution of milk was almost nil. And everyone was happy and satisfied with this mode of production and distribution of fresh milk and clean, clear air. The milk extracted from the milk of cows with their own human energy and then with the biological energy of his donkey and of itself, leading to the local market.

Today, most of the milk consumed in Mexico comes from other countries, example: New Zealand in Oceania, 15 thousand miles away. The forage fed to cows is produced on an industrial and mechanized cows produced on an industrial scale, the dairy, like, almost without human intervention. Liquid

milk powder is transformed into an industrial manner, then is poured into containers that are transported by ship, rail and truck to Mexico, where, on an industrial scale is transformed, now in milk, “enhanced” with chemicals and conservatives are packaged in cardboard boxes covered with plastic, which are sent to the supermarket, whose shelves are sold chilled. The customer drives his car to go to buy milk, pays at the teller machine, back in his car to the building where he lives, up the elevator to reach his apartment and puts it in the fridge. And all this industrial process is performed with a high consumption of fossil fuels that pollute and warm the planet, in addition to assault it. Each new link in the production-distribution chain milk increase fossil fuel consumption and also increases the number of waste or garbage (for example, the containers are disposable, while lasting for years or centuries to degrade). Also, each link in the chain is a lot of economic “growth” and the gross domestic product, generating wages for those jobs and profits for employers. The capital gain is thus the engine of economic growth with its two faces: the production of goods and services and the destruction of the planet and humanity itself. And as we say milk is true for many industrial products like clothing, shoes, tools, machinery and so on.

Each country and each municipality that contributes to widening the distance between the point of production and consumption point of any merchandise contributes to global warming and the acceleration of the end of humanity. This they call “modernization” so that modernization is closely linked to globalization and transnationalization. Government policies and the policies of international organizations like the World Trade Organization (WTO), World Bank (WB), International Monetary Fund (IMF) and others have focused their efforts on boosting exports and imports between countries, undermining self-sufficiency of nations and municipalities and, therefore, increasingly widening gap between the production point and the point of consumption of goods and multiplying the quantity of goods that must travel thousands of miles , burning ever more fossil fuels that pollute and destroy the planet warms.

In order to reduce global warming, destruction of the planet, pollution and danger of the holocaust of humanity, would require phasing out the multiple links of the production-consumption chain for each commodity circulating in the world, so that the point of production is located geographically closest to the point of consumption, as in the example of milk. Thus, the municipality becomes the key to saving the planet and humanity, but also for municipal and local development, as globalization has swept through the economic and social development of municipalities in the underdeveloped countries, particularly in rural areas.

If economic growth means the multiplication of links in the production-consumption chain for each commodity and the remoteness of the production point about the point of consumption, then the removal of links and the territorial approach of production and consumption means “decrease:” that is, progressively removing the growth and build other modes of production-distribution-consumption than the economic growth.

The idea that spending growth to “decrease:” a matter of life and death for humanity, beyond the differences of social class, is spreading rapidly in many parts of the world. An Internet search of the term “decrease:” or “decrease” in various languages, will illustrate the importance that has already this movement.

Globally, economic growth has widened disparities: in 1960, the gap between 20% and the poorest 20% of the richest was 1 to 30, today is 1 to 80. The pressure on the planet (ecological footprint), it means, on the area needed for all human activities without destroying the ecological balance, already reaches 120% of the planet, exceeding the 100% since 1985, so that would be needed several planets that all mankind might have the levels of U.S. consumption, with subsequent volumes of contaminated waste.

This means that developing countries are doomed to remain underdeveloped and may never reach the level of developed countries. The idea that stronger growth will lead to an

underdeveloped country to climb the rungs of the ladder to development is just an illusion fueled by the interests of highly industrialized countries themselves and by international financial organizations.

So if we want Mexico to be a better country and a society less unequal and more satisfied, we have to change perspective and think of other avenues for development than the economic growth. Impoverish not decrease: on the contrary, is to increase the level and quality of life. How you can get it? Now studying other routes, other modes of living, producing, distributing and consuming. We need to prepare to survive the collapse. Remember that great social changes are preceded by large movements of thought that break patterns of thinking and existing paradigms. Economic globalization pushes toward the end of the era of growth. However, localism, it means, the decentralization of production, distribution and consumption tends to decrease: but at the same time the real material and spiritual enrichment of society, as theorists of the movement posed by the decrease.

Some authors use the terms “decrease” and “decrease.” However, speaking for hispanoamerican language the “decrease” means the decline in GDP growth rate, while the word “decrease:” departs from the notion of growth GDP for imagining and practicing a society that does without superfluous links in the chain production-distribution-consumption. The decrease in GDP has negative effects on employment, incomes of individuals and social inequalities, by contrast, the decrease: involves the elimination of unnecessary economic processes in order to raise the level and quality of life of society. To expand the knowledge of motion and decrease: the thesis, read the book by Raul Olmedo *To understand Mexico (I)*. “Grow or decrease? Megatrends, UNAM, México, 2009.

By 1974, the Brazilian economist Celso Furtado, who influenced economic thinking in Latin America, wrote *The Myth of Economic Development*, a book in which he expressed, in the context of

that time, the inability of the underdeveloped countries to become developed: "The lifestyle promoted by industrial capitalism has to be preserved for the minority, since any attempt to generalize for the whole of mankind necessarily lead to global collapse of the system. This conclusion is important for Third World countries, it puts evidence that economic development which has been advocated and practiced in these countries is a simple myth. We know that Third World nations will never grow, if development is meant to ascend to the lifestyles of those already developed."

Today, in 2010, most of the municipalities, especially rural people, who remain the majority of municipalities in Mexico is worse than in 1983, when Congress legislated the constitutional reform of 1983 to strengthen and develop municipalities. Between 1935 and 1980 the Gross Domestic Product (GDP) in Mexico grew 6.5% in annual average. After 1980, growth in per capita output has been negligible, the effect of neoliberal globalization. And so it has with almost all developing countries from all continents. The crisis that erupted in 2008 led Mexico to a fall of 7.5% below zero in 2009, which is causing a further deterioration of the national and city life in the years that follow.

In the quarter century span from 1983 to 2009 the process of accumulation and centralization of wealth worldwide overran all national efforts towards decentralization and local development. Worst of all is that the hegemonic ideology convinced that the vast majority if not we advanced the pace of globalization we linger in our national development.

The essential theoretical work in this decisive hour is not to see how the public administration can be more effective and efficient and ramble on about how to modernize it, but to investigate why we, as a country and city, worse than in 1983, when it is legislated to the municipality was better than it was in that moment of crisis, and what we need to do to reverse this negative process.

I believe that at present-in which brings together the threat of shortages of food, energy, water, depletion of nature, pollution, climate change abrupt and unexpected catastrophes that generate the absolute priority for us is retrain to help reverse these negative trends. Expedite an administrative process is important to continue our daily lives, but to reverse the destructive tendencies of life and death is beyond the immediate daily.

Thus, modernization, whose alleged aim would be to improve the welfare of humanity, is actually undermining both the planet and humanity. In other words, modernization is counterproductive: it produces the opposite of what it says it wants to produce ideologically.

The modernization is associated with increased productivity, effectiveness, efficiency and international competitiveness and economic growth and job creation. This set of concepts shaped the dominant ideology imposed by the major global economic and political interests that benefit from economic growth, but which adversely affect developing countries. Societies and national governments, local and municipal bombarded by mass media, have just convinced that what matters is growing. Political parties, both right and left of center, promise growth and modernization. The promise of growth becomes the magic formula to win votes. Companies wishing just economic growth and thus, end up wanting their own extermination, to the extent that growth will not only deepen social inequalities and inequalities between nations but to destroy the planet and beyond humanity, regardless of social classes.

The schools are public administrators, institutions created to support and train managers federal, state and local consulting firms, all on the objective to contribute to the modernization and increased productivity and competitiveness of public administrations, so that they contribute to boosting economic growth. In the ideological imaginary identifies modernization, efficiency and effectiveness with increased productivity and international competitiveness, with increased exports and economic growth.

However, the results were the opposite of what is promised. Increasing poverty, unemployment, social inequalities and inefficiencies of the federal government, state and municipal levels and the whole country. That is why the modernization of public administration, particularly in the municipal order, has proved counterproductive.

The great theorist who discovered and systematized the counter logic of the institutions of industrial society was Ivan Illich, who lived in Mexico for thirty years. It is no casual that in recent years, given the evidence of a global counter-productive, both in France and in Mexico, his complete works published and become a benchmark of multiple theoretical movements in many parts of the world. The global economic crisis that erupted in 2008 is the current expression of the counter logic of economic and social system of industrial capitalism. The crisis in Mexico has been the most intense in Latin America, despite the modernization of public administration, or perhaps because of its concept of modernization.

Is a time of unexpected changes and uncertainty of transition. Towards where? Hard to know. In any case, we all too often, and even abuse, the word “modernization”, “democratization”, “liberalization” to try to give meaning and direction to the changes and compensate for our uncertainty. But if we look we see that those words are far from having a single meaning and that in reality are so ambiguous that lend meaning that everyone wants him. That’s why we use both. And in regard to the state, government and public administration, these words serve to justify any administrative policy change. Ideologies have become to serve all interests, which are opposite each other. Thus, uncertainty is added to the confusion.

The idea of “modernization appears with the rise of industrialism, about three centuries ago. Modernity appears as the opposite of traditional is rapidly changing, compared to traditional changing so slowly that seems to change. The industrialization process taking place in capitalism supported changes things at a pace

not seen before in the history of mankind. It destroys what exists to build the new. "All that is solid melts into air" reflects Marx. And Marshall Berman takes up this phrase as the title for his fine book *All that is solid melts into air. The experience of modernity* (Siglo XXI, Mexico, 1998) which narrates the history of the idea of continuous modernization. The successive technological revolutions augment the speed of change and obsolescence of existing. The modernization becomes the essence of industrial society, like the perpetual anguish caused by the disappearance of the solid and the uncertainty of the ephemeral existence.

Modernization has become the great ideology that surrounds other ideologies. To the extent that even the most diverse and conflicting ideologies agree on one idea: to modernize. Anyone who fails to modernize is fatally destined to perish. There's no going back to outdated, to the above, it is no longer modern. The ideology of modernization is the omnipresent force that directs, guides and adapts the behavior of individuals and societies to the industrialization process runs smoothly, without opposition, without resistance. Even more, it makes people *want to* modernize and you have a horror of the obsolete. That is so powerful ideology of modernization.

The idea of modernization is associated with the idea of progress. The changes make progress. Modernization, change and progress are valued as good and positive for themselves. Stop the incessant flow of destruction-construction would be to halt progress. As an ideology encompassing other ideologies (right, left, center), modernization has multiple meanings to suit the political circumstances of the moment. It's like democracy: all posit democracy as its banner, both the dictatorship ruling with which he has lost as governance.

In general, all political and administrative change in the state is democratic and modernizing coated. That makes it through as a good and positive change. State reforms and public administration, specially the last two decades of the twentieth century and the first decade of the twenty-first (neoliberalism),

made in the name of modernization and democracy. In our age can *not* be *not* modern nor democratic. International institutions encourage and support the modernization and democratization of our countries, although society is impoverished and living standards suffer setbacks.

But alongside the idea of modernization comes the criticism of the state and the industrialization process. The Enlightenment philosophers in the eighteenth century developed deep thought about how the state is divorced from society and is imposed as a stranger, self, which enslaves him. Étienne de La Boétie goes far to explain how a human being just wanting their slavery (*The voluntary servitude*, Sixth Floor, Mexico, 2003. First published in 1576). In the nineteenth century these ideas are taken up by Hegel's disciples and Socialists. In the twentieth century socialism, which was that the state is "extinct" to end the divorce of state and his tyranny over society, engendering a state just even more oppressive socialist regime collapses himself.

Today the collapse of socialism "really existing" (not the original theory of Marx) has ended the conflict between capitalist ideology and socialist ideology, and instead of this opposition is now reigning ideology of modernization only. It's the end of stories. There is only one path in the history of mankind: modernization. And in an increasingly globalized market, internationalization, modernization makes its way through freedom and democracy, that is, collapsing the barriers and economic barriers, political and cultural rights of nations to the market, unimpeded, will continuously expand. So freedom and democracy are the complement and the correlate of modernization.

The municipal public administration in Mexico has been the subject of growing interest, specially since the reform of Article 115 of the Constitution in 1983. The literature has been generated on the subject is now abundant not only the theoretical but practical case studies, giving it a richness that contrasts with the literature on federal and state government, where, paradoxically, are made fewer case studies and tends to reflect more general.

However, within the boom in interest in municipal public administration, there is a tendency to isolate the analysis of the municipal administration for the many external factors that condition and to determine, thus resulting conclusions questionable if not that wrong. Here are some of them.

The two most important conclusions questionable at this actual juncture, because they are under debate and legislative reforms, both in Congress and in local congresses are as follows:

1. The municipal public administration works poorly because the government period of three years is too short. It is therefore necessary to introduce the re-election or extend the period of government to four, five or six years, in order to ensure continuity of policies and construction of medium and long term, and
2. The municipal public administration works poorly because public officials have low education levels, poor training and high turnover in staff (every three years since the new government's shifts or fired and replaced by others). It is therefore necessary to intensify training and enter the professional career service in order to ensure the capitalization and the accumulation of experiences and to ensure continuity and continuous improvement of the administration.

Certainly, these two claims are substantiated arguments. Perhaps extending the period of government or the re-election will be positive. It is certainly better than government officials have training that do not. But there can not derive the conclusion that for these reasons, the municipal public administration goes wrong and, therefore, that the municipalities, mostly rural, fail to develop economically and socially. Here is why.

After the 1910 Revolution, Mexico has gone through a period of 47 years (from 1935 to 1982) of progressive enlargement of the state and high economic growth and after a period of gradual reduction of the state and of low economic growth (1983 onwards).

Certainly in the period from 1935 to 1982 the education level of the mayors, the aldermen and city employees, was substantially lower than in the period 1983 to date. However, in this period the economy grew much faster than the population, Mexico has managed to build the huge national infrastructure of education, health, communications, irrigation, and today the population has increased significantly their living standards and welfare. In other words, municipalities were able to trigger high growth processes of economic and social development, although municipal authorities and officials had a low educational level, that there was no municipal training systems and that the government period was three years without immediate reelection. By contrast, in the next period, from 1983 to date, the educational level of municipal authorities and officials have been much greater, there is abundant supply and demand for training, there are books on municipal affairs is increasing day by day, yet the economy grows less than the population, poverty is widespread and municipalities, especially rural, underdeveloped.

Accordingly, neither the government short period of three years, or the degree of schooling, or lack of training of officials and staff, is what determines the development of municipalities. Assuming that lengthen the period of government or had reelection and the degree of education and management training to rise substantially, municipalities, particularly rural ones, would be the same or worse.

What fundamentally determines the country's development, and municipalities, to the extent that the country is composed of municipalities, are the economic and social policies established by the federal government, which, in turn, are determined in largely because of the global economy, the interests of more powerful groups in the country and the interests of international power groups, including the United States.

Concentrate the fault that the municipalities did not go well the poor performance of the municipal public administration, and want to find the root cause of administrative malfunction in the

low level of education and training as well as in the short term in office for three years, is a fallacy. Good or bad faith, this fallacy covers exonerate the role of economic and social policies of the federal government, determined by the large national and transnational authorities and to play into the dominant ideology and the powers that generate such ideology. Or at least it is naively optimistic.

It's not underestimate the role of the municipal training, for knowledge is always better than ignorance and knowledge to do the job that do wrong. But it is in any case, discussing what type of training is required to tackle the havoc caused by the federal economic policy in the municipalities, particularly in the social sectors most vulnerable municipalities. There's no use training only monetary and human wastes resources because it will not serve to improve the living standards of the municipal community, and alienating. There are training made aware of what the real problems and that serves to resolve or at least to defend themselves from its negative effects.

Another way of thinking that biases the understanding of the causes which determine the development or underdevelopment of the municipality is the tendency to associate the degree of development of municipal public administration with the degree of urban development in the municipality. He thinks like a rural municipality necessarily have a poor public administration and poor, inefficient and ineffective, and that, conversely, a large urban municipality and better management will necessarily because it has cash resources, human and technical.

This thinking is reflected in an attitude of disdain *a priori* on the ability of council members and administration officials in the rural municipality, small and poor, to govern and administer and, moreover, to promote the development of their community. It is almost a kind of racial prejudice that some of the tenets of good urban and rural is bad, that progress consists in the transformation from rural to urban, and that big is appreciable and negligible small.

And underlying value systems and valuation guides and directs the analysis and not only the attitudes of the scholars, but of government policy makers to rural communities.

These prejudices vicious circles tautological: the rural municipality is poor because he is poor. That is, the rural municipality is poor because their government is poor, rudimentary, inadequate, and because their authorities and their staff are unable to modernize and promote progress. The prejudice goes so far as to say that these leaders and city officials do not even know what they want or what your town needs to succeed. These prejudices are added on the "despotism" and corruption as causes of underdevelopment.

Basically, all these prejudices militate against federalization, decentralization and municipal level, and reinforce the conviction of those who concentrate and centralize power, decisions and resources, better, more functional, more efficient, cheaper, further centralizing and monopolizing power. Thus, the demagogic political discourse on federalism has this other side is prejudiced vision that extends the legacy of colonialism: the people still can't govern themselves.

Consequently, these vicious cycles leading to the tautological conclusion that there is nothing to do with rural municipalities, that is not worth studying or investing in them, and that, therefore, is to better support urban municipalities that they are capable. The effectiveness or ineffectiveness of the municipal public administration depends on many external factors. The high degree of centralization in the federal government makes the municipal development plans are a reflection of the National Development Plan and sectoral programs, limiting the autonomy in the decisions of the municipality. Federal grants to the municipality (Branch 33 of the budget) have increased but are labeled and controlled by the federal government. Instead, federal contributions, that the municipality manages autonomously, have not increased.

The programs of the various federal government departments and state government land in the town generally go out of date each other, uncoordinated. This is a structural defect in the functioning of modern states, very well explained by Michel Crozier for developed countries (*the modern state, modest State*, FCE, Mexico, 1989) and Bernardo Kliksberg for the countries of Latin America (*How to face the poverty?* Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1989, *Poverty, an urgent issue*, FCE, Mexico, 1993). The mismatch and the offset program and its implementation in the municipality destructuring and disintegrative effects on decision making and the operation of municipal public administration, and poor performance of human resources, financial and material applied (and many times even negative returns and counterproductive, particularly in rural municipalities). Sectoral Planning just subordinating regional planning, the needs of sectoral policy-makers just federal subordinating the needs of the local community and using the municipality to comply with federal sectoral goals in the first place, and state in second.

Seen from this perspective can't be attributed to the municipal public administration and staff limitations, inefficiencies and imposed upon destructuring the operation of federal and state government. Rather need further study and analysis of these intergovernmental mechanisms to seek solutions or at least to have an objective understanding of the causes of municipal lag, especially in rural areas.

On the municipal training, besides the excessive weight that you want to give as a determinant of development, the tendency to imitate and implement criteria and external models and even "recommended" by international organizations. The "normalization" and "certification" training programs for multinational organizations eliminate municipal autonomy to decide what knowledge and skills required for the specific needs of their development. They are now foreign powers who "qualify" if the content and training programs meet or not the conditions imposed from outside by the "standards" and

“certification”. And to the extent that the “qualification” to obtain a municipality has, for example, for the extension of credit, the municipal government is obliged to follow the criteria imposed upon the “certification” and “qualifiers” and not the needs of their community.

In the name of globalization, of free trade, the alleged “exchange” and “equivalence” that should have knowledge and skills of Mexican workers with workers in the United States and Canada, and later, the countries Europeans imposed on municipal training guidance determined by powers whose aim is to bring the workforce and the municipal government for their interests.

In this context, have overestimated the “civil service” and the “professionalization” of the municipal government regarding its impact on economic and social development of municipalities. But the training that would be the requirement to run for a seat in the public and up the ladder, is increasingly subject to the guidelines, “certifications” and “qualifications” we have noted. The performance of the public official is also judged by these criteria.

In most states of the Republic, local congresses have already legislated to establish a “civil service” city, without having sufficiently reflected on their pros and cons.

First, the “civil service” was introduced in developed countries, which are rich countries, and during the period of high economic growth, which coincided with the period of nationalization. Mexico is a developing nation with urban enclaves like those in developed countries. The deep regional inequalities and polarization of social classes is very acute, as poverty spreads. The public finances tend to weaken over the years and the process of denationalization has been accelerated. Moreover, it is paradoxical that while at work state not wanted “flexible” employment contracts are at the same time is trying to “stiffen” the state workplace setting the “civil service”, while attempts extend the method of “outsourcing” (instead of the bureaucracy to do things, hiring private companies).

Second, in developed countries where it has implemented the “civil service” the population has decreased or at least remains the same. In Mexico, by contrast, the population is still growing at a high rate of at least 1.5% and was not expected to drop drastically. Each year born at least a million and half children (the State of Tlaxcala has a million inhabitants). Consequently, the struggle for jobs will be intense within the global trend to abolish jobs. The “civil service”, to establish the permanence of public servants, would close the possibilities of “social mobility” and frustrate the realization of many young people, which would exacerbate social conflict. The same applies if you set the re-election of mayors and legislators, who claim to be the equivalent of career service.

There are other aspects of “civil service” which should be taken into account and that in countries where it has implemented are forcing revisions: the bureaucratization of personnel, preventing stiffening innovations, and the inevitable ideological conflict between the rulers and the when staff do not belong to the same political party. Implement the “civil service” may not be that difficult, but it would be very difficult to suppress.

Finally, there is, as part of the modernization of municipal public administration, the tendency to transfer the concepts of private enterprise management to the municipal public administration.

The book by David Osborne and Ted Gabler, *Reinventing Government: the influence of entrepreneurship in the public sector* (self-conception, 1992), began early 1990s an interesting approach to extend the work of municipal administration. The authors argue that the municipality has been in the U.S. engine of innovation in public administration and describes a number of case studies. At the same time, took the idea of applying force to the municipal administration the concept of public management, from private enterprise. Whatever that might mean in terms of administrative efficiency, the “public management” turns its attention only to the urban municipality.

In his book *Municipal Public Management: basic concepts and case studies* (Porrua, Mexico, 1999) and Gabriela Nava Enrique Cabrero point out how “the idea of public management is beginning to develop from the sixties and seventies in America under the designation of *Public Management*.” It also begins to apply to municipal planning the idea of “strategic planning “. Cabrero said that “the concept of strategic planning is one of the concepts that have developed mainly in the business.”

This transfer of the approach to private enterprise management to the municipal administration that aims to advance its self-town economic. But the rural municipality lacks this possibility. Cabrera says: “Hardly a small rural town conditions exist to substantially increase the areas of autonomy, while average urban municipalities, large or metropolitan, the possibilities to extend these areas of autonomy are greater.”

However, today 85% of the municipalities of Mexico are rurals, as in 1983 when municipal reform was initiated. This means that innovation and modernization efforts in municipal government are directed only to the urban municipalities, leaving the rural municipality absolutely neglected, not only in practice but in the theoretical reflection that takes place in educational institutions and research in administration country’s public.

The municipality is a positive attitude that seeks innovation in all aspects as an engine for community development. If not for this spirit of innovation, many municipalities have wrecked by the onslaught of global and national crisis. Undoubtedly, the municipal government is the most imaginative level federal action, not only in Mexico but in many countries, including the U.S., as shown by Osborne and Gabler in his book *Reinventing Government*. And is that the municipal ordinance is a resource that no other orders of government: social participation (civic participation, community involvement neighborhood).

It is precisely because of social participation, the municipal government is different from the federal government and state.

The specific difference of the municipal public administration lies in the possibility of combining direct action with the action of society. There are many examples that show how municipal works are carried out jointly by the council and the community. Even how the community decides municipal spending priorities and controls and monitors the expenditure and the conduct of the work (social auditing).

The economic crisis so long and progressive loss of budgetary capacity of federal and state governments have been forced to resort increasingly to public participation in public work to do more with fewer resources municipal budget. Social participation represents a qualitative change both in the forms of governing and administering such forms of play in the local economy. If supplemented by the work of all people of all municipalities in the country to do volunteer work and free in the works and services that promote local councils, would understand that its equivalent in money and in federal budget is huge and crucial for the national economy work.

The increasing social participation goes hand in hand with the claim of inland communities of the municipality to which they are given autonomy and powers of municipal resources for micro-local level. In 1985 Congress legislated the state of Tlaxcala for communities to elect their own authority and that authority be integrated into the council as alderman of the people. “ And introduced the principle of “communal and territorial representation. The city councils of the municipalities in the state of Tlaxcala is composed of aldermen since “relative majority” rulers of “proportional representation” and aldermen of “communal-territorial representation. Ten years later, in 1995, Congress legislated to provide local community authority of municipal powers and resources to meet them, calling the municipal authority “assistant municipal presidency. Today, this authority is called “Community municipal president, reaffirming their communal autonomy and forming what could be a” fourth order of state and government “, after the federal, state and municipal levels.

This mode transforms municipal decentralization, in turn, the traditional model of municipal administration. To the extent that the mayor is both community “ruler” of the municipality, the decision making process is extended to all communities. To the extent that the community mayor acts as the municipal government in the field of micro-local, state action extends to the whole and the whole population of the municipality. To the extent that the community is organized into “committees” (works, public safety, celebrations, education) and works voluntarily for their purposes, administrative and executive action is carried out by the community itself. These are the specific differences of the municipal government regarding the state and federal government.

In many states, legislatures have amended the Municipal Act to allow more autonomy and power to the inland communities of the municipality, and to extend the territorial-communal representation in the municipalities (proportional representation, town councilors, district council members).

In the Federal District operated a political and administrative reorganization was based on “neighborhood committees” which is a figure created by the Citizen Participation Law issued in 1998 by the Assembly of Representatives-locally equivalent to Congress’s capital the Republic. There are 1.352 “neighborhood committees” for two years brought several programs that previously exercised by the government offices or directly from Mexico City.

Both the “Community municipal presidencies” of Tlaxcala as the “neighborhood committees” of the Federal District are not forms of municipal government bureaucracy, ie profiles, jobs, wages, ladders, and in public administration “formal”. Public administration is “participatory”, flexible, “informal” but legal, as it is created by the local Congress. These are new forms of municipal governance that have emerged as an expression of growing neighborhood life.

Clearly, these new forms of municipal government, which are expressions of social participation, they would not be equivalent to training administration “formal” or a civil service career.

But just as the municipality has been acquiring wealth and consistency, *federalism*, however, has become a dominant ideology and alienating because it diverts attention from the public and hide the true causes of the country’s problems and municipalities. Indeed, for two and a half decades have been too much hope in a more balanced distribution of powers and responsibilities between federal, state and municipal levels, particularly in fiscal and budgetary matters. And the reality is that no progress. Instead, there has been a decentralization of functions in various sectors of public administration, especially in education and health. And a larger allocation of budgetary resources, especially towards the town, but defined and controlled by the federal government (Ramo 33), which has undoubtedly been in economic benefit to the municipality not political.

The municipal government, which until now has been limited to the administration of municipal public services, must extend its work into the realm of the local economy and be promoting the development of their communities, as has been insisting for three decades that is, you have to create the foundations that enable them to organize their communities to produce, distribute and use independently (“solidarity economy”, “local exchange trading systems) and to defend itself against the ravages of globalization. The municipalities must be prepared to be self-reliant, starting with the production of their food, rather than importing them, and thus contribute to “decrease:”. But this requires a municipal public administration and training radically different from those that are based on the objective of “growth” of GDP monetized.

The crisis in 2008 has shown that it is absurd to think in a modern municipal public administration and effective in terms of administrative, but a town that is sinking. Appears that so

far the primary role of the municipal government has been to manage the administrative apparatus and the limited budgetary resources you get. But, with the persistence of economic crisis (twenty-five years with negative per capita GDP), it is necessary that in future, the municipal government with the attribute that gave the reform of Article 115 of the Constitution in December 1999 *of governing* - assume the role of managing the social energy of the collective and territorial potentials of the municipality.

Faced with an economic system that *excludes* from the market to ever larger portions of society, not only can not sell the products of their work (because they are “competitive” against competition globalized world) but also its workforce (unemployment), it is necessary that the State implement alternative economic systems for *inclusion* of that part of society excluded from the prevailing system. The prevailing system obeys the logic of the global economy (“macro”). Alternative systems must obey different logics of local economies, regional and community (“micro”). But the economy, with politics (political economy), implies a power base. If you want to generate a local economy is required prior to generate a local power. Where there is no local power institutionally set no conditions for establishing an economy (production-distribution-consumption) local.

Revista de Administración Pública



The update, publication and dissemination of municipal regulations

Eduardo de Jesús Castellanos Hernández*

Introduction

The municipal regulations consists of a set of assumptions, rules and legal institutions that define an order of government for powers of authority, and an area of regulation that allow the continuation of the municipality as the basic unit of Mexican state.

The basic characteristic of which is a constitutional principle, makes the town an economic, governmental, legal, social and cultural well-defined, specific and functional aspects that are responsible, to realize a system of life within the infinite integral diversity of the Mexican nation.

Municipal autonomy, which has its roots in the claims they found a bill with the Revolution and the Constitution of 1917 also establishes the basis for political and administrative structure of the state and gives coherence and cohesion to the coordinated operation of orders government with different powers, among which there is no hierarchy or subordination, so intergovernmental collaboration is based more on political will in the law.

It is therefore of prime importance to define the location of the municipal legal order in the national normative universe to under-

* Compilation Director General and National Legal Consultation Order of the Secretaría de Gobernacion

stand its importance as a means of consolidating the rule of law from its scope, and strengthening democracy by representing the point of greatest proximity between rulers and ruled, narrowed further by subjective factors like sense of belonging and identity, foundation of the social compact.

1. The town in the Mexican State

According to the Constitutive Act of the Mexican Federation adopted on 31 January 1824 by the Constitutional Convention of 1823, established the fall of the Empire of Agustín de Iturbide in March of that year, the Mexican federal state was organized as “federal representative republic” composed of independent states, free and sovereign in their internal management and governance.

While this founding document of the Federation did not refer clearly to the municipality or other organization of the federal entities, the Federal Constitution of the United Mexican States October 4, 1824 and stated that states have the obligation to organize their internal governance and administration in accordance with the provisions of the Constitution as the minutes of January of that year.

Not reflected any reference to it, politically or otherwise, but identifies certain concurrent powers, saying in the 31st base of Article 50 on the exclusive powers of the General Congress, that laws and decrees of this for certain purposes of independence and national security, public order and peace and equality among states, they will “not interfere in the internal administration of the states.”

Later, after the experiments centralist, involving national government three attempts (1836, 1843 and 1853), the Provisional Organic Statute of the Mexican Republic, of 15 May 1856, prepared by the government while Ignacio Comonfort making the constitution of 1857 and was never in force, the expectation among the powers of the governors to the political division of their institutions and establish corporations and municipal officials, to issue ordinances, approved plans for taxes and municipal budgets, work on their investment and approve contracts entered into by the municipalities.

Later, the Provisional Statute of the Mexican Empire, 10 April 1865 and that neither was in force, provided that each population had a municipal government, consisting of a mayor, city council and commissioners, and referred its powers and election a special law.

It is up to December 26, 1914, which the government publishes constitutional reform to Article 109 of the 1857 Constitution which reads simply happened to indicate that states adopt for their internal system of representative republican form of popular government, to the following: *The States shall take for its own functioning form of representative republican government, popular, based on territorial division and political organization, the Free Municipality, City Council administered by direct popular election, and without any intermediate between those authorities and government the State.*

The Federal Executive and the governors of the states will have command of the forces of the municipalities where it has been received normal or transiently.

Governors may not be reelected or last in office for a period longer than six years.

On the Constitution of the United Mexican States on 5 February 1917, in the original, established the Mexican municipal system in Article 115, the first paragraph reproduced almost verbatim the 1914 reform, known as the Law of the Free Municipality: *States adopt for their internal system, the republican form of government, representative, popular, based on territorial division, and its political and administrative organization, the Free Municipality, according to the following bases: ...*

However, an institution designed with its own character and a specific role in the new state product of the Revolution:

...Constituent Assembly of 1916-1917 extended the principles of free municipality in connection with the 1914 text as follows: in the

opening paragraph added the word “administrative” (taking as a basis for territorial division and its political and administrative) and included sections II and III, which established that municipalities freely administer their finances, which is formed from contributions subsequently identified by state legislatures and in any case, would be sufficient to meet its needs and that municipalities would be vested with legal personality for all legal aspects.¹

To date, 115 has had 13 reforms:

1st DOF August 20, 1928, the number of deputies in the states.

2nd DOF April 29, 1933, for non-immediate reelection of municipal officials.

3rd DOF January 8, 1943, increases the period of rule by governors for six years.

4th DOF February 12, 1947, establishes the right to vote and stand for women in municipal elections.

5th DOF October 17, 1953, it points to the election of municipal officials as alternates to complete their tenure as owners.

6th DOF February 6, 1976, relating to municipal regulation of urban development.

7th DOF December 6, 1977, for representatives of minorities in local congresses and proportional representation in municipalities with population of 300 thousand or more.

8th DOF February 3, 1983, on the power of the local congresses to suspension or removal of city councils, lists the powers of municipalities and their local authority to collect taxes and federal contributions.

9th DOF March 17, 1987, to govern relations between municipalities and their employees by Article 123 of the Constitution.

10th DOF December 23, 1999, reorganizes the election, substitution and powers of municipal officials, councils and city councils, and the contents of local laws on the town.

¹ Acedo Angulo, Blanca. La libertad municipal en México (1824-1928), El Colegio de la Frontera Norte, Senado de la República, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Konrad Adenauer Stiftung, AMMAC, México, 2009, p. 95.

11th DOF 14 August 2001, for the situation of indigenous communities.

12th DOF June 18, 2008, on the implementation of the local public security law at the municipal level, and

13th DOF August 24, 2009, on adoption of the laws of municipal revenue from the local congresses and the review and audit of public account of those for them, and content approval and expenditure budgets for the municipalities.

Finally, with regard to public services by municipalities, are established by the same constitutional article 115, in Section III:

- a) Water supply, drainage, sewage treatment and disposal of sewage;
- b) Public lighting;
- c) Clean, collection, transfer, treatment and disposal of waste;
- d) Markets and supply centers;
- e) Mausoleums;
- f) Trace;
- g) Streets, parks and gardens and facilities;
- h) Public Safety, under the terms of Article 21 of the Constitution, municipal preventive police and transit, and
- i) Other than the local legislatures determined according to the conditions territorial and socio-economic characteristics of municipalities and their administrative and financial capacity.

That is, the municipality is responsible for a range of services and functions for their immediate need for welfare and daily life of communities is the order of government recommended for your benefit, as well as circumstances such as direct contact with the population should be taken into account mainly the direct knowledge that city officials have of material reality of their environment, so things like this, plus the objectives of competition law, and the subjective meaning of belonging and identity, form a set of factors justifying the existence of the city as a specific sector within a federal state.

Thus, the municipality is responsible also realizing the various aspects involved in the state as a whole, its processes, figures,

security and intergovernmental collaboration systems, articulating the constitutional everything, and giving cohesion and importance to the structure as a whole.

These aspects are:

- Implementation of public resources;
- Human Rights;
- Public works and infrastructure;
- Social and civic participation;
- Constitutional guarantees;
- National system of democratic planning of national development;
- Electoral system;
- Accountability system, and
- Transparency.

In general, through its activities the municipality operates both management activities and promote development to form a democratic space, both socially and politically and economically, and this is where its scope is the municipal regulatory universe.

At this point, the teacher Alejandro Galván Illanes, Technical Secretary of the Committee of Administration of Naucalpan de Juárez, 2006-2009, in his essay "The municipal side, the content and scope within the municipal regulatory power"², stresses *that this vein, we see that reality has outpaced the law and we need a new way of interpreting certain figures so far understood and defined, but now in light of the new reality of the Mexican polity.*

However, it is no coincidence that it was the order of local government, and specifically, the city has had to assume many of these new powers (if not legally, factually it) as is the order of government (and non-administration) closest to the population, with the addition of the governmental order that is more dynamic,

² Publicado en Lineamientos para la redacción de textos normativos municipales. Secretaría de Gobernación, México, DF, 2009, edición electrónica disponible en la Biblioteca Jurídica Virtual de la página www.ordenjuridico.gob.mx

as the case of federal, state and in many cases, there is a more or less homogeneous set in the framework of action, being that municipal level, although there is the same homogeneity in their powers and constitutional powers, there is tremendous disparity or heterogeneity in the conditions and infrastructure, as there are municipalities with similar degrees of extreme marginalization of African countries but also those with living conditions similar to European or American cities.

This has created municipal governments have to resort to new ways to apply the constitutional autonomy granted to them, and specifically the regulatory power has been one, if not more important, by the coverage you may have and which derives directly from the interpretation of the Constitution. Obviously, conflict involves the application of standards, since it has been challenged by the other orders of government multireferida scope of authority to issue decrees and regulations. This under which the classical concept of regulation as an act formally and materially executive or legislative detailing allows the application of a higher standard is the law that has prevented extending the legal sphere of town and has brisco limit its framework for action until recently it was inconceivable the existence of so-called "self-regulations" which are those that derive directly from the Constitution or governing a field does not necessarily covered by a secondary law.

Also, municipal management is built on the basis of decision making under the specific reality or money printed some directions on the approach with which they are designed, implemented and updated municipal public policies, whether or programs to be implemented on the fly on the understanding that the city imposes dynamic times when more can be anticipated, but not determined in advance.

The importance of appropriate control of municipal permits, in turn, better regulatory role, working on translating its effective regulatory provisions and authority in an efficient and service resources to their care.

Thus, in *the paper planning, controlling and evaluation of municipal development*, Vicente Anaya Chain proposes six distinct stages to the management control focused on making corrective³:

1. Analysis;
2. Diagnosis;
3. Counseling;
4. Corrective action;
5. The order, and
6. The update of the standard.

2. Municipal regulation

Federalism in the powers of government orders are determined by the coverage required by departments or other public activities for the benefit of society, or its importance for the proper functioning of the country, organization or a municipality.

There are, however, some services or activities by the importance as to its permanence, providing welfare, social support, economic effects or for peaceful coexistence and safety must be provided by the three orders, in coordination and collaboration.

Are called concurrent powers and the Constitution are set precisely in Article 73, specifying in the areas in which the Congress has the power to legislate and establish foundations for collaboration:

- General Health of the Republic (section XVI);
- Kidnapping, and crimes and resolution of federal common law authorities (section XXI);
- Public safety (fraction XXII);
- Educational function (fraction XXV);
- Human settlements (section XXIX-C);
- Environmental protection and preservation and restoration of ecological balance (section XXIX-G);

³ Anaya Cadena, Vicente, *La planeación, control y evaluación del desarrollo municipal*. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, núm. 65, –órgano académico informativo de los institutos de administración pública estatales– INAP, México, enero de 2002, p. 170.

- Civil protection (section XXIX-I);
- Sports (XXIX-J);
- Tourism (XXIX-K);
- Fishing and Aquaculture (XXIX-L);
- Development and sustainable development of cooperative activity (XXIX-N), and
- Culture (XXIX-N).

According to the above, the *municipal regulation* can be approached in two ways, one as the award with municipalities to develop and adopt their own general provisions and mandatory matters within its competence, and in which, being concurrent with the Federation and the states, are able to regulate, from the foundation legally established by the Congress or the state legislature, if it is a matter only local competition.

In another is the systematic set of regulations issued by the municipality to regulate matters of municipal competence, solely or in the terms established by the respective competition.

Currently, the universe of 2.440 municipalities in the country⁴, regulation focuses on approximately 2.022 municipalities, whereas the rest (418) is governed by custom, and although, formally, are under the respective state municipal organic law.

In municipalities governed by statutory provisions, prepared by the formal regulatory process, regulation is distributed by its generality, in:

- Sides;
- Regulations;
- Ordinances;
- Agreements;
- Circular;
- Plans;
- Programs;

⁴ Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal –INAFED–, www.ordenjuridico.gob.mx, 10 de diciembre de 2009.

- Guidelines;
- Manuals, and
- Administrative arrangements.

This classification illustrative, but considering the regulations is available in the national legal compilation online coordinates the Interior Ministry can not be regarded with certainty as final for three reasons: Municipal autonomy, which implies freedom of nomenclature, availability of information and the relative simplicity in many cases of local governments, compared with state and federal level.

However, it serves as an indication that a municipality regulation occurs in response to regulatory requirements it faces and must solve them effectively. In any case, the distinction is the purpose of the provision and less on its name, for example, The political side is a regulation or statute that is prepared according to the constitutional basis for the organization of municipal government. It is, therefore, a regulation of general policy that deserves a particular denomination, hence the terms Edict of Police and Good Government or Municipal Band, including Bando Municipal Government.

Strictly administrative regulations are aimed at regulating the activities that are under municipal jurisdiction and the services provided by municipalities and setting forth the constitutional Article 115 cited above. These systems constitute the majority of municipal and substantive law in which we find more dynamic view of the variety of matters as the continuing need to update their legal treatment.

From here, the municipal regulations can be considered fully operational and its name is determined by the needs it serves, whether internal organization and operation of government offices, dealing with them or procedures affecting them, fix or clarify some way not specified in the regulations, including schedules, facilities, requirements, formats, creation of agencies, etc., so its estimate is usual in agreements of the City Council, circulars, etc.

In this regard, Dr. Román Lazcano Fernández, municipal administrator of H. City of Puebla de Zaragoza, 2008-2011, says that *today the municipal governance should involve not only analyzing the constitutional and legal aspects, but to implement public policies to streamline transcendental character and reduce the time of citizens in proceedings in administrative and public service delivery*⁵.

To do this, consider that the process of drafting municipal regulations must take into account three variables in his mechanics, which affect the opportunity and viability of town resolutions: integration, operation and evaluation⁶, and the kind of willingness to prepare, in which case identifies two basic categories:

1. Internal regulations are responsible for the composition and structure of the City Council and the powers and duties of each of the members are:

- Residence and installation of the City Council;
- Rights and responsibilities of its members;
- Meetings of council;
- Commissions, and
- Vote for agreements and for its repeal.

These rules detail the administrative structure by setting their bodies and agencies, central and paramunicipal.

2. Utility regulations governing municipal activities, among which are issued for public services are those:

- Markets;
- Clean;
- Lighting;

⁵ Fernández Lazcano, Román. Proceso normativo municipal, en Lineamientos para la redacción de textos normativos municipales, Secretaría de Gobernación, México, DF, 2009, edición electrónica publicada en la Biblioteca Jurídica Virtual de la página www.ordenjuridico.gob.mx

⁶ Op. cit.

- Traces;
- Mausoleums;
- Parks and gardens, and
- Water supply and sewerage.

Both variables as the type of rule in accordance with the above, come to mean the fundamental social, administrative and operational for the construction of the assumptions, since a specific order to materialize the municipal authority in the matter concerned.

In that vein, it is important not to lose sight of the normative and practical context in which they are responsible for the training of municipal regulations, it is equally crucial for the opportunity and significance of a formal legal provision in structuring the terms provided for it in advance, but perfectly locate what is the purpose of it.

Thus, those responsible for this function always have the need to know the reality municipal day, manage data and updates and have a foresight exercise legal standing as the trends observed and reasonably in providing various services and duties by the municipality, of course, still the same, considering that he is immersed, in turn, in a regional reality in the state and national imperatives that operate outside local authority control, hence, among other issues, the municipal authority should also provide for the insertion of the municipality in such contexts.

However, the division of powers does not imply greater problem as long as they should have in mind the area that corresponds to them and act quickly when they perceive a certain excess of other orders of government for themselves, which can be observed, in addition to those identified constitutionally with that character, those that generically describes the degree María del Rosario Castro Lozano, Coordinator of the National Institute for Federalism and Municipal Development (INAFED) of the Ministry of the Interior⁷:

⁷ Castro Lozano, María del Rosario, La reglamentación municipal y la prestación de servicios públicos, en Primer Congreso Nacional sobre Reglamentación Municipal, 17-20 de septiembre de 2008, Secretaría de Gobernación, México, DF, 2009, pp. 58 y 59. Disponible también en edición electrónica en la Biblioteca Jurídica Virtual de la página www.ordenjuridico.gob.mx

The State Constitution provides that the municipal laws determine public services under the authority of the municipal administration, and these were the same set of Subsection III of Article 115 of the Constitution of the United Mexican States.

This does not mean they are the only services that the municipality should have responsibility, but if that must be addressed primarily on a population center.

The provision of public services will be based on knowledge of those services you really need the community, that's when the council has considered all possibilities and expectations to establish a public service has also covered issues such as:

- *Whether a service is essential, necessary or not;*
- *If mandatory, because the law provides;*
- *If it is unique because it is served on request, and*
- *If the service is proper and improper, when the collective needs so require.*

State constitutions and municipal laws provide for possible forms of administration of municipal public services, namely:

- a. Direct Administration.*
- b. Indirect Administration.*

This, in turn, acts through different administrative figures, which provide services involving either individuals or in coordination with other authorities, such as:

- *Concession;*
- *Collaboration;*
- *State-County Convention, and*
- *Intermunicipal Association.*

Another issue to consider is that relating to the technical regulations as such, which aims to *promote the written text of the regulations accurately reflect the settlement or decision that attempts to give*

*policy and consequently, scope by the specific purpose*⁸ and therefore, is another area of activity of the municipal authority, if it is true that members of the municipalities do not require from their personal or professional qualities to perform their duties in such technical mastery, if it means they are advisory bodies in the possibility of preparing regulatory proposals technically correct.

In this sense, the specialist in this topic Lembo Leticia Torres, head of the Municipal Unit of Information and Publicity of Naucalpan de Juárez 2006-2009, distinguishes two broad categories to classify the technical regulation⁹:

I. External Technical Regulations.- It is the covering up regulations concerning the preparation, issuance and publication of legal systems, in particular, is the procedure to be followed to have the character of law or regulation.

This legislative process is like the stages of the Federation Council, the legislatures of the following stages:

- a. Formulation and preparation of the draft Regulation (*Initiative*);
- b. Referral of building construction project to the Commission Legislative and Municipal Regulations on which the study is conducted, review, analysis and opinion, respectively;
- c. The opinion of the Commission is submitted for consideration of H. Cabildo, who is empowered to amend, approve or disapprove (*Talk*);
- d. Once the project has been discussed by the members of H. Cabildo, it would go to adoption (*Adoption*);
- e. The penalty is formalized with the signing of the head assembly (Mayor) and initialed by the Registrar of H. Town Hall (*Punish-ment*);

⁸ Lembo Torres, Leticia, Manual de Técnica Normativa, en Lineamientos para la redacción de textos normativos municipales, Secretaría de Gobernación, México, DF, 2009, edición electrónica publicada en la Biblioteca Jurídica Virtual de la página www.ordenjuridico.gob.mx

⁹ Op. cit.

- f. In making the demonstration in the body of a regulation that “the mayor will be published and is fulfilled” (*Promulgation*);
- g. It orders its publication in the Gazette Municipal Authority Official (*Publication*), and
- h. Date from which will start its validity (*Start of Term*).

II. Internal Technical Regulations.- It is referenced the total content and formal project, with a technical structure that achieves consistency, clarity and order.

Aspects to be observed in this area:

- a. *The structure.*- Ie in the drafting of the regulation should apply guidelines as are its thematic grouping titles or chapters, and the division into articles, sections and chapters and the construction of the foundations or explanatory memorandum, while not part of the project are of vital importance because they contribute to the understanding of it;
- b. *The wording of the project.*- Implement the technical requirements needed in their vocabulary or terminology used turns of phrase, syntax, spelling and style, ie linguistic rationality of the legislative texts, and
- c. *The application of logic rules.*- Through it seeks to prevent the bill is affected by regulatory inconsistencies, such as contradictions, gaps, redundancies, ie the application of formal legal rationality.

Additionally, we also consider that municipal regulations technically well developed and feasible as a system is important but not decisive factor in creating and maintaining a state of law in the sense of a situation of effective enforcement of the law, because the institutional element is the direct translation of the standard in reality, both in government and situations that the standard material expected as a result of its implementation.

Thus, municipal institutions and their functioning, jointly understood as *governance*, government effectiveness can be determined in consideration of the results it generates, both those who are regular: public, common good, justice, exemplify the same purposes of the State, as that fixed the instance itself as such, *v. gr.* the targets set in plans and development programs, and even which officials take as a commitment to campaign and eventually, as critical as the others to get the popular vote.

It is therefore important that local managers are willing to expose their structure to scrutiny and evaluation of citizens and democratic mechanisms of participation, in addition to exercise regulatory and real assurance reflected in specific social situations, comprehensive, and only and, indeed transcendent, as Michelangelo affirms G. Sánchez Ramos¹⁰: *the exercise of power results in the implementation of public administration, therefore, can not be other than the contextualized by the same power, can not think of a government which does not provide the citizen as the center of action, or depoliticized public administration, as it is a fallacy that the people he can lead and govern without a policy.*

In turn, proposes an interesting municipal assessor of democratization, as perceived by the governed certain basic indicators¹¹ of the municipal ordinance to consolidate democratic governance in their area:

Factor	Index
The government is exercised	a. with the intervention of political actors (1) b. without the intervention of political actors (0)
Decision making is	a. agreed (1) b. authoritarian (0)
The application of resources is	a. honest and clear (1) b. confidential and closed (0)
The relationship in public affairs	a. open and constant (1) b. closed (0)

¹⁰ Sánchez Ramos, Miguel Ángel de Guadalupe, *La democratización en el ámbito municipal en México. El caso de los estados de México y Morelos*, Instituto Electoral del Estado de México, Toluca, México, 2008, p. 123.

¹¹ *Op. cit.* p.133.

The level would be classified in: high, between 3 and 4 (the example indicates 1); medium, between 1 and 2 and under, at 0.

Such a provision, meanwhile, also has aspects that can evaluate it through administrative intrinsically elements while providing a clear set or fort on the progress of the democratization process driven by the municipality, which also proposes Miguel Angel Sanchez in the work cited¹²:

Factor	Asset
<ul style="list-style-type: none"> - Bando government attached to its own social and political circumstances. - Regulation of the municipal public administration. - Planning development with actual diagnosis. - Planning of economic development with open referendum. - Municipal Information System. - System of professionalization. - Administration with governance. - Administrative Reform Program. -Ongoing assessment of fees and performance. - Dependencies decentralized by region. - Balance in the sharing of responsa-bilities between the municipal depart-ments. - Recognition of a consensus government, by NGOs. 	

¹² Ídem, p. 135.

In this case, the author proposes the following scale: 1 is equivalent to the presence of the factors and 0 to its absence. The sum total will give the following values: between 9 and 12, high provision (democratization), between 5 and 8, medium provision, and between 0 and 4, no provision.

Although the proposed indicators the latter is not strictly the responsibility of the authorities, the diversity of NGOs and their fields of activity, gives a wide possibility of objectivity.

Here you can locate both the updating and publication and dissemination of municipal regulations, and assess, according to the effectiveness of this public service through the existence of printed gazette, the coverage of its range, the frequency of your print, speed distribution, and the level of digitization and availability of present and past issues in the respective pages, as well as the presence of municipal regulations, for various reasons, the official publication organ of the state.

Addressing municipal regulatory landscape is not an easy task both for its breadth of content and the difficulty of cleave to the provisions, either because they are only printed and circulated in the town, eventually there is a municipal gazette of limited circulation and even more limited outside the municipality, because the state official newspapers publish, and that only the most relevant regulations and agreements to the individual municipality.

Online, the availability of texts is more complicated by the lack of widespread computerization, without considering and the updating and management of accessible formats, both online and in electronic media.

This state of affairs not only negatively impacts the overall governance of municipalities, at least those who suffer most from this lack information-technology, lacking legal information spaces up to the same responsible for the issuance, implementation, control and monitoring and enable discretions

arising or supported by this gap, it also affects the strength of the bond of trust between rulers and ruled, to the extent that the lack of legal arbitrator weakens the institutional building as much as it sustains the ruling gives example serving a provision which also is known to all.

3. The municipal level in compiling national legal

Attributed national legal compiling and making publicly available and free of all of society to the Interior Ministry by the Organic Law of the Federal Public Administration (DOF November 30, 2000), was created for that purpose DG Compilation and Consultation of the National Legal Order —DGCCOJN— (DOF July 30, 2002).

This administrative unit operates from 17 February 2003, the www.ordenjuridico.gob.mx website, which currently brings together more than 43 thousand regulations federal, local and municipal as well as a 1303 base with the international treaties and the provisions applicable to international jurisdictions recognized by Mexico.

Account that page also has the microsite of the Virtual Law Library of the Interior Ministry, which includes research conducted or coordinated by the DGCCOJN from 2002: 50 books, 24 brochures, 1 brochure, 12 issues of the journal Order National Law, 99 compilations on CD, 2 DVD, and 25 thesis winning the annual competition organized by the Ministry of the Interior with the participation of the National Association of Schools, Law Schools, Departments of Law and Legal Research Institutes, A.C. (ANFADE).

The national legal compilation was built in two stages, the first centralized, consisting of the legal text link directly to the page of the issuer, and a second, decentralized and consolidation process, based on intergovernmental cooperation agreements with governments local integration and operating the Compilation and Consultation of National Legal Order¹³, which to date has

¹³ Así como otros 12 convenios con poderes y órganos autónomos federales, y 7 para difusión del orden jurídico nacional y la cultura de la legalidad.

already permitted in the local area, incorporating state and local compilations of Morelos, Sonora, Yucatan, Nuevo León and Puebla, in that order.

These bases are managed directly by decentralized each local link, so that the completeness and updating of its contents are backed by the state or federal entity station, according to the bases and guidelines previously issued by the Interior Ministry through DGCCOJN.

It provides for the designation of “responsible for the legal compilation” local, which receive the user manual and the key to access the system, and “institutional links” that physically integrate the collection and entering the national database.

The mechanism for the provision of local regulations to national legal compilation is as follows:

1. The Government Secretariat makes available to those responsible for the legal collection of user manuals and access codes to the system.
2. The head of the legal compilation gives its institutional links go up and update the information in the national database and discharged into the system so they can access it.
3. The institutional link with the overall responsibility for the legal collection and determine which standards identified within its sphere of competence and integrity legal compilation.
4. The institutional link is formatted files requires jurisdictions that are legal compilation.
5. The institutional link through the key that was assigned discharged jurisdictions in the national database.
6. The institutional link through the system will perform the daily update of the jurisdictions where they are amended or abrogated with the consent of the legal responsibility for the compilation.
7. Once the orders are stored in the national database will be shown on the website as long as the person

responsible for authorizing the collection to replace the current content.

Of the 2.440 municipalities in the country, may be viewed from the search to be done for the Compilation and Consultation System of National Legal Order, which have approximately 171 municipal gazette and about 200 municipalities have official website, which is not always available in full text full municipal regulations.

This situation indicates the urgency of strengthening the municipal official publication as well as updated technology and access of municipalities to the Internet to multiply the availability of its regulation within and outside its territory, to meet the need for dissemination of municipal regulations between immediate recipients (local population) and others (outsiders) in carrying out activities in the municipality which is particularly relevant if you can get a physical copy.

This is precisely the area where the system acts Compilation and Consultation of national legal systems that have focused on the findings of the national meetings of heads of official publications of the country, made in 2006 and this year 2009, and whose memory documentary audio and video is also available in the Virtual Law Library already described.

On page www.ordenjuridico.gob.mx be given the following information:

- Standardization of 1.483 municipalities.
- 986 in central stage.
- 497 at stage decentralized and responsibility of each entity.
- 10.200 municipal regulations online.
- 8.200 jurisdictions in central stage.
- Stage 2.000 decentralized systems.

This information, in its central stage is obtained and monitored through the publications of the issuers, the official newspaper

of the entity, or specially prepared and sent files to add or delete from the respective database, either because they issued a new provision and it was reported it was amended or repealed an existing part of the same, implying a substitution on the page, or repealed, thus removing any reference to that rule in the database.

In the decentralized stage, which, moreover, run parallel, even when the trend is the permanent replacement of links (links) from the first stage should be ongoing monitoring (which in fact amounts to a new search) to maintain the timeliness of the documents and where appropriate, increase provision and thus operating the self-monitoring mechanism for implementation of the agreements for the second stage has been unveiled as the choice for optimal performance of a computer system like this.

4. Conclusion

The historic significance of the municipality in Mexico was reflected from the preamble of the Law on Free Municipality of December 25, 1914¹⁴, already quoted, which states:

That the exercise of municipal liberties educate people directly for all other democratic functions, awakens their interest in public affairs, making him understand, by the daily experience of life, we need common effort to achieve the rights of each, and free activity for the public enjoyment of protection and shelter;

That the autonomy of municipalities moralize will make more effective management and monitoring of their interests, promote the development and operation of primary education in each of the regions of the Republic, and material progress of municipalities and their intellectual flowering (obtained for the freedom of the municipalities) will be the country's overall real progress in front-line and contribute to the organic functioning of democratic institutions that are the essence of the government of the people by the people;

¹⁴ Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, 3ª edición, México, 2008, páginas 561 y 562. Disponible también en edición electrónica publicada en la Biblioteca Jurídica Virtual de la página www.ordenjuridico.gob.mx

That the independent municipality is the basis of political freedom of peoples and the first condition of their welfare and prosperity, since local authorities are better equipped for close proximity to the people to know their needs, and therefore to address them and address them effectively.

With this approach, the Mexican Federal Government has strengthened this area of government and elevated to constitutional status and powers expressed their existence and the terms and basis of cooperation, equality, with the Federation and local governments.

The municipal normative universe is a serious problem of lack of knowledge by society and those provisions which are publicly available are not guaranteed timeliness and continuity through a specific public service broadcast.

It should be emphasized working together with local governments to create opportunities for dissemination of municipal regulations by publishing the papers required by local administrative and financial mechanisms appropriate to each case and whether the gradual computerization of gazettes or accessible texts reserved sites in the pages of law, or legal information, state.

Also, aim to standardize the technical aspects that nourish the municipal regulatory general guidelines to facilitate the work of municipalities, for which it is first important to have comparative experience in the various fields of municipal competence.

Yet it would not be ignored material situations of the activity or social event as well as the municipal service is regulated, others that a proper reading and processing of current data and projections experiences of local, regional, state, national and even international, to be able to develop a workable arrangement, relevant and above all with a realistic chance of meeting its target of management.

The licensed Lembo Torres, in his essay on the Manual on Technical Regulations cited above, provides a number of these tech-

nical issues and logical rules that can not be outside any municipal Reengineering¹⁵, incorporating elements of social, political and even technological a regulatory function more effectively:

- I. Drafting the normative text that is created or modified, using citizen-language terms;
- II. Working the legal text in electronic data processing;
- III. Designing processes to ensure the implementation of standards, with attention on hearing and due process guarantees;
- IV. Scan the issue or amend the rule, the damage to existing institutional design, their practical impact on citizens, on public administration, organizations and interest groups, the need for personnel and instruments of organization and governance and feasibility of the law;
- V. Analyze the understanding of regulatory and individuals have and the authorities;
- VI. Undertake a cost-benefit reform in the broadcast or the Regulation, ie perform the comparative advantages and disadvantages or costs and benefits;
- VII. Conduct lobbying and political strategies to tie the rule, before you start the formal process of discussion and,
- VIII. Develop introductory papers (preamble and preamble) of the legislative provision, which help in understanding the draft regulations or the corresponding reform.

In any case, the municipal regulation and function must be properly completed with the publication of municipal ordinances as a service, for a finding that the municipality from its scope, it complies with its responsibility, supporting the rule of law and the various processes for consolidation of democracy, one of which is undoubtedly access to legal information.

There remain still some topics of urgent resolution, as the fulfillment of the obligation of disclosure to the general provisions and mandatory for the municipalities, and its finding, because

¹⁵ Lembo Torres, Leticia, *Manual de Técnica Normativa*, Op. cit.

a late or deficient public service is a public service denied, the legal value of publications online, the contexts of technological updating of the relevant agencies and areas of collaboration with the relevant agreements between state and municipal authorities to solve old problems facing municipal publications such as the budget needed for a daily print publication (or at less regular, according to the same mobility regulations present), a circulation sufficient to meet the immediate recipients and minimum consultation bases (offices and public libraries), even outside the county (local government, federal files), or the access to local government bodies.

To work in this regard, it is recommended that the reports of the two forums organized for that purpose, in 2006 and this year 2009, both at the request of the Ministry of Interior and the latter also involving the Attorney General's Office¹⁶.

Specifically, among the conclusions reached at the National Meeting of Newspaper, Newspapers, Gazettes and Official Journals of the United Mexican States, held on 26 and April 27, 2006 convened by the Interior Ministry to analyze, propose and evaluate policies, mechanism operation and distribution of such media include:

- Analyze organizational and operational convenience of a special regulations for official publications;
- The progressive computerization of government publications, and integration of incumbent banks to credible certification of legal texts;
- Agree on the legal effect of the online publication of legal texts, given the increase in consultations over the Internet and global network coverage data, and
- Achieving an optimal balance between print and online, so that both options are self-financing and proper for the responsible area and its users.

¹⁶ Ver Biblioteca Jurídica Virtual de la Secretaría de Gobernación, eventos 2006 y 2009. www.ordenjuridico.gob.mx.

At the National Meeting Official Publication bodies and Attorney General Offices, held on 22 and 23 July 2009 addressed the issue in the discussion panel moderated by Attorney Philip of Jesús Romo Cuellar, Director General for Support Development of Local Governments, National Institute for Federalism and Municipal Development, the Interior Ministry, on "Overview and prospects of the official publication of municipal regulations.

In this panel, the teacher Emiliano Martínez Coronel, Director of Legal Affairs in the municipality of Morelia, proposed working on the approval of agreed criteria for implementation, creation and modification of municipal regulations, as a public policy to strengthen legal certainty in this order of government based on clear and permanent technological updating.

Meanwhile, the lawyer Gerardo Uribe Bramble, Deputy Director Periódico Oficial del Estado de Morelos proposed to develop the means for an effective update of the official publications, both to fulfill his legal duty to provide citizens with the appropriate means to meet the law, their rights and exercise them with certainty.

In turn, the head of the Municipal Unit Information Naucalpan, Estado de Mexico, graduated Lembo Leticia Torres, proposed to specify common aspects that allow the municipal order to generate efficient and quality services for the official publication, with media use technology and information technology and regulatory framework review for upgrade.

To conclude this panel, as well as the overall work of the meeting, some proposals were directed to the issue of municipal publications, dissemination and computerization:

- Review the operational and financial viability of the organs of official publication for the purpose of having an actual diagnostic possibilities for the computerization of this service, times of technological adequacy and efficiency of their processes.

- From the study and reflective knowledge of comparative experience, identify those aspects that will provide better opportunities for efficiency, coverage and technological upgrading Mexican official publications.
- Identify the elements and technical features to facilitate processes of capture and dissemination of online legal provisions, from national computer policy and standards.
- Continue along the integration of national law and its system for gathering and consultation as the availability of electronic media to facilitate their digitization, update and coverage.
- Assess the desirability of reviewing regulatory frameworks in search of ways to improve services for publication of legal provisions for a better systematization and dissemination of them.
- Strengthen citizens' legal certainty through the digitization of government publications foresight, technological support, constructive dialogue with the user and the possibility of online payment and other facilities for access to information.
- Building on the information from websites as a means of acculturation into the legality and public policy diffusion of crime prevention, and reliable space for citizen participation.
- Work with the approval of agreed criteria for implementation, creation and modification of municipal regulation, based on clear and permanent technological updating.
- Develop the means of collaboration for effective update of the official publications and provide citizens with the appropriate means of knowing the law, their rights and exercise them with certainty.

Part of the meaning of these findings and proposals into firm agreements whose implementation should be assessed in future meetings, revolves around the contribution of the diffusion of municipal regulations to municipal governance and more broadly, the culture of legality in municipal life.

It is a fundamental contribution to represent the only possibility for the recipient of the rule, is ruler-like applicator, or governed, as required, to know the scope of the rights, privileges, duties and obligations to his office, it is known precept that beyond the *ignorance of the law no excuse*, we find that this is precisely the reality: ignorance of law and formal obligation to comply.

It is in this tenuous space between obligation and ignorance is a fertile field arbitrariness and discretion. The citizen becomes accustomed to the will of public officials, good or bad depending on, you can buy it in either the real law, and this, in turn, becomes a guardian to violate the rule of law.

Corruption creates a bond of trust not, but of complicity that the State itself should be identified as the source of the serious and seemingly intractable structural problems facing poverty, exclusion, illiteracy, insecurity, lack of transparency in government actions, justice biased abuse of authority, and so on.

True, they reflect that may relate to the distribution of wealth, loss of traditional family values and civic by many influences, including media and social change effects resulting from population growth, and thus of multiplied demand for goods and services whose supply, public or private, and their possibilities of satisfaction, is simply exceeded.

But it is also true that much influence on the escalation and decline of positive impacts on public policies toward the corrupt management of public resources, property or use for electoral purposes, and the lack of trust of citizens in their public authorities, authorities and the solutions provided by law specifically starting in the public service window at the traffic lights at the inspection visit, the notification, by issuing a document or by tender.

Reversing this from the same state is not an easy task. There has been, and the proof is in the perception of Mexicans in the

rate of corruption in the country. It is, moreover, an excellent opportunity to rebuild on a firm basis of incorporation, according to comprehensive democratization process, with shared responsibility and commitment between the government and society, and to that end, legal education and access to information are legal requirements and necessary means.

The consolidation of democratic rule of law will not have a firm root without adequate reflection in the three branches of government without the necessary complementarity between the culture of good governance-transparency, accountability, combating corruption, civic culture-respect, order, security, and culture of legality and performance-conscious knowledge and reasoned, rulers and ruled, of legal provisions.

Build System and National Legal Order Consultation is a viable option to insert at the municipal level in this comprehensive structuring effective democratization of national life and the call for municipal governments to work together on matters covered by its regulations, providing technical tools for identifying and exploiting the municipal regulatory experience, for better government.

Fiscal efficiency in mexican federalism

Genaro Aguilar Gutiérrez*

1. Introduction

To understand the logic underlying current municipal administration in México, this essay will analyze how the efficiency of revenue collecting operates; this includes three sections.

The first one discusses the distribution of tax collecting responsibilities among government levels. The theory of tax collecting proposes that fiscal efficiency depends on the appropriate election of each level of government of every tax. Greater decentralization in the allocation of tax collection needs, to achieve the goals of equity and efficiency in public spending, greater responsibilities and tax collecting efficiency by local government administrators of states and municipalities.

The second one presents regional and state distribution in tax collection in levels of government. These results show the degree of concentration that exists in the collection of tax resources; the methods employed to calculate the potential of tax collecting capacity are also presented, the advantages and disadvantages of each one of them are analyzed and the method of stochastic frontier is formalized (Alfirman,2003; Battese, 1992 and Battese and Coelli 1991).

* Doctor of Economic Science by the State University of Campinas São Paulo, Brazil. Second Place in the National Award for Public Finances 2008 (Cámara de Diputados CEFP); Second Place in the INAP Award, 2001 and the First Place in the Maestro Jesús Silva Herzog Award, 1998. He is currently a Research Professor in the Center for Urban Demographic and Environmental Studies of the Colmex, A.C.

The third section focuses on the econometric results of applying the stochastic frontier method in Mexico, in the quantification of the collection of taxes by regions and states between 1992 and 2007 in two levels of government in three areas: states, municipalities which are the state's capital and municipalities of the interior.

The conclusions present the results of the calculation of the tax collection effort in Mexico between 1992 and 2007. It is noted that tax collecting administrations of states and municipalities of most of the country do not make an appropriate tax collecting effort which means raising their tax collecting efficiency before increasing their powers in the collection of tax resources. Finally, based on the results of the quantification of the collection and tax collecting effort; the needs and limits to decentralize tax tasks are discussed.

2. Tax-collecting Federalism and current efficiency of municipal administrations in Mexico

This section analyzes the conceptual basis to define tax collecting responsibilities of each level of government. This section also studies difficulties brought on by a financial system characterized by a reduced participation of their own tax revenues and a dependence on intergovernmental transfer.

2.1 Tax collecting competences and deficit

This research shows that the financial fragility of state and municipal governments of Mexico is basically due to the kind of fiscal practices launched by local governments. The lack of fiscal responsibility is expressed on the reduced preoccupation to increase tax income and the expansion of local public spending, stimulated by the capacity to transfer their financing of their deficits towards the Federation.

The generalization of this behavior by state and municipal governments is an important cause of the financial lack of control

of the federal system and the fiscal deficit that led to the 1976 and 1982-1987 economic crises; as well as the persistence of said deficit in the 90's of the twentieth century.

To maintain economic stability and recover the economy with redistributive ends that benefit those who have less, as well as the need to improve the efficiency in the coverage of public services, imposing the need to restructure the Mexican fiscal federalism.

Recurrent economical crises in Mexico have taught us that achieving permanent economic stability depends highly on the reduction of the fiscal deficit through a financial control of the three levels of government (Serra and Rodríguez, 2007; Faguet, 2001). Thus, economic growth depends on the generation of fiscal surpluses, as well as public sector contribution to channel domestic savings towards productive activities. To adapt the supply of public goods to the preference of society requires a better quality in said services through a clear definition of the tasks of the Federation, states and municipalities.

To eliminate tax collection imbalance is one of the conditions to face successfully the macroeconomic challenges of stability, growth and distribution. To face the impossibility of continuing to increase the tax burden on the current taxable base, the need arises to transfer tasks, developed by the federal government, to those inferior levels of government.

In a Federal Republic, the design of the tax system not only establishes tax instruments to decrease the distortion of distributive efficiency but also defines the most appropriate level of government to manage the different tax instruments of the system.

Distributing tax responsibilities among different government levels must be done according to legal powers and economic factors and activities, that may arise due to economic agents of a decentralized tax system; therefore, tax instrument efficiency

will depend on the election of an appropriate area to manage each and every of the system's taxes. Additionally, the tax system is vital to establish financial relations among government levels: the basic goal of every tax system is to generate enough resources to finance the provision of goods and services. (Boadway, 2003; Bahl, 1991; and Musgrave 1969).

Nevertheless, the existence of inter-regional, interstate and intermunicipal socioeconomic disparities in a federation prevents all of its constituting bodies of government to finance all of their expenses with tax resources generated in their jurisdictions; that is why the public financing system in federal countries (which present important socioeconomic inequalities between states and municipalities) rely not only on taxes, but on intergovernmental transfers as means to improve the generation of tax resources in state and municipalities. (Bird and Ebel, 2007).

Nonetheless, the weight of tax revenue equivalent to that of the intergovernmental transfers in the financing structure of the receiver bodies, generates incentives that end up affecting how the Federation works.

Transfers can be seen as a financing mechanism that conveys the provision of local public goods towards the federation. When we speak of the country's municipalities and states the evidence shows that if transfers have a greater relative importance in the financing structure this will cause low interest to explore their own tax bases. Even the most developed municipalities make a lower fiscal effort the more they receive from the federation (Sour 2008, Aguilar, 2003). Thus, the increase of the spending and the little effort to collect taxes in states and municipalities has had an effect over the public sector fiscal balance.

2.2 Classic Federalism: Who should exercise each tax?

Tax theory shows us that the degree of correspondence between taxpayers and beneficiaries of public services provided by each government level defines the source and type of financing

of each level of government (Singh, 2007; Bird and Ebel, 2007; Boadway, 2003; Bird and Stauffer, 2001 and Rodden, 2002).

Tiebout's classic model (1956) exhibits that the main reaction of economic agents in the face of the establishment of local taxes is an inter-jurisdictional mobility of economic factor and activities: minimizing the effects caused by the tax system to the inter-jurisdictional mobility allows the definition of the levels that should be in charge of tax management: rights, products, etc.

The first assumption of the Tiebout model is the need to give property taxation to local governments; property taxes should be given to the latter (Singh, 2007; Wildasin, 1995; Oates, 1972). The relationship between tax charges and the supply of public services is a decisive factor in determining the degree of efficiency in the provision of public services; the financing structure of local governments should rest on tariffs (user charges) to use public services and on property taxes that will allow greater identification between taxpayers and beneficiaries of local public services.

When it comes to tariffs, the correspondence between taxpayers and beneficiaries becomes clear; local supply of public services promotes property appraisal within a jurisdiction, property taxes then allow a reasonable connection between beneficiaries and tax charges (Singh, 2007; Boadway, 2003; Bird and Stauffer, 2001; Wildasin 1995 and Rubinfeld, 1987); from the aforementioned it can be deduced that local governments should be in charge of property taxes.

Recognizing that inter-jurisdictional mobility is almost always an answer to the decentralized implementation of taxes over non-property assets (like the Income Tax) involves that tax instruments over said assets should be managed nationally by the federation (Boadway, 2003; Jin, *et al*, 1999; Wildasin, 1995; Atkinson and Stiglitz, 1980). In other words, if Mexico established a decentralized income tax system it would lead to different tax rates that would end up generating a sort of competition (not necessarily unfair) between states.

It is also important that redistributive tax instruments are managed by the largest government level, so that distributional equity may be achieved without affecting the efficiency of spatial distribution of economic resources with income tax charges.

The arguments that support federal implementation of said taxes rest on the efficiency in the supply of public services. The national scope of benefits derived from the supply of public federal services makes it difficult to identify beneficiaries from taxpayers; tax financing of the federal government through natural and legal person's income taxes, based on their ability to pay, do not require a connection between beneficiaries and taxpayers, thus, not affecting the efficiency in the supply of public services (Singh, 2007; Wildasin, 1995; Maxwell, 1969). On the contrary, if the tax financing of local public services was based upon redistributive taxes, an excessive public offering would be expected compared to what would be produced under optimum condition (Boadway, 2003; Rodden, 2002; Peltzman, 1992).

On the other hand, tax federalization over non-property assets prevents government bodies of the same level to use tax policies to attract productive agents to their regions. This way, the national character exhibited by taxes over non-property assets eliminates the possibility of tax wars among government bodies of the same level.

Unlike the clear definition of responsibilities we have when referring to property and income tax; the efficiency and equity criteria do not point towards which is the appropriate government that should manage indirect taxes, due to ambiguous criteria that favor the attribution of responsibilities to a determined level of government. The principle of correspondence between the tax base and the level of government that manages it, favors decentralization of these taxes (Boadway, 2003; Faguet, 2001; Bird and Stauffer, 2001; Shah, 1992).

The financing structure of local governments should have greater participation of their own tax resources to guarantee the efficient

supply of public services, adapting to local demands. Indirect taxes constitute an important part of the income, especially in mid-developed countries (like Mexico). Decentralizing this tax would guarantee the financial sufficiency of state and municipal government bodies.

Even though local and municipal governments would benefit from greater participation of their own income tax, the decentralized application of taxes over the production and commercialization of goods and services can generate distortions within the public finance system because of the large degree of openness among local economies (free movements of goods between states and municipalities) that characterizes any Federal Republic, transferring the burden of state or regional public financing towards other localities through tax exportation.

Consequently, if local public goods are financed by other jurisdictions, the correspondence between taxpayers and beneficiaries breaks, leading to an inefficient supply of public services in both the tax exporter and importer jurisdictions. The possible use of tax incentives over this kind of tax by state and municipal governments to attract economic activities towards their jurisdictions is another argument supporting federal management of indirect taxes. Decentralizing the latter encourages a disloyal competition among sub-national governments of the same level through tax incentives that decrease the collecting power of all levels of government.

Another argument in favor of a centralized adoption of these taxes is based on the use of the tax system to achieve general goals of economic policy, the coherence of the latter rests on the centralization of indirect tax instruments (Rodden, 2002; Wildasin, 1995; and Gordon, 1983). Structural imbalances in the degree of regional economic development that lead to the existence of tax bases unevenly distributed is another argument that favors Federal power over production and commercialization taxes so as to avoid that inter-regional and inter-state disparities become an unequal supply of public services (Bird and Ebel, 2007).

Cutting edge empirical studies show that an appropriate election of tax instruments and a proper distribution of tax responsibilities among government levels does not guarantee the financial sufficiency of those different levels due to the existence of economic disparities among states and municipalities that result in different local capacities to earn tax resources and an unequal supply of goods and public services (Faguet, 2001; Bird and Stauffer, 2001). Some federations have historically decentralized certain type of taxes on consumption and exportations (Brazil) achieving to increase the ability of states and municipalities to collect their own resources and their ability to finance local economic and social development (Serra and Rodríguez, 2007).

There is a degree of incompatibility between the minimization of efficiency losses and the guarantee of financial sufficiency. That incompatibility is deeper in federalist nations that have huge regional, socioeconomic and structural disparities and also have a financial insufficiency of decentralized government bodies in their tax system design. (Faguet, 2001; Bird and Stauffer, 2001).

Equaling fiscal disparities would be costly in terms of efficiency, especially in the supply of public goods; the usage of federal transfers to equal financial resources among states and municipalities weakens the connection between local tax burden and beneficiaries resulting from the local supply of public services.

Thus, the existence of huge disparities among states and municipalities that characterizes Mexican federalism justifies a deeper analysis of problems resulting from the incompatibility between efficiency objectives and the need to lessen the existing disparities when obtaining tax resources among governmental bodies of the same level. In the next section we will study national tax collection state by state and several mathematical methods to calculate the tax collecting potential of states and municipalities.

3. Econometric methods and tax collecting efficiency

This section will be divided into two parts. Section 3.1 analyzes regional and state distribution of tax collection by levels of government between 1992 and 2007, discussing the causes for the huge regional resource disparity of each level of government. It is postulated that horizontal distribution of tax income is determined by two factors: disparities in economic development that determine an unequal distribution of tax or fiscal abilities and differences in fiscal effort to collect taxes by state and municipal governments.

Section 3.2 presents one of the fundamental contributions of this study: a methodology is proposed and developed to estimate the tax capacity of states and municipalities in Mexico, if tax potential refers to the collection that could be achieved if tax bases were exploited efficiently (according to the economic characteristics of each state and municipality) a process of estimating the potential tax revenue as a measure of fiscal capacity is used.

3.1 Tax revenue distribution by levels of government

One of the most important features of the Mexican Federation is its enormous diversity. Historically, the coexistence of several stages of economic development in the country generated huge socioeconomic disparities amongst regions. Currently, even though these disparities have decreased¹, socioeconomic disparities among states and municipalities continue to characterize the Mexican economy.

It is evident that regional distribution of tax resources does not escape the influence of these economic disparities; the economic concentration of some states and municipalities explains the uneven distribution of global tax collection en each level of local government.

¹ Mexico's economic development after World War II cannot be ignored; it generated major land routes and infrastructure that allowed a more inclusive national integration, different from the mid nineteenth century one.

Chart 3.1 illustrates the extreme differences in the collection of tax resources among the bodies of the Federation. The central region², considered as a whole, generated an average of over 70% of the country's state tax collection, during the 1992-2007 period; however, in 2007 said region decreased its participation in the total collection to 63%. The Federal District produced over 70 percent of local resources of the country's states and even though it decreased in 2007 it continued to generate more than one half of the country's own state-level income (51.33%). By comparison, in that same period, the Gulf, North, Yucatán Peninsula and South Regions (that are 60% of the national territory and 33% of the Mexican population) generated jointly 15% of the country's local income. The breaking down of revenue by levels of government shows that state, municipal and federal tax collections are highly concentrated.

To build a chart that would allow us to see the concentration of municipal tax income, data was taken from the tax collection of the country's 300 most important municipalities, reported in the *Mexico's State and municipal public finances*. Firstly, there was a recording of the municipalities' total revenues which were the state's capital; to estimate the share of each capital city in revenues from capitals around the country. Subsequently, data from the other municipalities accounting for the income of municipalities of the interior was obtained to determine the level of participation of each state in the income of municipalities that are not capital cities. This methodology yielded some interesting results.

As seen in chart 3.2, income from municipalities of the interior is slightly more concentrated than from municipalities that included the capital of the state; this is due to the fact that several states have very important cities from where great tax resources are obtained even greater than in the capital because of the existence of relevant economic activities. For example, in 2007

² The regionalization used in this research is based upon the socioeconomic homogeneity principle, especially in the per capita income, when possible adding neighboring states. This regionalization is valid due to the fact that physiological and geographical characteristics affect socioeconomic ones.

in the State of Mexico, municipalities such as Naucalpan or Tlalnepantla generated more resources than the state's capital (Toluca). Same thing happened with some other municipalities like Benito Juárez (where Cancun is located) which is not the capital of Quintana Roo; same as tourist cities of the Pacific Ocean (like Acapulco) and the Yucatán Peninsula or in the manufacturing zones north of the country.

Chart 3.2 illustrates how the centre region concentrates 23% of the income of capital cities and 28% of resources generated by municipalities within the country; it is also important to know that some states that do not contribute relevant tax revenues to the tax income of capital cities, participate with an important portion of the resources obtained from the municipalities of the interior of the country.

In relative terms, the high participation of some states in tax collection from municipalities of the interior is easily explained by the economic dynamics of their cities: municipalities like Ensenada and Tijuana in Baja California; Ciudad Juárez in Chihuahua; Celaya, Irapuato and León in Guanajuato; Acapulco in Guerrero; Puerto Vallarta in Jalisco; Naucalpan, Huixquilucan y Tlalnepantla in the State of Mexico; San Pedro Garza García, Montemorelos and San Nicolás de los Garza in Nuevo León; as well as Benito Juárez (where the city of Cancún is) and Cozumel in Quintana Roo; Mazatlán in Sinaloa; Cajeme and Guaymas in Sonora; Boca del Río and Poza Rica in Veracruz. All of them are municipalities that do not include the capital of the state, their dynamics and structural characteristics of their economic activities makes them occasionally have a great importance when it comes to tax collection, even greater than state capital's municipalities.

Inequities in the concentration of tax collection are not lessened by controlling the population levels of the federation bodies; for example in 1992 state collection per capita in the centre region was 18.7 times higher than that generated in the south. Similarly, if we make state comparisons we will see that each inhabitant

Chart 3.1 States' contribution to national revenue 1992-1997 and 2007

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	2007
National	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Centre	74.42	75.26	75.68	73.22	72.42	75.20	63.05
Federal District	65.80	66.04	66.36	63.70	62.86	65.45	51.33
Hidalgo	0.36	0.35	0.42	0.42	0.50	0.47	0.25
State of México	6.01	6.59	6.52	6.26	6.31	6.47	7.55
Morelos	1.25	1.19	1.03	1.52	1.55	1.37	1.05
Puebla	0.60	0.63	0.90	0.84	0.79	0.95	0.79
Querétaro	0.26	0.31	0.33	0.32	0.25	0.29	2.03
Tlaxcala	0.14	0.13	0.13	0.14	0.17	0.20	0.05
Gulf	0.96	0.66	0.61	0.58	0.81	0.73	1.69
Tabasco	0.19	0.21	0.20	0.20	0.48	0.45	0.31
Veracruz	0.77	0.45	0.41	0.38	0.34	0.29	1.38
Northeast	5.80	6.28	6.14	6.68	6.97	7.90	6.56
Nuevo León	4.25	4.60	4.38	4.80	4.85	5.57	5.28
Tamaulipas	1.54	1.67	1.75	1.88	2.12	2.33	1.28
Northwest	5.73	4.97	4.95	5.77	5.58	6.63	9.33
Baja California	1.88	1.70	1.71	1.88	1.88	2.16	3.50
Baja California Sur	0.12	0.09	0.15	0.13	0.13	0.21	1.45
Nayarit	0.51	0.44	0.45	0.39	0.37	0.46	0.51
Sinaloa	0.95	1.00	0.94	0.80	0.84	1.40	1.86

Sonora	2.27	1.74	1.70	2.57	2.36	2.40	2.01
North	3.49	3.39	3.80	4.40	4.57	5.02	5.90
Coahuila	0.69	0.74	0.81	0.95	1.05	1.04	1.45
Chihuahua	2.46	2.34	2.63	2.85	2.86	3.34	3.19
Durango	0.16	0.14	0.16	0.40	0.44	0.42	0.47
San Luis Potosí	0.06	0.09	0.11	0.08	0.08	0.09	0.54
Zacatecas	0.12	0.08	0.09	0.11	0.14	0.12	0.25
West	6.45	6.06	5.61	5.50	4.92	5.25	8.87
Aguascalientes	0.18	0.23	0.15	0.12	0.14	0.16	0.44
Colima	0.15	0.10	0.05	0.05	0.06	0.07	0.27
Guanajuato	0.40	0.23	0.21	0.25	0.27	0.30	1.95
Jalisco	5.26	5.13	4.86	4.72	4.08	4.35	5.35
Michoacán	0.46	0.38	0.34	0.35	0.37	0.38	0.86
Yucatán P.	1.06	1.48	1.49	1.60	2.34	2.38	3.06
Campeche	0.01	0.17	0.22	0.32	0.34	0.42	0.24
Quintana Roo	0.54	0.57	0.58	0.63	1.41	1.33	2.32
Yucatán	0.51	0.74	0.69	0.65	0.59	0.64	0.50
South	2.08	1.90	1.72	2.26	2.38	2.71	1.58
Chiapas	0.54	0.46	0.38	0.89	0.90	0.75	0.36
Guerrero	1.45	1.33	1.23	1.26	1.38	1.80	1.11
Oaxaca	0.09	0.11	0.11	0.11	0.11	0.16	0.11

Source: Calculated by the author based México's income and public spending, 1999 edition and Mexico's state and Municipal Public Finances 1994-1997 and 2007; INEGI.

of Mexico City (Federal District) produced tax revenues 16.2 times greater than that generated by the inhabitants of the State of Mexico.

These disparities decreased from 1992 to 2007; nonetheless in 2007 the collection per capita in the center region was 12.9 times higher to that of the south region and the Federal District produced tax income, per inhabitant, 10.9 times greater than that generated by the inhabitants of the State of Mexico.

Such differences are also present at a federal level: according to data of the Ministry of Finance, between 199 and 1997 the Federation earned from each inhabitant of the centre tax revenues eight times greater than those earned from the south or the Yucatán Peninsula; similarly, federal tax collection in Mexico city per capita (on average) was nearly 60 times greater than that earned in Durango.

If we take into account the detailed analysis of tax income per capita of each state we can conclude that even though differences in economic development among states are lower, there still are important disparities: state governments of the Centre earned a collection per capita five times greater than that of the North. Once again, by comparison the Federal District collected per inhabitant tax values 4.7 times greater than those earned in 2007 by the government of Nuevo León.

The aforementioned disparities among states and municipalities of the Federation can be explained not only by regional differences in the economic structure, but also by management and tax efficiency displayed by states and municipalities. Current economic characteristics in a jurisdiction define the capacity each level of government has to collect tax resources; the collection effort measures the efficiency displayed by responsible managements to collect tax income. Tax collection done by a body of government can be expressed through the following formula:

$$R_{i,t} = R_{i,t}^* \times E_{i,t} \quad (1)$$

Where:

$R_{i,t}$ = tax collection done by government body i in period of time t ;

$R_{i,t}^*$ = tax capacity of federative body i in period of time t ;

$E_{i,t}$ = fiscal / tax collecting effort of body of government i in period of time t ;

Based on equation (1) we can infer that tax capacity and tax collection are not synonyms: the first one refers to the collection that could be earned according to socioeconomic characteristics of a particular jurisdiction, that is, potential tax collection; the second one is simply the observed or real collection.

Real collection could be the same as the potential one if when obtaining tax resources; efficiency was similar to the maximum possible level ($E_{i,t} = \mathbf{1}$). Otherwise, differences in collection effort of each government body explain regional disparities in tax collection. Because of the aforementioned, it is necessary to estimate the fiscal capacity of each federal body based on socioeconomic characteristics of their structures.

3.2 Can municipalities contribute to fiscal balance?

The collection of tax income by a government body is determined by current economic characteristics in their jurisdiction, such as: income per capita and personal distribution of it, production composition, population concentration, as well as economic activities and economic base at a territorial level, among others. Once tax bases are defined, the next step will be to apply a model to estimate the maximum capacity of collection. According to international studies, the most common practice has been the use of national averages to determine potential collection (Mikesell, 2007).

Chart 3.2
Contribution to municipal tax income of the state capitals and municipalities of the interior of Mexico, 2007

	State's capitals	Municipalities of the interior
National	100.00	100.00
Centre	22.68	27.65
Hidalgo	0.84	0.32
State of México	6.05	25.46
Morelos	0.46	0.08
Puebla	7.00	0.43
Querétaro	8.03	0.76
Tlaxcala	0.30	0.60
Gulf	2.05	6.01
Tabasco	0.06	1.60
Veracruz	1.99	4.40
Northeast	16.56	11.65
Nuevo León	14.89	9.13
Tamaulipas	1.67	2.52
Northwest	17.82	15.58
Baja California	5.83	5.01
Baja California Sur	1.14	1.49
Nayarit	0.00	0.33
Sinaloa	4.52	4.28
Sonora	6.33	4.47
North	16.00	12.46
Coahuila	2.06	2.26
Chihuahua	8.27	6.68
Durango	2.07	0.37
San Luis Potosí	2.89	0.64
Zacatecas	0.70	2.51
West	18.62	17.37
Agascalientes	3.30	0.05
Colima	0.67	0.37
Guanajuato	0.46	7.43
Jalisco	12.00	8.23
Michoacán	2.19	1.30
Yucatán Peninsula	4.78	4.54
Campeche	0.69	0.24
Quintana Roo	0.74	4.30
Yucatán	3.35	0.00
South	1.48	4.75
Chiapas	0.11	0.46
Guerrero	0.62	4.21
Oaxaca	0.75	0.08

Source: calculations done by the author based on México's state and municipal public finances 2007; INEGI.

3.2.1 Measuring tax capacity

A report given by the *Advisory Commision of Intergovernmental Relationship* (Acir, 1986) of the US Congress presented, for the first time, a synthesis of a wide range of methods to estimate fiscal capacity through the application of national tax burden over the state or municipal gross domestic product (GDP).

$$R_i^* = \tilde{CT} \times PIB_i = \left(\frac{\tilde{R}}{PIB} \right) \times PIB_i \quad (2)$$

where:

R_i^* = Potential tax collection by federation body i ;

\tilde{CT} = National Tax Burden;

\tilde{R} = National tax collection;

PIB_i = GDP for federation body i ; and

PIB = National GDP.

Nevertheless, this measuring is limited; assuming local GDP is the only decisive factor in the capacity to collect tax resources it overlooks other economic characteristics that affect tax collection such as income distribution, production composition, urbanization and space concentration of economic activities to name a few.

Other accounting methods calculate potential collection based on tax burden breakdown into its different taxes; fiscal capacity can be defined as tax collection that a government body could have by enforcing a system of national tax rates over each tax base in different states or municipalities. Tax rates used when calculating potential collection are national averages; the participation of each tax in each government's tax collection is the same as the one used to evaluate national tax collection. Therefore, estimating the tax capacity of each government

body depends on the composition of the national tax collection. Thus, tax capacity can be defined as:

$$R_i^* = \sum_{j=1}^k \tilde{t}_j \times B_{j,i} \times \tilde{W}_j \quad (3)$$

where:

\tilde{t}_j = National rate of tax j ;

$B_{j,i}$ = tax base of tax j in federal body i ;

$\tilde{W}_j = \left[\frac{\tilde{R}_j}{\sum_{j=1}^k R_j} \right]$; = national participation of tax j ; and
 \tilde{R}_j = national collection of tax j .

The breakdown of the tax burden means that the method can estimate in a more precise way, tax capacity. Nevertheless, tax collection composition varies from one state and municipality to another; considerations based on national participations of different taxes leads to underestimations and overestimations of local government's tax capacity that have different structures when it comes to tax collection³.

Another way to determine tax capacity is based on the use of econometric methods to estimate national tax collection powers, to determine fiscal capacity of each state or municipality with the application of coefficients estimated through regional or state values of explanatory variables of national collection (Schneider, 2002; Chernick, 1998 and Leuthold, 1991). One of the main advantages is the integration of different economic variables other than the GDP or state or municipal income when estimating potential collection. Economic characteristics, especially used when estimating fiscal capacity, can be

³ The regionalization used in this research is based upon the socioeconomic homogeneity principle, especially in the per capita income, when possible adding neighboring states. This regionalization is valid due to the fact that physiological and geographical characteristics affect socioeconomic ones.

synthesized in the following group of variables: per capita income, personal distribution of income, sectorial composition of production, population and degree of urbanization.

3.2.2 Stochastic frontier model to estimate tax capacity

Limitations to the aforementioned methods to estimate tax capacity lie on the inclusion of the variables; for example if potential tax collection refers to a level of collection that a government body could have when using efficiently their tax bases, it would then have to refer to the maximum level of collection it could achieve and not to the national average (real o estimated).

One of the contributions of this research is the estimation of potential collection in different states for the 1992-1997 period using the stochastic frontier model⁴.

This estimation methodology of potential collection was adapted from the *stochastic frontier production function* developed by Battese and Coelli (1991).

The advantages of this method can be summarized into two basic aspects: the compatibility exhibited between the concept of tax capacity and the estimation of the maximum level of tax collection defined as the level of collection that can be achieved through an efficient exploitation of tax bases according to current socioeconomic conditions of each government body; and the comparison between real and potential collections to measure the degree of efficiency of tax managers of different levels of government in different bodies of the Federation⁵.

The proposed methodology allows us to distinguish the two main components of tax collection in equation (1): tax capacity

⁴ In the United States the *Representative Tax System* (RTS) and the *Representative Revenue System* (RRS) are the most used indicators when it comes to fiscal capacity assessment. Criticism to these indicators can be found in Wildasin (1987).

⁵ An empirical application of the Stochastic Frontier Model to determine the capacity to obtain tax resources can be found in Alfirman, (2003).

determined by socioeconomic characteristics of each state or municipality and the current tax regime; and the collecting effort of local governments.

The first step in this method is to specify the tax collection function:

$$R_{i,t} = f \left(\beta, \text{PIB}_{i,t}, \text{POP}_{i,t}, G_{i,t}, \frac{\text{PIBIN}_{i,t}}{\text{PIB}}, \frac{\text{POPU}_{i,t}}{\text{POP}_{i,t}} \right) e^{(v_{i,t})} \quad (4)$$

where:

$R_{i,t}$ = tax collection in federative body or municipality i , in period of time t ;

$\text{PIB}_{i,t}$ = GDP in federative body or municipality i , in period of time t ;

$\text{POP}_{i,t}$ = Total population in federative body or municipality i , in period of time t ;

$G_{i,t}$ = Income distribution in federative body or municipality i , in period of time t ; measured by state Gini rate

$\text{PIBIN}_{i,t}$ = Industrial GDP in federative body or municipality i , in period of time t ;

$\text{POPU}_{i,t}$ = Urban population in federative body or municipality i , in period of time t ;

$v_{i,t}$ = margin of error.

The GDP and population are control variables when estimating collection capacity in a jurisdiction; it is expected to have a positive influence on fiscal capacity of government bodies: the more product or population, the more tax resources obtained in the appropriate government body and vice versa. The inclusion

of the Gini rate⁶ allows us to observe the degree of influence that personal distribution of income has in each jurisdiction over the capacity to obtain local resources. Greater inequality in income distribution (an increased Gini rate) is expected to reduce the capacity to obtain resources that are their own.

Another factor that could explain tax capacity is sectorial composition of production as long as in all product levels, different economic activities have features that can affect tax levels. Cross section studies have shown that a greater degree of economic industrialization favors the expansion of tax collection (Schneider, 2002; Chernick, 1998 and Leuthold, 1991). Population concentration in urban centers makes it easier to obtain tax resources, due to the existence of scale economies, in tax management generated through economic activities and demographic concentration itself.

The proposed model that was applied to 300 of the largest municipalities in Mexico exhibit meaningful differences compared to traditional econometric methods to estimate tax capacity: particularly when specifying the margin of error; constituting an innovation to the stochastic frontier model. Thus, the stochastic residue $v_{i,t}$ can be defined as:

$$v_{i,t} = u_{i,t} + e_{i,t} \quad (5)$$

wher

$$u_{i,t} = N(0, \sigma_u^2) \text{ i.i.d.}; y$$

$$e_{i,t} = N(\mu, \sigma^2); e_{i,t}$$

⁶ The Gini rate or coefficient, developed by Italian economist Corrado Gini, is the most used rate to measure inequality in the distribution of income because it has four basic properties: a) meets the principle of transfer, also known as the Pigou-Dalton condition (if a regressive income transfer is presented, the rate increases); b) Independence from the income range (which establishes that the value of the rate does not depend on monetary unit); c) meets the population principle (which establishes that the rate must be independent to the size of the population that is being analyzed) and d) possibility to breakdown the rate; its limits (0 and 1) allow an easy explanation of the degree of inequality: values close to 0 mean low inequality and values close to 1 mean high inequality. See Cowell (1995: 55-60).

Equation (5) implies that the margin of error \mathbf{v}_{it} , can be split into two components: one that is typically stochastic, $\mathbf{u}_{i,t}$, and associated to the effects of non-tax policies that affect the collection level as the incentives given to exporters through tax exemptions or as problems related to the measurements; the other one, $\mathbf{e}_{i,t}$, probably “less stochastic” is related to specific characteristics of tax managers of each government body, such as efficiency or committed effort in tax collection⁷.

According to the specifications of the stochastic term \mathbf{v}_{it} , the difference between tax capacity (potential collection) and the observed collection is determined by the stochastic component $\mathbf{e}_{i,t}$ (fiscal effort). Thus, tax capacity can be defined as:

$$R_{i,t}^* = f\left(\beta, \mathbf{PIB}_{i,t}, \mathbf{POP}_{i,t}, \mathbf{G}_{i,t}, \frac{\mathbf{PIBIN}_{i,t}}{\mathbf{PIB}_{i,t}}, \frac{\mathbf{POPU}_{i,t}}{\mathbf{POP}_{i,t}}\right) \exp(u_{i,t}) \tag{6}$$

Therefore, fiscal effort can be calculated when comparing observed collection and potential tax capacity; using equation (1), said effort is described as:

$$E_{i,t} = \frac{R_{i,t}}{R_{i,t}^*} \tag{1a}$$

If we substitute $R_{i,t}$ and $R_{i,t}^*$ with equations (4) and (6), as well as the stochastic residue (4) with (5), we would have:

$$E_{i,t} = \frac{f\left(\beta, \mathbf{PIB}_{i,t}, \mathbf{POP}_{i,t}, \mathbf{G}_{i,t}, \frac{\mathbf{PIBIN}_{i,t}}{\mathbf{PIB}_{i,t}}, \frac{\mathbf{POPU}_{i,t}}{\mathbf{POP}_{i,t}}\right) \exp(u_{i,t} + e_{i,t})}{R_{i,t} = f\left(\beta, \mathbf{PIB}_{i,t}, \mathbf{POP}_{i,t}, \mathbf{G}_{i,t}, \frac{\mathbf{PIBIN}_{i,t}}{\mathbf{PIB}_{i,t}}, \frac{\mathbf{POPU}_{i,t}}{\mathbf{POP}_{i,t}}\right) \exp(u_{i,t})}$$

⁷ Establishing that the $\mathbf{u}_{i,t}$ are non-negative, the verified collection will always be smaller or equal to the potential collection.

Therefore:

$$E_{i,t} = \exp(-e_{i,t}) \tag{6a}$$

If we consider $e_{i,t}$ to be non-negative, that is, fiscal effort is positive and has its limits between 0 and 1, if we infer $R_{i,t}$ is smaller than $R^*_{i,t}$; that is, tax capacity is the upper limit (or stochastic frontier) of tax collection⁸. The temporary behavior of $e_{i,t}$ is described in the next equation:

$$e_{i,t} = \eta_{i,t} e_i = [\exp(-\eta(t - T))] e_i \tag{7}$$

This specification of e_t means that collection efficiency has to have time varying effects. Moreover, due to the fact that $e_{i,t}$ is non-negative and assuming that parameter η is always positive, the specification of e_t means that collection efficiency should increase in time because $e_{i,t}$ decreases monotonically to its minimum value⁹. At the same time, the hypothesis tests on parameters σ_u^2, η, μ y σ^2 allow us to determine if: a) the estimation method of stochastic frontier is suitable for the type of problem that is being addressed, b) the collection efficiency tends to improve with time.

The adaptation of the used method depends on the contribution made by σ_u^2 (variation of the stochastic error) to explain the total variation of the model ($\sigma_v^2 = \sigma_u^2 + \sigma^2$); if it is very large compared to the contribution coming from collection efficiency, σ^2 the stochastic frontier model would not be recommended because the variance would be similar to the one obtained by traditional estimation methods.

Assessment criteria is based on the value taken by the parameter γ , defined as $\gamma = \sigma^2 / (\sigma_u^2 + \sigma^2)$. If γ is not significantly different from zero (σ_u^2 large or σ^2 small) the contribution of the model's

⁸ The name "stochastic frontier" comes from the maximum level of collection that can be achieved, given socioeconomic conditions and the stochastic component ($u_{i,t}$).

⁹ This specification assumes the existence of time varying effects in the stochastic component of efficiency ($e_{i,t}$).

variance to explain tax efficiency would be insignificant and therefore, the method of stochastic frontier would not add anything compared to the estimation based on ordinary least squares¹⁰. When referring to temporary evolution of efficiency, the hypothesis concerning the value that η takes, allows us to infer the temporary behavior of the efficiency ($e_{i,t}$).

Once we have specified the equation to be estimated, defined the stochastic properties of the model, and obtained the maximum likelihood estimators from the coefficients from the appropriate explanatory variables and parameters of the stochastic term; it must be completed in three stages:

- a) In the first one we must estimate the β coefficients in equation (4), by using Ordinary Least Squares (OLS);
- b) In the second one, appropriate values must be found for σ^2 , η y σ_u^2 through a grid search built according to changes in intercept β_0 , coefficients estimated for β and on the total variance of the model σ_v^2 , and
- c) Finally, with the values selected for σ^2 , η y σ_u^2 , an interactive approximation process (known as a quasi-newtonian process) must be employed to obtain the maximum likelihood estimators that correspond to each of the explanatory variables in equation (6).

In this section we have proven two basic matters: a) the degree of concentration that the collection of fiscal resources has in the country's regions, states and municipalities; observing great disparities that invite us to reflect upon the need to knock down the existing gaps on fiscal federalism; b) on the other hand, specialized literature regarding frontier was reviewed, so as to present different calculation models (as well as their advantages and disadvantages) for potential collection for each level of government, as well as fiscal effort.

¹⁰ Aigner, Lovell and Smith (1977) suggest using parameter $\lambda = \frac{\sigma}{\sigma_v}$ to assess the participation of the two components of the model's total variance. Battese and Corra (1977) use parameter $\lambda = \left(\frac{\sigma}{\sigma_v^2 + \sigma_u^2} \right)$, that is to be used in when estimating in the tax capacity model.

Finally, we presented the positive qualities of the stochastic frontier method which econometrically allows us to calculate current fiscal capacity of each government body; we also presented a method to measure fiscal effort in each state and municipality.

4. Efficient Federalism: Can municipalities collect more?

The model described in the previous section allows us to present the results of the potential collection of states and municipalities; using cross-section data of several years from 300 municipalities from the 31 states and the Federal District from years 1992 and 2007. The calculations were made using only available data referring to state and municipal collections.

The information used corresponds to the explanatory variables of tax capacity of each government body; state data of the GDP, GDP by activity sections, state Gini rate, and urban and total population were used (The data corresponding to municipal GDP were taken from the Sistema Municipal de Bases de Datos del INEGI (SIMBAD)). The degree of industrialization was measured by the share of Industrial GDP in total GDP and the degree of urbanization was based on the ratio between urban population and total population; additionally, the inflation rate was included as another explanatory variable of tax capacity of the two levels of government.

An important limitation is the degree of aggregation used for municipalities: the heterogeneity that exists among them even within the same state deteriorates the quality of information available for this level of government; this situation must be considered when assessing the results.

In equations concerning tax collection by government levels, a double-logarithmic specification equivalent to equation (4) was used:

$$\log(R_{it}^*) = \beta_{0e} + \beta_{1e} \log(PIB_{it}) + \beta_{2e} \log(G_{it}) + \beta_{3e} \log(POP_{it}) + \beta_{4e} \left(\frac{PININ_{it}}{PIB_{it}}\right) + \beta_{5e} \left(\frac{POPU_{it}}{POP_{it}}\right) + \beta_{6e} \log(INF_{it}) + v_{it}^e \quad (8a)$$

$$\log(R_{i,t}^{MC}) = \beta_{\delta,MC} + \beta_{i,MC} \log(PIB_{i,t}) + \beta_{z,MC} \log(G_{i,t}) + \beta_{j,MC} \log(POP_{i,t}) + \beta_{j,MC} \left(\frac{PININ_{i,t}}{PIB_{i,t}} \right) + \beta_{\delta,MC} \left(\frac{POP_{i,t}}{POP_{i,t}} \right) + \beta_{\delta,MC} \log(INF_t) + v_{i,t}^{MC} \quad (8b)$$

$$\log(R_{i,t}^{MI}) = \beta_{\delta,MI} + \beta_{i,MI} \log(PIB_{i,t}) + \beta_{z,MI} \log(G_{i,t}) + \beta_{j,MI} \log(POP_{i,t}) + \beta_{j,MI} \left(\frac{PININ_{i,t}}{PIB_{i,t}} \right) + \beta_{\delta,MI} \left(\frac{POP_{i,t}}{POP_{i,t}} \right) + \beta_{\delta,MI} \log(INF_t) + v_{i,t}^{MI} \quad (8c)$$

where:

E = States;

MC = Municipalities that are the capital of the state,

MI = Municipalities of the Interior that are not the capital of the state and

INF_t = Inflation Rate in period of time t; and superscripts that indicate the level of government;

The inclusion of variables that refer to the degree of informality in the labor market, share of exports in state GDP and total value of real estate could improve the characterization of the tax capacity exhibited by government levels.

Using the computer program *Frontier 2.0* (suggested by Coelli, 1991), the maximum likelihood estimators of the parameters found in equations (8a) and (8c) were calculated. Results are presented in Chart IV.1 where we can see the value of γ and its confidence level of over 95%, this allows us to assert that the frontier estimation of the tax collection for the two levels (states and municipalities) is adequate, that is, the stochastic residue has a component (significant) that is explained by the differences in collection efforts in diverse government bodies.

The model has a reasonable adjustment when we judge the value (χ^2), that is superior to the critical value of its distribution, and due to the fact that most coefficients that correspond to independent variables are statistically significant. Socioeconomic variables have a fundamental role in the characterization of tax capacity: GDP, size of the population, degree of industrialization and degree of urbanization exert a positive and highly significant effect on tax collection; on the other hand disparities in income distribution have a negative effect.

The GDP, as a measurement of the capacity of taxpayers to pay in a certain state, determines a higher tax capacity. The positive effects of population size establish the existence of increasing returns in tax capacity regarding the population. This is confirmed by analyzing the effect the increasing concentration of population has on urban centers, making it easier to collect state tax resources.

The negative effect that the degree of industrialization has on state tax capacity is surprising at first glance: we would expect to have greater collection capacity of local resources the higher the industrialization of the state; however, this results can be revealing two important phenomena: a) an excessive tax pressure over industrial activities that could be encouraging the industrial sector to evade taxes and, b) taxes applied to the industrial sector are of federal competence; this shows the need to transfer functions that are related to fiscal control of the industrial sector towards the states. Results also evince that a decrease in the capacity to obtain tax resources by state governments depends on a higher degree of inequality (measured by the Gini rate) in income distribution. Another important conclusion is: when the estimators of the parameters of the equation of state tax capacity were obtained, the hypothesis concerning the erosion of tax bases (Tanzi effect) and the obstruction of tax management caused by the inflation; was confirmed. Regarding tax collection that only concerns states; we can see the importance of the efficiency of the total variance of the model (γ is significantly different from zero).

Regarding the estimation of tax capacity of municipalities that are the state's capital, results show that larger populations, high degree of urbanization and less inequality¹¹ increases tax capacity in these municipalities. The value of parameters including γ are satisfactory. Amazingly, the GDP of the service

¹¹ The National Survey of Income and Spending of homes does not allow (because of the lack of representativeness) the Gini rate to be processed at a municipal level. We decided to transfer the values from state rates towards their municipalities, this should be taken into account in the conclusions; nevertheless, the existence of an inverse relation between inequality in personal distribution of income and the capacity to collect tax resources has been proposed [Acir (1986)].

Chart 4.1
Maximum likelihood estimators of the equation parameters
of tax capacity by level of government

(dependent variable: tax collection)

Variable	States	Capital Municipalities	Municipalities of the interior
Constant	-0.3075 (3.3)	-3.177 (-3.08)	-12.109 (-8.32)
PIB	0.767 (7.43)	0.701 (4.79)	1.641 (10.93)
G		-0.667 (-0.680)	-0.620 (-0.672)
POP	0.347 (3.03)	0.432 (2.65)	-0.466 (-3.68)
PIBIN/PIB	-0.733 (-0.23)		
POPU/POP	0.124 (3.36)		
INF	-0.184 (-4.74)	-0.198 (-0.37)	-0.447 (-0.88)
σ^2	0.293 (5.44)	0.544 (4.79)	0.381 (2.75)
γ	0.875 (46.10)	0.786 (17.82)	0.659 (4.38)
η	0.113 (1.597)	-0.236 (-0.032)	-0.077 (-0.093)
LLF	-55.69	-72.22	-53.07
$\chi^2(2)$	42.60	41.09	15.01
States	32	31	31
Periods	6	6	5
Observations	176	168	198
Interactions	102	234	245

Source: Calculations done by the author with the help of computer program Frontier 2.0 [Coelli (1992)]. Student t values in parentheses. LLF: maximum likelihood function; χ^2 : critical value of chi-square distribution with two degrees of freedom.

sector of capital municipalities has no significant effect over the tax capacity of said government level. A hypothesis is that the high the degree of informality in tertiary activities determines the low explanatory power the sector service GDP has in potential collection in capital municipalities.

Another result is the low significance the inflation has over the tax capacity of municipal governments that are the state's capital; their main tax (Income Tax) has a tax base that is not sensitive to price variation; it is inflexible to prices.

Regarding the estimation of the potential collection of municipalities of the interior (despite the doubts about the aggregation of the data on that level of government) the model adjustment is satisfactory, given the value of parameter γ and the explanatory power of the socioeconomic variables included in the analysis.

The GDP of the municipalities of the interior is an explanatory and relevant variable; nonetheless, unlike states and capital-municipalities, the size of the population affects tax collection in the interior of the state in a negative way. The negative effect population has over fiscal capacity of governments of municipalities of the interior indicates that population growth decreases municipal collection per capita which implies the absence of increasing returns promoted by population concentration in those municipalities. This can be explained by a population that is mainly rural in municipalities of the interior: the negative effect of the total population of the municipalities of the interior is compatible with the positive effect the degree of urbanization has in state and capital-municipal regressions (those where urban population equals total population).

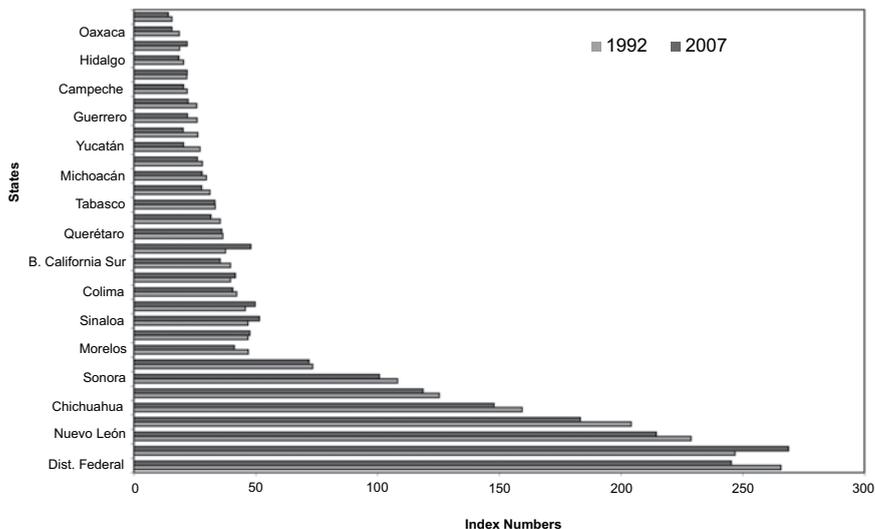
Graphs 4.1 to 4.4 present tax capacity of government bodies of the same level in the 31 states for years 1992 and 2007, calculated based on the proposed equations¹². Graphs confirm the evidence concerning huge fiscal disparities among government bodies.

¹² Obviously, only graph IV.1 includes the Federal District

The rate shows the collection potential of tax resources of the ith body of government (state or municipality) as a share of state or municipal tax capacity aggregated to national value.

Values inferior to 100 suggest states (or municipalities) that have an inferior capacity to that exhibited by the universe of states and municipalities. States and municipalities that are capital of the state or of the interior that show values above 100 illustrate cases where municipal collection potential is higher than the national municipal average. In the following graphs, tax capacity evinces how the tax base can be expanded. The value of the rate, of each municipality, shows the relation municipal tax capacity has as a proportion of national tax capacity.

Graph 4.1. Tax capacity per capita in the states of Mexico, 1992 y 2007 (México=100)

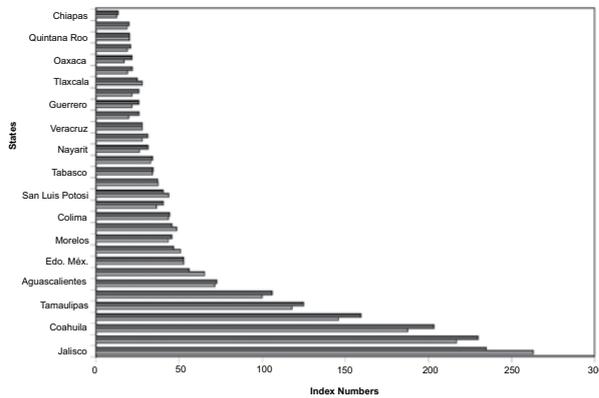


Source: developed by the author based on results from the equations of potential collection.

The concentration of tax capacity stands out in states like the Federal District, Nuevo León and Jalisco. On municipal level, most of the tax capacity is gathered in northeast, northwest, north and central states (except for Hidalgo and Tlaxcala).

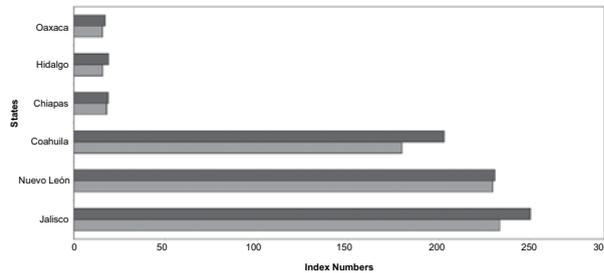
These graphs allow us to observe what was happening to state tax capacity before and after the economic crisis of 1994: a) states that had greater tax capacity before 1995 were the ones that had achieved higher recoveries by 2007; however, almost none had regained their former levels (the exceptions were the municipalities of the interior of Jalisco and Monterrey), b) by contrast, states that kept low levels of tax capacity had lower recoveries by 2007.

Graph 4.2. Tax capacity per capita of municipalities that are state capitals in Mexico, 1992 y 2007 (México=100)



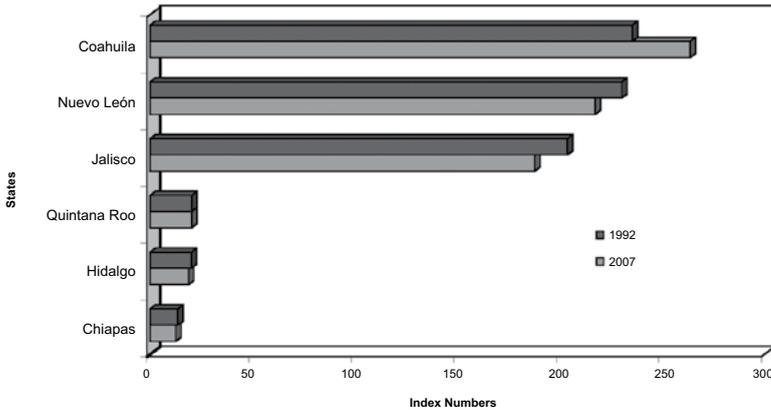
Source: developed by the author based on results from the equations of potential collection.

Graphs 4.3. Tax capacity per capita of municipalities that are state capitals in Mexico, 1992 and 2007 (the graph shows the 3 states that have the highest and the lowest tax capacity)



Source: developed by the author based on results from the equations of potential collection.

Graphs 4.4. Tax capacity per capita of municipalities that are not state capitals in Mexico, 1992 and 2007 (the graph shows the 3 states that have the highest and the lowest tax capacity



Source: developed by the author based on results from the equations of potential collection.

5. Conclusions

Federalism in Mexico can only be strengthened through higher collection efficiency in the inferior levels of government, especially municipalities. The comparison made among levels of effective and potential tax collection in 300 Mexican municipalities, confirms the hypothesis that tax collecting differences can be explained not only through socioeconomic disparities among municipalities, but also through differences in fiscal effort of collection. We can conclude that municipalities in Mexico can collect more and therefore contribute to the development of federalism.

There is a group of municipalities that have made an important effort for 13 years (1992 to 2007) to increase their tax collection efficiency; nonetheless, many of them make little fiscal effort and therefore have a high inefficiency to collect taxes from the Income Tax. One could think that municipal fiscal efficiency in Mexico should increase if a modernization of municipal cadastres (property registry) in all the country took place; although there is

evidence that point out that even developed municipalities have trouble collecting income taxes. This is why an investigation to know if there exists an unofficial agreement between local economic powers of said municipalities and municipal tax authorities that limits the increase of tax collection efficiency.

To give some examples, at the end of 2008, the municipality of Tijuana in Baja California had collected 74.8 millions of pesos even though its collection potential is of 134.7 millions; therefore its collection inefficiency is close to 45%. Many municipalities in the state of Chiapas did not collect even 1 million pesos in 2008; each one had a potential superior to 4 millions. The Chihuahua municipality collected in 2008, less than 41 million pesos; its potential is of 88.4 million pesos. In Guerrero, municipalities like Acapulco have increased their collecting efficiency, but still collect less than half of what they could. Municipalities like Pachuca and Tula, in the state of Hidalgo, in 2008 collected 60 and 14 million each; both of them could have collected over 140 millions. Municipalities of the State of Mexico have a very evident fiscal inefficiency: Atizapán collected 190 millions in 2008 when it should have collected 412 million; Tlalnepantla in the same year collected less than 370.4 when it could have collected over 689.3 million; Huixquilucan in 2008 collected 330.7 million, but did not collect 205 million pesos; Cuautitlán Izcalli collected 190 million in 2008, but its potential collection is of over 530 million. Collection in the Federal District, as a percentage to national collection, fell 14.1% in 10 years. Examples from all over the country could be given.

This research proposes a methodology to let each municipality know its collection potential: it will be necessary for each local tax administration to make an effort to achieve better collection levels. Finally, we can conclude based on this analysis that tax centralization is needed as well as actions intended to correct inequalities among states and municipalities; the use of intergovernmental transfers constitute the institutional source for system distortions in the tax scheme, encouraging an irresponsible behavior of local public administrators; all of which has resulted in fiscal chaos for the last two decades.

Bibliography

- Acir (Advisory Commission of Intergovernmental Relations) (1986) "Measuring state fiscal capacity: alternative methods and other uses", *Information Report*, Washington.
- Aguilar Gutiérrez, Genaro, (2003), *Nueva Reforma Fiscal en México*, Porrúa, INAP e IPN.
- Aigner, D.J.; Lowell, C.A; Smith, D.L., (1977), "Formulation and estimation of stochastic frontier production function models" en *Journal of Econometrics*, No. 6, p. 21-37.
- Alfirman, Luky, (2003), *Estimating Stochastic Tax Potential: Can Indonesian Local Governments Increase Tax Revenues Under Decentralization?* Working paper 03-19, Department of Economics, University of Colorado at Boulder.
- Álvarez, Xavier, (1992), *Corresponsabilidad fiscal y déficit de la hacienda autonómica*, Hacienda Pública Española, (Monografías I/92), p. 53-67.
- Atkinson, A.; Stiglitz, J., (1980), *Lectures in public economics*, McGraw-Hill Book Company.
- Bird, Richard y Ebel, Robert, (2007), *Subsidiarity and Solidarity: The Role of Intergovernmental Relations in Maintaining and Effective State*. UK Edwar Elgar.
- Bird, Richard y Stauffer, Thomas, (2001), *Intergovernmental Fiscal Relations in Fragmented Societies*; Fribourg: Institut du Federalism.
- Boadway, Robin, (March 2003), *Options for Fiscal Federalism*. Royal Commission on Renewing and Strengthening Our Place in Canada, Canada.
- Bahl, R.; Linn, J., (1991), *Fiscal decentralization and intergovernmental transfers in less developed countries*, trabajo presentado en el World Bank Seminar in Intergovernmental Relations.
- Bassols, B.A., (2000), *Geografía económica de México. Teoría, fenómenos generales, análisis regional*; Trillas, México, tercera reimpresión.
- Battese, G.E., (1992), "Frontier production functions and technical efficiency: a survey of empirical applications in agricultural economics", *Agricultural Economics*, Vol.7, p.185-208.

- Battese, G.E.; Coelli, T.J., (1991), *Frontier production functions, technical efficiency and panel data: with application to farmers in Indian*, Armidale: University of New England/ Department of Econometrics, (Working Paper in Applied Statistics, 56).
- Battese, G.E.; Corra, G.S., (1977), "Estimation of a production frontier model: with application to the Pastoral Zone of Eastern Australia" en *Australian Journal of Agricultural Economics*, No. 21, p. 169-179.
- Battese, G.E.; Tessema, G.A., (1993), "Estimation of stochastic frontier production function with time varying parameters technical efficiencies using panel data from Indian villages", *Agricultural Economics*, vol.9, p. 313-333.
- Biehl, Dieter, (1991), *Intergovernmental fiscal relations and macroeconomic management: a case study of a federal country-Germany*, trabajo presentado en el World Bank Seminar in Intergovernmental Relations.
- Bosch, Nuria, (1992), *Descentralización y corresponsabilidad fiscal: un test para los gobiernos subcentrales españoles*, Hacienda Pública Española, (Monografías, I/1992), p. 105-113.
- Chernick, Howard, (1998), *Fiscal Capacity in New York: The City versus the Region*; National Tax Journal, September.
- Coelli, T.J., (1991), *Maximum-likelihood estimation of stochastic production functions with time varying technical efficiency using the computer program FRONTIER 2.0*, University of New England/ Department of Econometrics, (Working Paper in Econometrics and Applied Statistics, 56).
- Courant, P.; Gramlich, E.; Rubinfeld, D., (1979) "The stimulative effects of intergovernmental aid: or why money sticks where it hits", en Mieszkowsky, P., Oakland, W. (eds.), *Fiscal federalism and grants-in-aid*.
- Cowell, F. A., (1995), *Measuring inequality*, 2ª ed., New York, Prentice Hall Harvester Wheatsheaf.
- Faguet, Jean Paul, (2001), *Does Decentralization Increase Responsiveness to Local Needs? Evidence from Bolivia*. Centre for Economic Performance and Development Studies Institute, London School of Economics.
- Follain, James, (1979), "Grant impacts on local fiscal behavior: full-information maximum likelihood estimates", *Public Finance Quarterly*, vol. 7, p. 479-499.

- Gordon, Roger, (1983), "An optimal taxation approach to fiscal federalism", en *Quarterly Journal of Economics*, p. 566-586.
- Gramlich, Edward, (1977), "Intergovernmental grants: a review of the empirical literature", en Oates, W. (ed.), *The political economy of fiscal federalism*.
- Leuthold, Jane, (1991), "Tax shares in developing economies: a panel study", *Journal of Development Economics*, vol. 35, p. 173-185.
- Maxwell, James, (1969), *Financing state and local governments*, The Brookings Institution.
- Mikesell, John, (2007) *Changing State Fiscal Capacity and Tax Effort in an Era of Devolving Government, 1981-2003*; The Journal of Federalism Advance, Oxford University Press.
- Musgrave, Richard, (1969), *Fiscal systems*, Yale University Press.
- Niskanen, W. A., (sept 1978), "Deficits, governments spendings and inflation: what is the evidence?" en *Journal of Monetary Economics*, No. 4, p. 591-602.
- Oates, Wallace, (1972), *Fiscal federalism*, Harcourt-Brace-Jovanovich.
- Peltzman, Sam, (1992), "Voters as fiscal conservatives" en *Quarterly Journal of Economics*, No. 57, p. 327-361.
- Rodden, Jonathan, (2002), *The Political Economy of Federalism and Decentralization*; Political Science Department, MIT.
- Rubinfield, Daniel, (1987), "The economics of local public sector" en Auerbach, J., Feldstein, R. (eds), *Handbook of public economics*, North Holland.
- Schneider, Martin, (march 2002), *Local fiscal equalisation based on fiscal capacity: the case of Austria*; Fiscal Studies.
- Serra, José y José Roberto Rodríguez (abril 2007), *El federalismo fiscal en Brasil*; Revista de la CEPAL núm. 91.
- Shah, Anwar, (1992), *The new fiscal federalism in Brazil*, World Bank, (Discussion Paper, 124).
- Sour, Laura, (2008), "Un repaso de los conceptos sobre capacidad y esfuerzo fiscal, y su aplicación en los gobiernos locales de México"; en revista *Estudios Demográficos y Urbanos*, El Colmex, México; pp. 271-297
- Tiebout, Charles , (1956), "A pure theory of local expenditures" en *Journal of Political Economy*, No. 64, p. 416-424.

- Turnbull, Geoffrey, (1992), "Fiscal illusion, uncertainty, and the flypaper effect", *Journal of Public Economics*, vol. 48, p. 207-223.
- Turnbull, Geoffrey, (1993), "Fiscal illusion and the output expansion hypothesis", *Public Finance Quarterly*, vol. 21, p. 305-321.
- Wildasin, David, (1995), *Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Evidence and Macroeconomic Aspects*; Vanderbilt University, USA.
- Wildasin, David, (1987), "Federal-state-local fiscal relation: a review of the treasury report", *Public Finance Quarterly*, vol. 15, p.123-145.
- Wagner, R.E., (1976), "Revenue structure, fiscal illusion and budgetary choice", *Public Choice*, vol. 25, p. 45-61.
- Winner, Stanley, (1983), "Some evidence on the effect of the separation of spending and taxing decisions" en *Journal of Political Economy*, vol. 91, p. 126-140.

Revista de Administración Pública



Elements of a municipal professionalization system

Arturo Pontifes Martínez*

Introduction

This essay contains a proposal to integrate a System for Municipal Professionalization. For its elaboration, the author's experience in training processes within the INAP and other institutions has been taken into account as well as his active participation in the Permanent National Forum of Professionalization for Public Servants in State and Municipal Administrations sponsored by the National Institute for Federalism and Municipal Development (INAFED) of the Ministry of Interior. Bearing in mind that it is a proposal, it will provide methodological and organizational elements, as well as mechanisms to be able to accredit System programs; reason to dispense other documental sources as references.

Profile of the problem relating to municipal public servant's education and training

Ever since the Municipal Reform of 1983; the development of studying, consulting and training material related to the administration of the Mexican municipality has been enriched

* Graduated from Political Sciences and Public Administration; postgraduate from the Instituto Universitario Ortega y Gasset in Spain, Master's Degree in Public Administration by the UNAM. Has worked as a professor in several universities and institutes across the country and in the INAP since 1983. Consultant in Public Administration since 1991. When it comes to professionalization, he has worked as an advisor in different offices and government bodies, states, municipalities and the INAP; he has had several essays published and others can be found online.

with several works that are now seen as seeds in the formation of scholars, public servants and analysts in this government instance.

Several institutions have been pioneers and have been dedicated to municipalities; some of them are Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), el Centro de Análisis Municipal de BANOBRAS, el Centro de Estudios de Administración Municipal, del Instituto Nacional de Administración Pública, el Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación (y sus transformaciones en Centro Nacional de Desarrollo Municipal e Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal –INAFED–), y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

This last century, in the 90's decade, other institutions of different areas joined the aforementioned: the Universidad Iberoamericana with some certificates; the Facultad de Estudios Superiores de Acatlán, UNAM with a program broadcasted by satellite signal; the Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM; the Instituto Hacendario in the State of Mexico, the Fundación Cívitas A.C., of the State of Guanajuato; los Institutos de Administración Pública of each state; el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores of Monterrey; and Universities in the States of Guanajuato, Querétaro, México, Tlaxcala and Zacatecas, among others.

This century, works done on municipal studies have included other areas of specialty like federal administration to attend to several decentralized programs and those who work as generators of transferred resources to communities within municipalities. In this area, the Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), the Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación and the Rural INCA are important because they have a generous collection of materials related to municipal and federal relations through federal programs.

Since the 80's decade the municipality, its government and its administration have been the most analyzed fields in public management in disciplines such as public administration, public policies, community law, public services, intergovernmental relations, public management and approaches to the study of governance, among others.

Despite these advances, a permanent and professional base of municipal employees has not been developed in most of the country's municipalities; except in those administrations that have a higher systematization of their regulatory, organizational and processes frameworks and in those where there has been a continuity in governments of the same party; this have guaranteed the persistence of services and fairly stable institutional routines.

Currently, municipalities exhibit dependence not only in economic and political terms; a subordinate relationship between the state and the federation has been created in terms of program management and resources coming from funds and budget transfers of said levels of government.

Municipalities have improved in matters such as autonomy as political power; nevertheless they have moved backwards in issues such as training, managing and reproducing their own planning parameters; as well as tax resources which limits their improvements in administrative modernization processes.

On the other hand, an employment system of public servants that is capable of resisting and transcending triennial changes has not been achieved; in contrast, current institutional successions have been contaminated by the presence of forces in power that not only affect candidate designation, but also in the imposition of complete work teams that obey to interests that are completely alien to those required by municipal and community laws.

It is true that studies and training material for authorities and public servants have been enriched with work done by the aforementioned institutions; still factors that limit or hinder their effectiveness continue to be present.

The imagination of those readers interested in administration issues might be of service when trying to explain the diverse causes and casuistic interpretations of why there are still limits in municipal professionalization; a recap of municipal studies bibliography is not intended. It is necessary to realize that there is a need for one or more systems that allow an accompanying and training support, to appease the vices that result from staff turnovers in new municipal administrations, as well as the loss of knowledge, practice, routine and public management control that comes with the retirement of staff.

Likewise, it is possible to start from an assumption that leads us to an articulate and viable proposal to function as a methodological orientation for the makers of policies and professionalization programs.

The assumption is the following: “The professionalization of municipal public servants is the result of an appropriate systematization of their government and administration’s institutional routines and of a public employment stability; nevertheless this is not a generality and this is why it is necessary to rethink the training and education of municipal public servants through a curricular system that puts into order collective and individual formation plans, having made a prior analysis of knowledge and working experience; this should be taught in any city council in accordance to its degree of congruence between its staff profile and the standard and specialized subjects of said government body. Consequently, the curricular design of the training should be done according to the reality of the profile of the municipal public servants”.

Designing an offer of training and education plans and programs that do not take into account minimum profile and public servants’ requirements is to backslide into plans that offer information but do not assert abilities. It is necessary to provide in a short time and sometimes with scarce resources, a training offer capable of improving the municipal working experience.

The basic condition for this system is the existence of a series of possible learning paths that are required to develop different tasks in government and municipal administrations. That is, to have a plan that has subjects, topics, subtopics and previous and consecutive knowledge that is perfectly differentiated; allowing the training program designer to teach the appropriate knowledge according to the public servant's profile in any municipality.

Even though the aforementioned may seem obvious, it is necessary to know that most classic municipal administration programs are full of primary topics and general notions; instead of reflective practice and learning.

Not wanting to describe a program that has been put into practice or is about to be by some public, private or social institution; the following areas should be included: concept of municipality, municipal legal framework, government organization and municipal administration, development planning, municipal taxes, public services, and some academic topics like public policies, administrative modernization, leadership, citizen participation, among others. Topics concerning governmental culture may be included: governance and civil society, human rights and gender equality; in other cases issues concerning current problems like public safety, civil protection and the environment may be included.

Programs that were developed following a classic perspective only comprise subtopics that contain generalities and summary or secondary statements that are more closely related to the operative reality of municipal work.

In specific programs of different sections of state and federal areas, more than a third of their contents go over classical municipal components: legal framework, organization and mechanisms of community participation, among others; the other third describes operation rules or method conditions regulated by the head of the section and the last third comprises operative instruction aspects or practices.

From another angle, there is a lack of programs that evaluate municipal structural conditions, for instance, obstacles that hinder municipal governments from becoming promoters of their own economic and social development, topics related to strategic aspects to improve governmental management abilities such as administration of urban municipal development or others that relate to opportunities for the sustainability of the country such as the role of the municipality and environmental protection.

It is not common to have programs that offer reflection for investigators and municipal intelligence to envision new perspectives of the municipalities in real and possible worlds: the new institutional design, cybernetic relations between the people and the municipal administration; administrative defense of the municipality in its programmatic relations with other government bodies; intermunicipal corporations of public services; present and future condominium management, global municipal relations, risk of feudalization in the urban area in socioeconomic layers: vertical relations going upwards: municipality – state – federation; municipality and citizen formation and the preservation of local culture, etc.

In many occasions training is reduced to some kind of training in operation rules of federal programs, which means to review and memorize administrative procedures, filling out formats and develop follow up and physical-financial reports of actions involved in those programs.

In the last ten years, municipal public servant's professionalization that has been done by institutions like the INAFED which has tried the Civil Service of Carrera which has had poor results in the 10 municipalities it has been applied: Aguascalientes, Aguascalientes; Torreón, Coahuila; Benito Juárez, Quintana Roo; and Morelia in Michoacán. On the other hand, Competence Certification has been used as a mean to ensure municipal servant's abilities; one of the most important cases was the Certification in public tax management in two institutions at

least: the INDITEC and the Instituto Hacendario in the State of México as well as in municipalities in the state of Queretaro.

Another way to professionalize is to offer free courses of national coverage, as well as programs of sectorial training not only face to face, but also online and printed, videotaped and electronic self-learning materials. These programs have been endorsed by public and private educational institutions like the Certificate in Municipal Government and Administration from the National Institution for Social Development sponsored by the Metropolitan Autonomous University for the last two years. Even though each institution plans carefully how to design its training plans, most of them are based on theoretical references and not on practical evidences or direct consultation of public servants whom face the challenges of management in different areas by their own means; in both programs that the municipality developed on its own and other ones regulated by Federal or State norms and procedures.

It is safe to say that municipal training offers have been varied and constant, but also not well articulated and sometimes full of repetitions, because of a non-existent systematic generic base with inter-institutional recognition that allows an appropriate planning of an incremental forming process of several municipalities according to their own degree of development.

An alternate professionalization system of municipal public servants

Returning to the issue at hand: the need to create a municipal professionalization system so as to train public servants, it is possible to rethink some of the terms that have been included in said programs as well as the offers that have been made to its receivers.

The important elements that are much needed in professionalization systems are:

Methodological components of the system:

- Framework of reference to plan education and training paths, that should include: documented compilation of practices and procedures of municipal administrations of the Mexican Republics; a summary of topics and attributions of the municipalities that arise from current legislation and the profile of federal and state programs or entrusted to councils administration or management.
- Municipal typology with profiles that refer to the degree of economic and social development and institutional development (real abilities for management and public administration);
- Real municipal models of occupational structures. Profiles of job positions and areas of municipal management of each type of municipality;
- Profile of strategic areas of municipal operation, depending on their development characteristics;
- Summary of governmental issues, divided by government periods of the municipal administration (years and semesters);
- List of topics or subjects that concern municipal development;
- Inventory that contains the needs of public servant's training of municipalities that will receive training and education programs;
- Curricular planning methods that concern public servant's training and education processes; different from the ones that are connected to academic and higher education. Making sure the first ones have contents that balance theoretical and practical aspects in municipal reality areas., and
- Operation rules, systems and procedures of the stages of planning, institutional coordination, instruction, qualification, evaluation, and formal recognition of the program's results.

According to the aforementioned components of the method the intended changes compared to traditional systems of education

and training are: to consider as starting points different objective elements of reference to analyze and diagnose municipal reality and program professionalization paths based on real requirements from public servants.

To achieve this goal, it is necessary to compile a “Framework” document of current organizational systems and real procedures of municipal administration. Currently, none of the aforementioned institutions have developed a General Handbook of real municipal administration, not even one that is emblematic or one that models a systematic public administration.

A fundamental tool for path and content planning of the System programs is needed; a compilation called “General Handbook of procedures for municipal administrations of the Mexican Republic” is needed. Likewise, it will be necessary to plan a summary of topics and attributions of the municipality and develop a catalogue of general operation processes of federal programs which would guide education areas and general training areas or management and specialty arenas as a minimum typology of the System’s own programs.

The next step would give support to the planning of professionalization programs, it is necessary to update existing municipal typologies and enrich them with new ponder profiles and the characterization of different degrees of development Mexican municipalities have, which could be the ones that are related to the profile of institutional development of the municipality and the ones that refer to the appropriate analysis of functions and main job positions of their administrations. Once we have this information, backed up by studies of several real models of occupational and organic structures; we will be able to design programs that are consistent with the topics that public servants handle and consequently provide information, situations and experiences that are similar to the ones they face in their employments.

To complement all of this, the process of planning professionalization paths needs to include and catalogue strategic and

essential topics to generate greater municipal institutional abilities such as the ones that concern management of federal land maritime zones, rural development planning, cadastre as a tool for urban development; management of municipal real estate; environmental sustainability systems through urban planning; inter-urban public transportation, among others that are directly related to the reality of emblematic municipalities that have been taken into account for System programs.

All of these factors are needed to catalogue topics and areas of knowledge that are related to the reality of municipal experience. It would be very useful to include in the planning processes the results of several need inventories that have been administered to municipalities that will receive training and education programs; as well as recognizing the dynamics of municipal administrations in every six-month government period and for every one of the three years that their constitutional government period lasts.

Finally, the methodological components of the System need methods of curricular planning to educate and train that include characteristics, references and approach planning and development through training and educating experiences; which will be very different from those given out in higher education courses.

The point is to establish a difference in method, design, planning and the appropriate ways training, apprehension and learning processes are made in public servant's education and training. In this sense, ways to train can include known methods: medium and long-term programs (specializations and certifications), incremental or sequenced programs (accredit competences), update courses (short courses, seminars), training programs (workshops, conferences, training); municipal management programs of federal and state programs; organization culture programs; selected topics of municipal management programs, special programs (induction of municipal authorities); civic education programs, among others.

These programs are not given out to limit institutions under conditions that are part of the System; there is a general commitment to adhere to methodological and procedural rules and statistically register data in the System's database.

Organizational components of the System

The following components are part of the inter-institutional operation of the System:

- Development of an Advisory Council for the professionalization of municipal authorities;
- Agreement to form a Technical Committee for the planning of the System; constituted by institutions that have abilities and experience in planning and management of programs to train and educate public servants;
- Creation of the Network of coordinated institutions for the professionalization of municipal public servants;
- Development of inter-institutional professionalization programs for different areas: for new authorities, sectorial, intergovernmental government programs, specialized in municipal management, etc.;
- Creation of the National Database for education and training programs; public collection of teaching, practical and learning materials, and
- Creation of the National Catalogue of municipal training and educating institutions and an Institution Directory of trainers and training programs facilitators.

Guidelines to organize and operate the System.

The concept of professionalization is possible in municipalities that have a high rotation of middle and senior managers; the System will then ensure a rapid integration and induction of staff to their own responsibilities, especially legal, programmatic and of resource exercise based on the real profile present at any stage of the government period. Thus, professionalization should be based on an accurate knowledge; normative, technical

and of the main procedures and routines that are related to the areas of municipal administration.

Besides organizational components, the System needs consultation mechanisms and inter-institutional coordination so as to have a collaborative framework and an appropriate planning of programs. An organic proposal of the System is to create an Advisory Council of municipal authorities (probably through the concurrence of existing local authorities) to act as an orientation body of educating and training priorities and requirements.

To design the paths of professionalization, integration programs and contents and materials of training, learning and application; we propose the creation of a Technical Committee of System planning constituted by institutions that have the abilities and the experience in planning and managing education and training for public servants programs. Consequently institutions like INAFED, el INAP, el CIDE y el INDESOL could be invited to participate to constitute a technical body in curricular planning so as to integrate a general curricular map that includes possible professionalization paths according to the reality of the periods of governments, special developments of municipal administrations, strategic topics to improve their development and special programs; to have an effective impact and a efficient professionalization of public servants.

This is based on the evidence of programs developed and taught by said institutions, their collection of teaching materials and their different technical and competence resources that they can provide.

The System would operate through the promotion and use of the general curricular map and through the operation of programs; in strict coordination with state authorities responsible for municipal strengthening and city councils which would receive the programs. If others wanted to collaborate, this participation would not be restricted or conditions because according to the

programs, invitations can be made not only to institutions that are related to certain specialties but also to professionals that are connected to program topics.

The strategic goal is to achieve the highest efficiency in programming and reviewing useful and proactive topics in public servant professionalization taking into account their reality and their performance requirements.

By having a General Curricular Map that centers its assumptions and evidences in needs to educate, train and develop professionalization paths; the designing of courses and events based on hypothetical parameters or presumed requirements that only valid in a scholar's mind would be ridiculous and preposterous.

The organic viability of the System depends on an inter-institutional concurrence of the ones that see themselves as practitioners of municipal development and as providers of education and training programs. An alternative would be to organize and manage meetings to be specific about the actions that will be carried out by institutions like the INAFED within the framework of a System such as the one that has been proposed.

As articulator elements of the system in organizational issues, it is possible to create at least three mechanisms that would guarantee the coordination of the different bodies that are to professionalize public servants. The first one would be the Network of Coordinated Institutions that will include those dedicated to the provision of training services and those who can conduct research, encourage municipal culture or sponsor professionalization through funds and budget support programs.

The second mechanism is the development of inter-institutional programs of professionalization, these can be conducted in a collaborative and inter-institutional manner and support them-

selves in the redesign or adjustment of programmatic collections and available materials in participating institutions. It is safe to say that currently there are not a lot of things to develop from scratch; this means that most of the topics that concern the professionalization of public servants have been studied at some point in this decade by some institution.

The third mechanism is the development of national public catalogues to be issued under “transparency” rules with the following categories: National Database of training and education and public collection of teaching, practice and learning material; Registry of institutions with professionalization for municipal public servants services and Directory of trainers and facilitators.

Accreditation and recognition components in programs of the system

As part of the rules and to give institutional credit to the programs, several accreditation components are acknowledged in the System:

- Agreements of program collaboration and accreditation with educational institutions, centers of study and research, national institutes of development, associations and civil societies;
- National Statistical Registry of Education and Training Programs of Municipal Public Servants, and
- Evaluation rules to certify performance capacities in functions and job positions in municipal administrations.

The aforementioned components are directed to the maturing of the System, trying to have an official recognition of any of its programs even in non-academic or schooled modes so that federal, state and municipal authorities can sign collaborative agreements in the framework of the System and its programs, recognize the accredited course, the studied topics and their curricular value, if agreed upon.

The National Statistical Registry for Education and Training Programs for Municipal Public Servants is destined to ensure an open management of the System and its public and non-profitable character. The registry is a compilation tool of professionalization programs and activities of the bodies that agree to join it. Its legal status is that of a diffusion toll for professionalization data that does not interfere with the competences of the institutions that constitute the country's official statistics.

The registry does not seek to make any of the programs conditional, not even under the System's parameters; it compiles monitors and leaves evidence of the different options to educate and train public servants. At the same time, it can function as a locator of bodies that manage one or several topics, the recurrence of their programs in a supply and demand framework and of the concurrence and collaboration of public, social and private institutions.

The other component is the development of Evaluation Rules to certify performance capacities en functions and job positions in municipal administration; its design, integration and formalization would be done in accordance to their own agreements, without having to depend on a registry before the bodies that are in charge of certifying labor competences. In this case, the System would promote rules that guide training programs with competence perspective; this is why if they are applied to certification processes they would have to be generated in a framework of institutional coordination.

Conclusions

All of the aforementioned has been the result of a process of reflection and reference to profiles concerning education and training programs for public servants, also because of a programmatic and budget effort that constitutes a cyclic task that has not reported the persistence of competent staff in many of the country's municipalities. Since there is an isolated

sectorial activity that functions without regulated parameters of real requirements of municipal administrations, this proposal was articulated to lead to a serious institutional reflection that reaches inter-institutional areas to try to repair the design of municipal professionalization programs, at least in the methodological area.

There can be, without a doubt, several ways to achieve a consistent, congruent and sufficient education with the help of profiles of municipal staff that is subject to a persistent rotation; this essay proposed another one that invites the aforementioned institutions to take the lead, review the idea, shape what will surely become a strong alternative, arbitrated by the capacities of scholars who have given them prestige and reliability.

Revista de Administración Pública



New Intermunicipal model: a territorial perspective, as a revenue alternative for local development.

Fernando E. Pérez Rasgado*
y Fernando Pérez Lozada **

Introduction

From the birth of the Mexican municipality, the permanent component of 1917, a legislative debate has been proposed to strengthen it in political, social and economic areas; nevertheless this has not been enough, deeper constitutional reforms regarding Federalism are needed; along with the participation of the Congress of the Union's parliamentary groups.

*Fernando E. Pérez Rasgado teaches Developmental Territorial Management in the Post-graduate School, Campus Puebla. He has a BA in Business Management graduating with honors from the Nacional Autonomous University of México (Universidad Nacional Autónoma de México), UNAM. He received his specialty from the Development of Rural Business Training Program from the Panamerican Institute of Senior Business Management (Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresa), IPADE. He has also been qualified in Consultant Formation in Public Administration by the National Institute of Public Administration (Instituto Nacional de Administración Pública), INAP. He has been working as the Particular Secretary to the elected Governor of the State of Guerrero, as Municipal Development General Director and Coordinator, as Training Director in the National Center for Municipal Studies (Centro Nacional de Estudios Municipales) of the Ministry of Internal Affairs and also as Director of Studies and Research in the in the National Center for Municipal Studies (Centro Nacional de Estudios Municipales) of the Ministry of Internal Affairs. In the past he has worked as an Advisor Coordinator for the mayor of Chilpancingo and Chilapa de Álvarez in the state of Guerrero; as General Director of FORTAMUN, S.C.; Specialized Consultant in Intermunicipality, advising Municipal Associations in the North and Tierra Caliente zones of the state of Guerrero. He currently works as a Revenue Facilitator-Specialist for the IHAEM and as an Associate to the Bejar Galindo Lozano y CIA, S.C. Firm and as an Associate Consultant to the INAP.

**Fernando Pérez Lozada has a Master's Degree in Law and International Business by the University of Manchester, England and also and honor mention in his master's thesis. He received a Bachelor's Degree in Law with honors from La Salle University (Universidad la Salle del Pedregal). He was awarded the Chevening Scholarship by the British Govern-

Most municipalities in México lack of economic and financial resources, technical capacities, professionals capable of performing public services with quality and efficiency and duties, laws and legal dispositions granted by the Constitution; this is why it is necessary to develop certain abilities and professionalize the municipal public servants.

An inclusive, plural and democratic Federalism is required, one that proportionally distributes economic power to the country's 2240 municipalities and also strengthens the municipality as its cornerstone, actively incorporates it to the political organization system of the State and promotes regional development as an effective instrument of democratic governance.

Regional development can be encouraged "locally" by mayors who can exercise faculties promoted by the 1983 and 1999 constituent: municipalities have the right to collect taxes on real state, shares and incomes that result from providing their public services; incorporating Municipality as a government order and greater powers to City Council so that municipalities of different states can associate to efficiently provide public services or exercise their appropriate duties in a better way.

Intermunicipal cooperation of Mexico's municipalities has been a regular practice between neighboring or adjacent municipalities on how to provide public services, according to data obtained by the National Survey of Municipal Institutional Development of 2000, intermunicipality mainly takes place between rural and

ment He received his specialty from the Development of Rural Business Training Program from the Panamerican Institute of Senior Business Management (Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresa), IPADE. In the past he has worked as Legal Director for FORTAMUN, S.C.; Specialized Consultant in the Municipal or Intermunicipal Association, Corporate Associate in the De la Peza y Matuk Law Firm, Legal Advisor for the Mexican Institute of Social Security's (IMSS) Direction of Incorporation and Income, Advisor to Europe's Regional Director of PROMÉXICO with headquarters in London and jurisdiction in the United Kingdom, Spain, France, Italy, Belgium and The Hague; International Commerce Officer of PROMÉXICO with headquarters in London responsible for exportations in the United Kingdom, Ireland, Portugal and South Africa. He currently works as an International Associate, in the London office, to the Curtis Mallet-Prevost Colt & Mosle Law Firm, developing European investment projects in Latin America and as an Associate of the INAP.

high marginality municipalities (62%) and to a lesser extent in other regions (38%). Municipalities primarily associate to provide public services such as potable water, public security and cleaning and garbage collection; according to the survey of 2427 municipalities, 527 united.

Mayors think that the main obstacles that municipalities face to better the provision of public services, according to the survey are:

- a. Lack of financial resources
- b. Administrative problems
- c. Lack of trained personnel
- d. Population scattering

Municipal association is a subject that has been gradually introduced into the municipal agendas all over the country, up to 2002 only 20% of the municipalities had used this formula. Only 30% of these associations had local legislature approval, 42% did not have this approval and the other 28% did not have a formal agreement. Of the 484 municipalities that resorted to association, 44% have a government body, 20% have a surveillance committee and 17% do not have any representation.

Overall, municipal association experiences are considered good in 75% of cases, the expected rate of continuity is 60%. According to mayors, the main outcome was population benefit (27% of cases), followed by the improvement of service coverage (17%) and the improvement of financial capacity (16%)¹.

In the year 2007, foundations for a new intermunicipal model with a territorial perspective were laid when the decree to constitute the “Municipal Association of the Tierra Caliente Region of the State of Guerrero” was approved by the Congress of said state.

The Intermunicipal association based its collective work on improving the distribution of resources and designing local and regional cooperating strategies between Federation, States, Municipalities and international agencies that included a Strategic Territorial Approach and Quality Management.

¹ Municipal Association: a challenge to intergovernmental relation schemes, María Eugenia González Alcocer, SEDESOL.2002.

Because of what we have said, the Municipal Association or Intermunicipal with a territorial perspective is a strategy for local development in which associated municipalities through their Councils approve common projects of regional development by means of a formal agreement.

The Municipal Association with a Territorial Perspective follows a collaborative framework with federal and state government orders and international agencies to promote intermunicipal projects, providing seed capital that in our experience are resources from the Municipal Institutional Development Program (Programa de Desarrollo Institucional Municipal (PRODIM)) which is 2% of the Municipal Infrastructure Social Fund (Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM)) department 33; to carry out solid waste disposal, sewage, TIF, infrastructure, public security and revenue projects in order to generate resources, productive projects, etc.

The intermunicipal association in globalized territories requires political will from mayors to generate their own social power, achieve effective management of territorial development that will allow them to develop their abilities and potentiality and professionalization of the municipal public servant.

Municipal association in this context is a territorial development strategy that promotes social participation and collective action from the basic cell of our administrative and political system: the Free Municipality.

It demands legislative initiatives like the ones the Republic's Senate has raised, to promote Federalism with a Territorial Perspective that strengthens the Federal Pact.²

1. Intermunicipality Legal Framework

Article 115, chapter III paragraph i) of the Federal Constitution gives municipalities the capacity of *Municipal Association of*

²The modernization of Mexican Federalism, Federalism Committee of the Senate, Collective Edition, Federalism and municipal association with territorial perspective, Senator Ángel Aguirre Rivero, Mexico, November 2008 p. 57.

different States: municipalities will be able to coordinate and associate themselves to provide public services more efficiently or exercise their appropriate duties in a better way; if their city councils have agreed to this previously. In this case, when two or more states have associated they will have to be approved by the legislatures of their states.

Article 115, chapter III paragraph i) of the Federal Constitution gives municipalities a Subsidiary Mechanism: likewise, when a Council considers it necessary it will be able to make agreements with the corresponding state so that directly or through the appropriate agency, it temporarily takes over some of them or they are exercised coordinately along with the municipality.

Article 115, chapter III paragraph i) of the Federal Constitution gives municipalities the right to Municipal Indigenous Association: indigenous communities that live within municipal range will be able to coordinate and associate in accordance with the law.

1.1 Mexican Official Norm (NOM)

It is imperative that all 2240 public municipal administrations that take care of most public services follow the Mexican Official Norms as noted in Article 115 chapter III; particularly those concerning solid waste disposal which represent a viable alternative to solving the serious problem that garbage poses to the Mexican society.

It is important to mention how serious the problem of outdoor garbage dumps is for every municipal government in Mexico. The common garbage problem that municipalities have could be solved through intermunicipality with a territorial perspective with a regional waste disposal facility.

These municipal association processes of local governments are carried out to solve the garbage problem through common solutions; the mayors exercise their right to associate as noted in Article 115, chapter III paragraph i).

It is also noteworthy to make known the possible solution alternatives that most Mexican municipalities face when providing solid waste disposal services as explained in Constitutional Article 115 reformed in 1999, chapter III establishes that municipalities will also be in charge of the collection, transfer, treatment and disposal of waste.

Similarly, it is established that without damaging constitutional dispositions when providing public services, the provisions established by federal laws should be observed by municipalities so that they can associate themselves to provide public services or appropriate duties or arrange the provision of these with the corresponding State.

The meaning and impact of the reform of said chapter is directly linked with the measures that municipalities have to assume in a more direct and efficient way concerning the provision of public services; it is clear that because most of the country's population has settled and lives in municipal territories it is where the highest levels of contamination of water bodies, groundwater, soil and air are found due to wastewater and final disposal of waste.

One of the main problems that municipalities have is a health one caused by the lack of an appropriate solid waste disposal, that the NOM-083-SEMARNAT-2003 defines as: those generated in homes resulting from the removal of materials used in domestic activities, consumed products and their packaging or wrapping; residues that come from activities from other establishments or that are found with domestic characteristics on public roads, and those resulting from the cleaning of roads and public places.

These solid wastes are produced in each and every one of the municipalities that have serious sanitation problems, river and natural resource contamination.

This service is regulated by Mexican Official Norm NOM-083-SEMARNAT-2003, environmental protection specifications for site selection, design, construction, operation, monitoring,

closure and complementary building works needed in an urban solid waste disposal and special handling facility of the Federal Government's Environmental Protection and Natural Resources Agency (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)). Final waste disposition facility is understood as a "place where urban solid and special handling residues are disposed of permanently".

To achieve this, municipalities across the country should have a landfill. "Building work involving methods and engineering building works for the final disposition of urban solid and special handling waste in order to control through compaction and additional infrastructure environmental impacts" (Official Gazette, 2004) (*Diario Oficial de la Federación, 2004*).

As we can see this is a function municipal mayors have to administer and operate this public service, in real life it becomes complicated by the lack of economic and technical resources, and even more when state and federal instances intervene and force municipalities to meet certain environmental protection norms to provide this important service.

It is important to point out that the problem that concerns us is a clear example of responsibility between the three orders of government; this requires great social participation and collective action to foster a culture, raise awareness and take immediate and urgent actions to allow the caring of natural and environmental resources through proper disposal of solid waste.

This responsibility is found in different municipalities that have found a solution to the problem of provision of basic public services to the population which requires qualified technical assistance and economic resources to administer, operate and regulate it.

These requirements are rarely met by the municipality due to the technical and budget limitations, if the municipal mayors exercise their right to associate as found in Article 115 they

would benefit from the municipal union or association through the legal concept of intermunicipality to solve common government and public municipal administration problems.

We are facing a promising scenario that allows finding satisfactory care to common municipal problems in Mexico with common solutions when providing for basic sanitary service and meeting with environmental regulations through a regional landfill.

According to municipal association legislation, states consider three types:³

Low profile legislation: it is found in states where the subject has not been legislated or where there are conspicuous gaps.

Average legislation: states that have legislated on intermunicipal association and coordination matters even though they have precepts that limit or condition the autonomy of local governments to associate or coordinate themselves with other municipalities of their own state or of other states.

High profile legislation: states that have a highly developed legislation. These legal frameworks characterize themselves for establishing procedures and requirements to achieve association agreements, taking into account organization forms and how this association is working or having a wider range intermunicipal coordination, at least in terms of rules; all of which would encourage the possibility of a statutory consolidation of the Intermunicipal Associative Figure to improve efficiency of delivery of public services and promote a better performance of duties of municipal jurisdiction.

Likewise, this legislative suitability regarding municipal association should be embodied in the Municipality's organic laws and in municipal regulation.

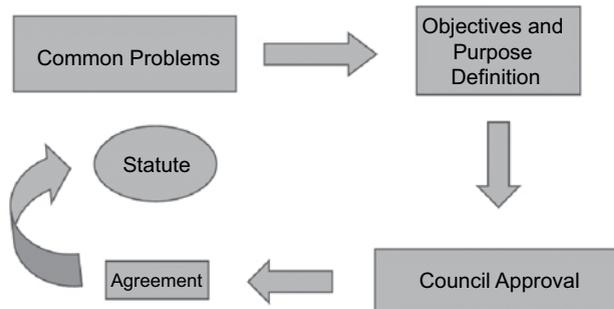
³ Intermunicipalities: Practice of Cooperation for Institutional Strengthening, Social Development and Rational Territorial Order; Leticia Santín del Río, 2003.

2. Conceptual Framework on Intermunicipality

To exercise municipal association capacity or intermunicipality, this voluntary union among municipalities has to be formalized by means of a formal agreement through Council approval to solve common problems that usually concern municipal public services and the correct exercise of their duties through the legal concept of intermunicipality established in Article 115 of the Constitution in order to improve the population's quality of life.

Ergo, the voluntary union of municipalities supported by a national, state and municipal legal framework to solve common problems based on a formal agreement between councils that contains specific purposes and goals to provide public services and exercise their appropriate duties in a better way. This would constitute the most appropriate means to rationalize and maximize resources, actions and administrative management (Diagram 1).

Diagram 1. Conceptual Framework on Intermunicipality



Source: French-Mexican Program for Municipal Cooperation. INAFED. Gob. 2003.

Background and Current Situation

In the year 2003, the National Institute for Social Development (Instituto Nacional de Desarrollo Social, (INDESOL)), decen-

tralized body of the Federal Government's Social Development Agency promoted municipal association through an official national announcement to all of the country's municipalities. On June 3rd 2003, the INDESOL, the state of Guerrero and the municipalities of Atenango del Río, Buena Vista de Cuellar, Cocula, Copalillo, Cuetzala del Progreso, Huitzuc de los Figueroa, Iguala de la Independencia y Tepecoacuilco de Trujano of the northern region of the State of Guerrero, decided to participate and constitute themselves into the Municipal Association of the Northern Region of the State of Guerrero (AMZNEG) to attend to four municipal public service common problems:

- I. Reduction of public insecurity rates;
- II. Contamination of regional rivers and bodies of water;
- III. Integrated management of municipal solid waste (garbage), and
- IV. Optimization of municipal fundraising.

For such purpose, legal orders (agreement and internal regulations) were developed by FORTAMUN, S.C.⁴ Consulting, these were accepted thoroughly on December 26th 2003 by the Technical Pro-Integration Committee of the Constitution of the Municipal Association of the Northern Region of the State of Guerrero through the appropriate official letter of release.

Dated December 31st 2003, AMZNEG's agreement and internal regulations were authorized by the Honorable Congress of the State of Guerrero and published May 18th 2004 in the Official Newspaper of the State of Guerrero which was awarded the *Local Government and Management CIDE Award 2005*.

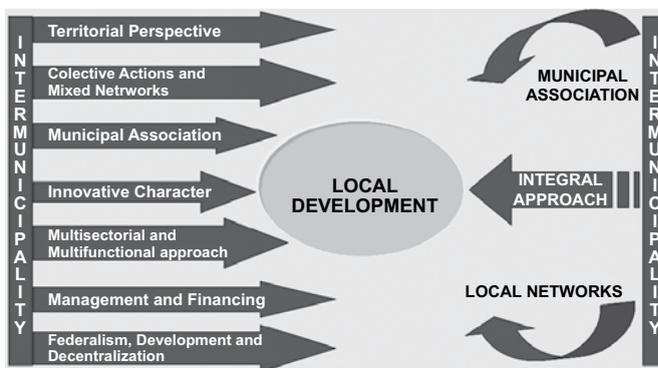
Dated May 31st and June 5th 2007, the project of the decree's ruling which contains the legal basis was approved⁵; this was developed by consultants in intermunicipality, for the constitution of the Municipal Association of the Tierra Caliente Region of the State of Guerrero (AMRTCGRO) including the municipalities of Ajuchitlán del Progreso, Arcelia, Coyuca de Catalán, Cutzamala de Pinzón, Pungarabato, San Miguel Totolapan, Tlalchapa,

^{4,5} Consulting, Technical Assistance and Training for Governments and Municipal, State and Federal Public Administration, as well as the Executive, the Legislative and the Judicial.

Tlapehuala y Zirándaro de los Chávez, *earning a semifinalist spot at the CIDE Awards.*

The legal basis includes a preamble in which it is considered that the Intermunicipal Association should have a *strategic territorial and quality management approach* to exploit their inherent potential allowing them to avoid resource dispersion, eliminate duplicities, facilitate instrumentation, operation and evaluation of plans, programs, projects and actions implemented by public policies, improve resource distribution and design local and regional cooperation strategies among federation, states and municipalities.⁶ Decree 372 of the Honorable Congress of the State of Guerrero. (Diagram 2)

Diagram 2. Intermunicipal model with a Territorial Perspective



Source: developed by author, Master's degree thesis, Postgraduate School, Campus Puebla 2007, p. 75.⁷

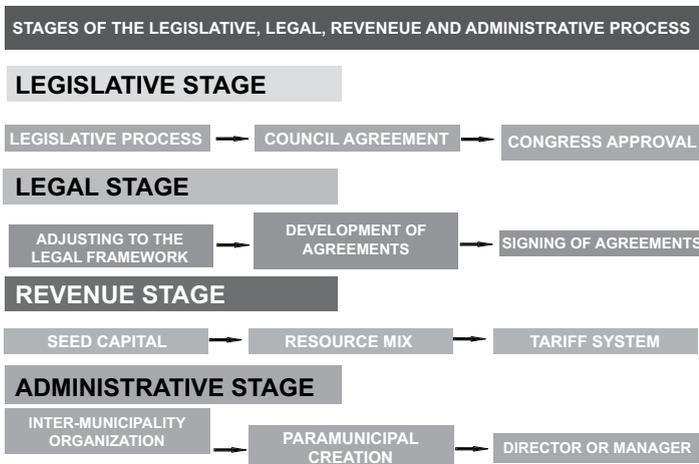
Thus, the municipal association can execute integrated municipal projects. In other words, social, economic, humane and environmental areas of the municipalities will allow not only the launching of basic municipal service projects but also the execution of strategic productive projects involving infrastructure and revenue;

⁶ Decree 372 that authorizes the constitution of the Municipal Association of the Tierra Caliente Region of the State of Guerrero, published on July 6th 2007 in the Official Journal of the State of Guerrero.

⁷ Several meetings took place which resulted in a formal agreement of the nine councils by signing the agreement, collective action for local development to solve urban solid residue handling, local development achieved through a territorial perspective, collective action and municipal association among others were important aspects.

responding to local needs, using the mayor’s associative abilities in which the Intermunicipality with Territorial Vision was used. We can appreciate that the association assumes i) the existence of an entity with its own legal persona and assets different to those of its members, ii) the signing of a contract, understood as a legal act that constitutes itself by an agreement of wills and that produces legal consequences and iii) a goal or common purpose that must be lawful and possible. Four stages are recommended for its constitution, operation and performance (Diagram 3).

Diagram 3
Legislative, Legal, Revenue and Administrative Stages in the launching of Intermunicipality



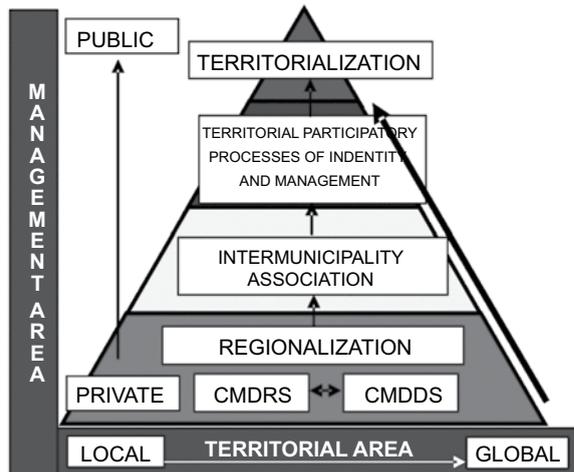
Source: developed by author, INAP-IHAEM, 2008. ⁸

To formalize the association of neighboring municipalities or intermunicipality with territorial perspective a participatory process of identity and management with all the actors of the territory, with the participation of the deliberative bodies within the municipalities such as the Committee for Municipal Development Planning (COPLADEMUNES), Municipal and

⁸ Action Coalition for Intermunicipal Training Projects in the State of México, Training Workshop for Leaders-Managers in Intermunicipality, August 4th and 5th 2008 and Training Workshop for the Strengthening of Intermunicipality in the State of Mexico, August 12th and 13th 2008.

District Committees for Sustainable Rural Development (CMDRS, CDDRS) as well as social and private organizations to promote regionalization and territorialization (Diagram 4).

Diagram 4.
Intermunicipality with a Territorial and Management Perspective.



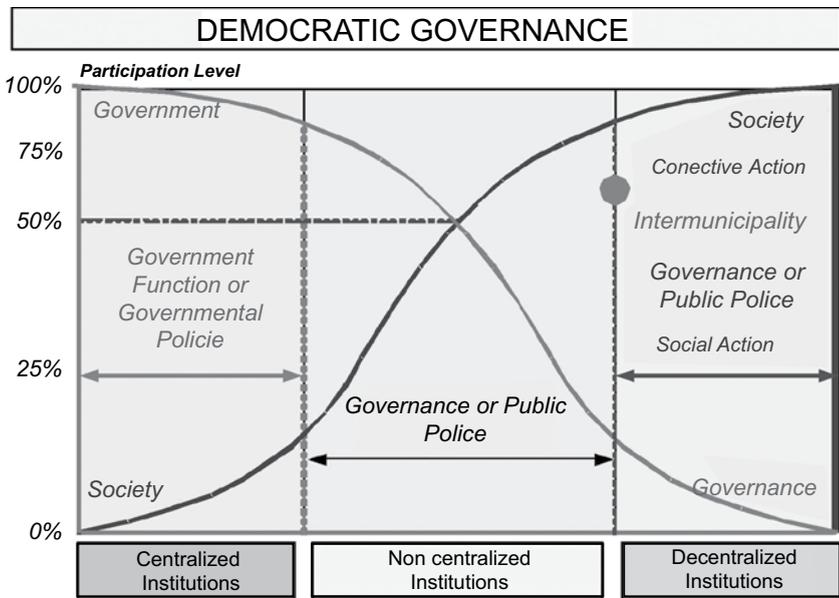
Source: developed by author with the help of Echeverri R, Master's degree thesis, Postgraduate School, Campus Puebla, 2007, p. 38.⁹

The Legislative Stage needs to get started by celebrating a formal agreement between partner's Councils, to formalize the constitution of the association and give it legal persona to start simultaneously the Legal Stage, through the developments of two legal instruments: the development of an agreement of municipal association that gives it life of its own and internal rules to develop its organic structure to operate and start the Revenue Stage through programming, financing and managing to procure funds from a seed capital, mixing resources and the development of a tariff system to collect duties as a remuneration for the public service provided, according to the appropriate municipal revenue laws (Diagram 5).

⁹ This model was used to constitute the Municipal Association for the Tierra Caliente region of the State of Guerrero (AMRTCGRO) approved though Decree 372 on June 5th 2007 by the Honorable Congress of said State.

One of the fundamental aspects of municipal association or intermunicipality is social and community involvement, expressed in a good governance of public policies that allows society to participate in the design and implementation of public policies that will result into an inclusive, plural and democratic collective action of social welfare to achieve balance between government and society through a simultaneous operation of government management and public policy (Diagram 7).

Diagram 7
Public Governance: Promotion of Intermunicipality



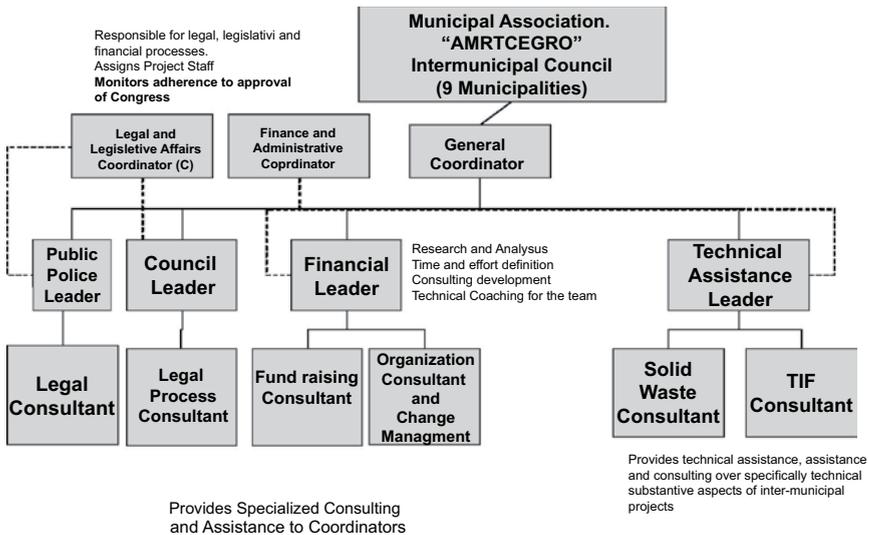
Fuente / Source: *Administración Pública: Una Visión de Estado*, José R. Castelazo, INAP, México, Octubre 2007, p. 55.¹²

The Administrative Stage takes place by executing and administering projects, through organizing intermunicipality (Diagram 8).

Service of the Municipal Association of the Tierra Caliente Region of the State of Guerrero (AMRTCGRO).

¹² La Asociación de Municipios con Visión Territorial, es un órgano colegiado intermunicipal, que participa en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, en que la acción social y colectiva es indispensable para alcanzar una gobernabilidad democrática, que sigue siendo necesaria para el desarrollo de una sociedad más justa e incluyente.

Diagram 8
Organization chart of Intermunicipality



Source: Developed by the autor with the help of INAP, 2008.¹³

Mayors, state governors, the Federal Government through State agencies and decentralized bodies like the National Institute for Federalism and Municipal Development (INAFED), Ministry of the Interior as well as research, professionalization, consulting and technical assistance institutions like the National Institute for Public Administration A.C. (INAP), have the political will to promote intermunicipality.

On the month of July 2008 an agreement between the INAP and State Government was celebrated through the Revenue Institute of the State of Mexico (IHAEM), to carry out a project called **Action Coalition for Intermunicipal Training Projects of the State of Mexico**, its first stage involved an administrative leadership training process in intermunicipality, as well as the development of a participatory diagnosis to support the IHAEM and the Planning Committee for the Development of the State

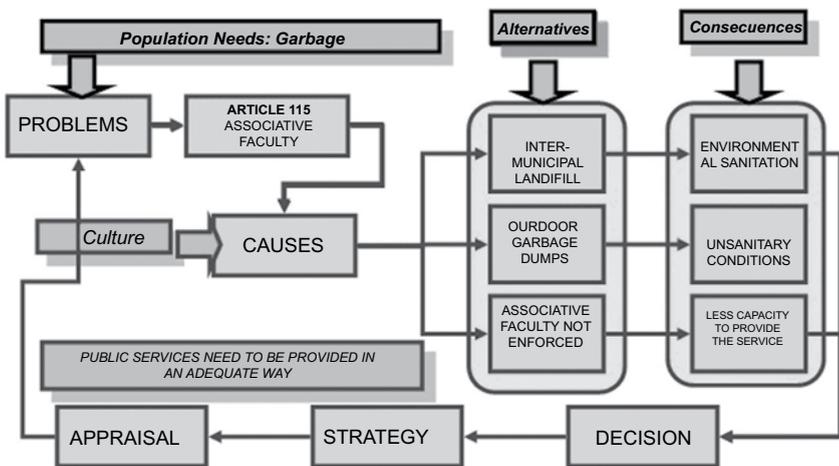
¹³ Organizational chart developed as a case study in the Fourth Module: Operationalization of the solution in the certificate training program for Consultant Formation in Public Administration, INAP, November 2008 for the Municipal Association of the Tierra Caliente Region of the State of Guerrero (AMRTEGRO).

of Mexico (COPLADEM) to identify projects and proposals for legal reforms.

A state workshop was held on August 4th and 5th to form a team of Leaders-Managers in intermunicipality.

A state workshop was held on August 12th and 13th 2008 to Strengthen Intermunicipality in the state of Mexico involving INAFED, INAP, IGLOM, SEDESOL, CONAGUA, BANOBRAS, national experiences from the State of GUERRERO and NAYARIT and international experiences from FRANCE and DEXIA (Mexico Local Credit) (Diagram 9).

Diagram 9
Harvard Model to make decisions as applied to
Constitutional Article 115, chapter III, example of public
service paragraph c): cleaning, collection, transportation,
treatment and final disposal of waste (garbage)¹⁴



As a result of these labors, 30 leaders in Intermunicipality have been formed and 40 municipalities have been identified as having proposed from their local perspective 25 intermunicipal association projects.

¹⁴ Model presented in the State Workshop for the Strengthening of Intermunicipality in the State of México on August 13th 2008 by Jorge Pérez Cuevas M.d. Revenue Coordinator of IHAEM, State of Mexico

The IHAEM labor deserves special acknowledgment, because it is a body that has made a thorough revision of Federation policies with an eminently municipal perspective through which local governments are strengthened in political and revenue areas; in that context municipal association or intermunicipality is a topic that allows the strengthening of public municipal revenues, makes associate municipalities self-sufficient and generators of their own income.

There is currently a commitment to support IHAEM's intermunicipality with a territorial perspective projects that are feasible to execute through the operational Guide and the ABC of Intermunicipality with a Territorial Vision for Regional Development; as well as an agreement and model regulations to be specifically proposed to be constituted in the next public municipal administrations, 2009-2012.

The identified intermunicipal projects can be classified according to the following typology:

1. Landfills (final disposition of municipal solid waste);
2. Drinking water treatment plants;
3. TIF;
4. Infrastructure Work (Roads);
5. Intermunicipal Tourist Corridors
6. Productive projects according to the state's region vocation, and;
7. Regional centers of control and regulation of canine and feline health.

Also, plausible intermunicipal projects with the neighboring states of Guerrero and Hidalgo have been identified.

3. Paradigms

According to the survey conducted by INDESOL in the year 2000, intermunicipality takes place mostly between rural and high marginality municipalities; municipalities associate mainly

for the provision of potable water, public security and cleaning and collection of garbage.

Intermunicipal associations are governed by public law in which local autonomy is inscribed and includes the municipal right to associate to carry out common interest tasks y find a solution to one or more shared problems like building works, public services y other activities within its area of competence within the State. Its legal persona is different to that of municipal members where every one of them keeps its own persona without the risk of transferring their powers and duties to a new supra-municipal entity or complex local entity to fulfill specific ends, in the Mexican case this public law figure was born with the 1999 constitutional reform of Article 115.

3.1 Paradigms of the Municipal Association or Inter-municipality de la Asociación de Municipios o Intermunicipalidad

- Professionalization of advisors, coordinators, technical and administrative personnel of Municipal Associations;
- Certification according to Labor Standards of Competence.
- Implementation of a Results based management system (GpR).
- Certification of the International ISO Workshop Agreement in Local Government 4 IWA.
- Certification of indicators from the “from local” agenda, and
- Implementation of the Performance Evaluation System in Municipal Associations.

The Intermunicipality paradigm is to put into operation projects that have a territorial perspective to launch infrastructure and urban development projects, the use of natural resources and environmental preservation; revenue projects to generate their own income; productive projects and competitive strategic projects of regional impact, in general.

Another paradigm is that municipal association can increase the percentage of Urban and Metropolitan Municipalities by having a strategic territorial perspective.

The territorial perspective is supported by the 21st Letter of the United Nations (UN), as well as the “Municipal Association for the Tierra Caliente Region of the State of Guerrero” for the Institutional Development for Good Government, Inclusive Social Development, Sustained Economic Development, Sustained Environmental Development (Diagram 4), as well as the Sustained Rural Development as of 2001 with validation of the Sustained Rural Development Law because of the vocation most municipalities in Mexico have.

4. Intermunicipal Competitiveness Analysis.

Considerations in Competitiveness of the Municipal Association or Intermunicipality

Intermunicipality with territorial perspective promotes Territorial Competitiveness.

Territorial Competitiveness

Boosting territorial perspective requires a different way of perceiving social organization, not as a mean but as an end to face the challenges of the four components of territorial competitiveness: economic, social, environmental and global competitiveness.¹⁵

Intermunicipality pursues wellbeing for the actors that live in the region through territorial competitiveness that seeks to face the market's competitiveness and guarantee at the same time environmental conservation, economic viability, social participation, cultural promotion and to make the most of globalization through the use of networks and inter-territorial articulation.

Municipalities have the conditions to strengthen their financial autonomy if they achieve to diversify their financing sources and mix them to boost territorial competitiveness. In the same spirit they can arrange for a better access to financing for intermunicipal projects.

¹⁵ Territorial Competence. Elements of Discussion, Rafael Echeverri, Synopsis No.7 July 2003.

5. Design of the Municipal Association or Intermunicipality.

Adapt legal inter-municipality instruments: agreement and statutes of the Association according to local legislation and municipal regulation.

Make a diagnosis of the current situation and elaborate a SWOT matrix.

Carry out a self-assessment of the intermunicipal association with the help of the 7 basic principles of the LEADER perspective to achieve local territorial development that is the main goal of intermunicipality.

The use of the basic principles of the LEADER methodological proposal as well as the use of performance indicators and assign them a value, is recommended.

Make a diagnosis of the current situation and elaborate a SWOT matrix.

Table 1

STRENGTHS	OPPORTUNITIES
<p>What are the positive aspects we have to allow the proper operation of intermunicipality?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Social participation • Municipal association • Transparency and accountability • Consolidated purchases • Economy of scale • Greater organization • Team work 	<p>What are the positive aspects we have outside the territories of the 9 municipalities of the Tierra Caliente Region that could allow the proper operation of intermunicipality?</p> <ul style="list-style-type: none"> • International Cooperation • Bonds granted by foundations or congregations • Financing • Institutional support • Non-recoverable resources
WEAKNESSES	THREATS
<p>What are the negative aspects we have within the territories of the 9 municipalities of the Tierra Caliente Region that could prevent the proper operation of intermunicipality?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lack of training • Political party problems • Lack of knowledge 	<p>What are the negative aspects we have outside the territories of the 9 municipalities of the Tierra Caliente Region that could allow the proper operation of intermunicipality?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Adjustments in Federal participations of Department 33 • Disorganized dependencies if an effective inter-institutional coordination is not promoted

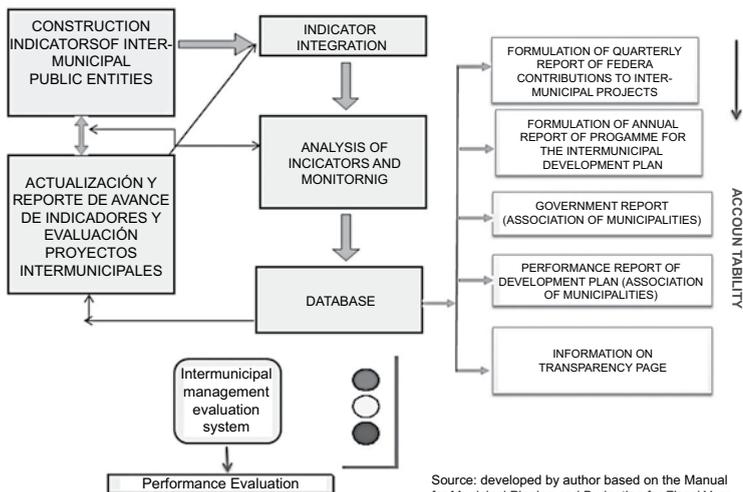
Source: Developed by the autor with the help of “AMRTGRO”, 2007.

As a result of the investigation of municipal association, an evaluation system of Municipal Management requires to be imple-

mented using performance indicators: strategic and management ones using the measuring dimensions of effectiveness, efficiency, economy and quality¹⁶.

Intermunicipal Management Assessment System

NEW INTERMUNICIPAL MODEL: A TERRITORIAL PERSPECTIVE



Source: developed by author based on the Manual for Municipal Planning and Budgeting for Fiscal Year 2010 for the Ministry of Finance of the State of Mexico.

Resources: Quality Management Systems (ISO9000) and International Workshop Agreement (ISO-IWA4), that allows certification and development of Human.

Conclusions

Advantages and Possibilities of Municipal Association or Intermunicipality

Association of neighboring municipalities or intermunicipality is formalized through a formal agreement of public law bestowed by Article 115, Chapter III, paragraph i) so that municipalities, having their councils previously agreed, can coordinate and associate themselves to efficiently provide public services or exercise their appropriate duties in a better way.

¹⁶ Official Journal of the Federation, (2007.) Political Constitution of the United Mexican State, Article 134 Federal Constitutional Reform Public Expenditure and Control published in the Official Journal on May 7th 2007. National Commission for Accounting Harmonization <http://www.conac.gob.mx>

This legislative precept takes into account new ways to provide public services or municipal duties, among which we can find intermunicipal association and the procedure for it to take place.

The object of the agreement is that municipalities through intermunicipal association can achieve a greater economic, social and territorial integration by means of building consensus and agreements based in plural and sustainable criteria, obtaining a specific organic structure with their own physical and financial capacity and having made a diagnosis can identify their individual problems to solve them with regional development detonating projects¹⁷, representing for the 2440 municipalities a viable and feasible alternative to boost regional development, reason to state, in the context of Mexican Federalism, the advantages and possibilities of municipal association with a Territorial Perspective are used to:

- Strengthen municipalities without affecting the entities of the Federal Pact in which the Mexican State is based.
- Promote economic, political, social and cultural development in the Municipality.
- Promote decision-making coordination as a political and administrative associative figure that organizes cooperation between municipalities.
- Generate a horizontal coordination and responsibility mechanism to formulate and exercise action and public management strategies locally and regionally.
- Run decision making to manage public services as a collegiate politically plural body.
- Promote decision making mechanisms as a way to budget; respecting differences between municipalities, each delegation exercising one or more powers.
- To acquire powers, while retaining municipal autonomy and accountability.
- To acquire the habit of accountability between municipalities.
- Promote a more rational and strategic use of resources to generate an integrated regional development.

¹⁷ Guide for Municipal Institutional Enforcement, Number 2 of Healthy Public Finance.

- Value municipal territories encouraging their development as well as local initiatives.
- Strengthen the ownership of the appropriate duties of the Municipality, which are voluntary, flexible and self-organizing.
- Eliminate gaps in public municipal administration and meet basic responsibilities when providing public services by uniting and making them stronger and also ending with their usual isolation.
- Enhance rational and strategic use of resources.
- Improve planning and management of the territory.
- Generate scale economies.
- Contribute to regional integration.
- Promote regulatory approval.

Having said this, Municipal Association or Intermunicipality calls for legal instruments, inter-government programs, social participation, collective action and public policies to achieve final impacts to promote regional development, for example the one that refers to the final disposition of solid waste (Diagram 10).

Bibliography

Castelazo, José R. (2007), *Administración Pública: Una Visión de Estado*, INAP.

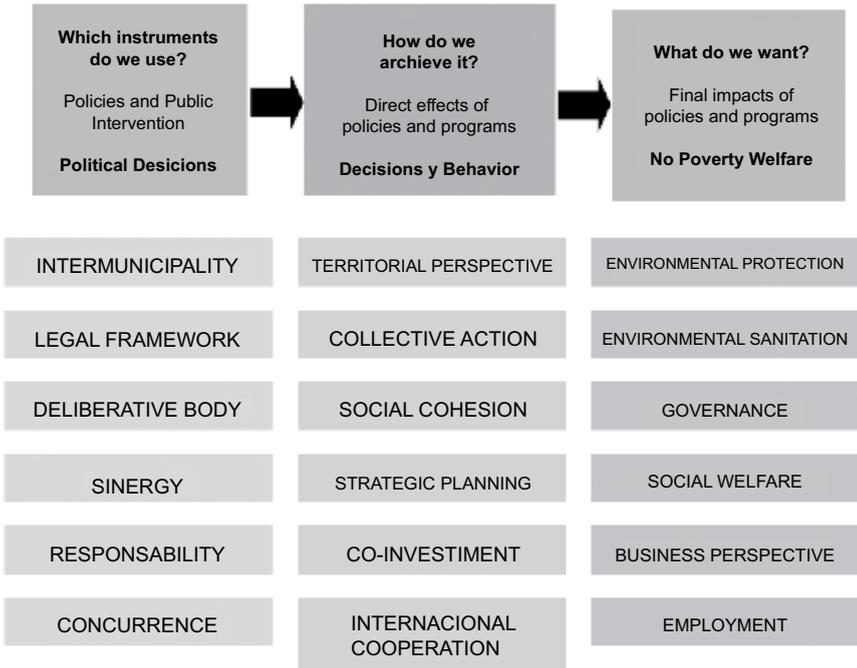
Comisión de Federalismo del Senado de la República, (2009), *La Modernización del Federalismo*, Edición Colectiva, México, Senado de la República.

COPLADEG, (2007), Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guerrero: COPLADEG.
<http://www.copladeg-gro.net/inicio.php>

Diario Oficial de la Federación, (1999) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Últimas reformas publicadas en el DOF, 27 de septiembre de 2007.

Diario Oficial de la Federación, (2001) Ley de Desarrollo Rural Sustentable, últimas reformas publicadas en el DOF, el 2 de febrero de 2007.

Diagram 10
Instruments, policies and programs that intervene to
achieve legal viability of the intermunicipal
project regarding the final disposition of solid waste.



Fuente: Developed by the autor with the help of Echeverri R., Master’s Degree Thesis, Postgraduate School, Campus Puebla, 2007. p. 73.¹⁸

“From a Legal, Social, Economic, Political, Financial, Sustainable and Administrative Point of View; starting up Municipal Associations is viable, transferable and replicable”.

¹⁸ It is important that the Municipal Association has a Strategic Territorial Development Plan with a Vision for the Future, so that the Intermunicipal legal figure lasts 99 years to ensure the continuity of regional impact projects.

Bibliography

- Castelazo, José R. (2007), *Administración Pública: Una Visión de Estado*, INAP.
- Comisión de Federalismo del Senado de la República, (2009), *La Modernización del Federalismo*, Edición Colectiva, México, Senado de la República.
- COPLADEG, (2007) Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guerrero: COPLADEG.
<http://www.copladeg-gro.net/inicio.php>
- Diario Oficial de la Federación, (1999.) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Últimas reformas publicadas en el DOF, 27 de septiembre de 2007.*
- Diario Oficial de la Federación, (2001.) *Ley de Desarrollo Rural Sustentable, últimas reformas publicadas en el DOF, el 2 de febrero de 2007.*
- Diario Oficial de la Federación, (2004) *Norma Oficial Mexicana NOM-083-SEMARNAT-2003: especificaciones de protección ambiental para la selección del sitio, diseño, construcción, operación, monitoreo, clausura y obras complementarias de un sitio de disposición final de residuos sólidos urbanos y de manejo especial, publicada en el DOF el 20 de octubre de 2004.*
- Diario Oficial de la Federación, (2007) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, últimas reformas publicadas en el DOF, el 19 de junio de 2007.*
- Diario Oficial de la Federación, (2007) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 134 Reforma Constitucional Federal en materia de Gasto Público y Fiscalización, publicada en el Diario oficial el 7 de mayo de 2007.*
- Comisión Nacional de Armonización Contable
<http://www.conac.gob.mx>
- Echeverri, Perico; Rodríguez, Adrián, Sepúlveda, Sergio; (2003) *Competitividad Territorial. Elementos para la discusión*, IICA. Sinopsis No. 7, Julio 2003.
- Echeverri Perico, (2006), *Economía y competitividad del territorio rural.*
http://www.imacmexico.org/file_download.php?location=S_U&filename=10446452200Echeverry.doc

- Ec-europa, (2007), We bring to your attention the LEADER Competence Pool (LCP). http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/indez_es.htm
- E-local, (2007), Municipios de la Tierra Caliente estado de Guerrero. www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/guerrero/municipios
- European Commission, (2004), The EU's relations with Latin America: ¿Qué es la cohesión social? III Cumbre entre la Unión Europea y América Latina/Caribe
- Guerrero, (2007), Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero. <http://www.guerrero.gob.mx/pics/legislacion>
- INAFED.gob(2007) Programa Franco-Mexicano de Cooperación Municipal Entidades participantes www.inafed.gob.mx/work/resources/Publicaciones
- INDESOL, (2000), Datos de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal, 2000. INDESOL - INEGI.
- Luna P; Malangón V; Pérez Rasgado F, (2007), Intermunicipalidad, un estudio de caso: El relleno sanitario de la Región de Tierra Caliente Estado de Guerrero. Instituto de Administración Pública de Nuevo León (IAPNL). <http://www.iapnl.org.mx/INTERMUNICIPALIDAD%2060907.ppt#1>
- Orden jurídico, (2004), Reglamento interno del Comité de Planeación del Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/>
- Orden jurídico, (2007), Código Civil del Estado Libre y Soberano de Guerrero número 358. www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/GUERRERO
- Organización de las Naciones Unidas, (1992), Agenda 21. Editorial Organización de las Naciones Unidas (ONU), publicada el 3 de Junio de 1992.
- Parra Vázquez, M., (2006), Conferencia: autonomías, autoinstitución, autogestión ¿nuevos modelos de participación?, Seminario Internacional “Del Desarrollo Rural al Desarrollo Territorial”. Colegio de Postgraduados, Campus Puebla, 14 de noviembre de 2006.
- Periódico Oficial del Estado de Guerrero, (1990), Ley Orgánica de Municipio Libre del Estado de Guerrero <http://www2.scjn.gob.mx/legislacionestatal/>

- Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, (2007), Decreto Número 372 por el que se autoriza la Constitución de la Asociación de los Municipios de la Región de Tierra Caliente del Estado de Guerrero, Chilpancingo, Gro. México. <http://www.guerrero.gob.mx/pics/legislacion/659/D372ACAMRTCEG.pdf>
- Pérez Rasgado, Fernando E., (2007), Tesis de Maestría, Intermunicipalidad con Visión Territorial como Estrategia para el Desarrollo Rural Sustentable: Región de Tierra Caliente del Estado de Guerrero, Colegio de Postgraduados, Campus Puebla.
- Pierre, Jean, (2003), Información y Documentación de la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU), sobre las Asesorías de Expertos Franceses en México. México, D. F. Programa Franco-Mexicano de Cooperación Municipal. México.
- SAGARPA, (2005), Estrategia de desarrollo rural municipal. http://www.sagarpa.gob.mx/desarrollorural/catalogo/files/estrategia_ddrm.pdf
- Santín del Río, Leticia, (2003), Las Intermunicipalidades: Práctica de Cooperación para el Fortalecimiento Institucional.
- SEDESU, (2006) Guía para la realización de planes de regularización, conforme a la NOM-083-SEMARNAT-2003. Secretaría de Desarrollo Sustentable. <http://www.queretaro.gob.mx/sedesu/medioam/intrujuri/guia%20083.pdf>
- SEMAREN, (2006) Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales del Gobierno del Estado de Guerrero.
- Sepúlveda, S., (2004), Desarrollo Rural Sostenible: enfoque territorial. www.fsa.ulaval.ca/personnel/vernag/eh/F/cause/lectures
- SDUYOP, (2007) Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Estado de Guerrero.
- Zepeda, Francisco, (1997), Avances en el Tratamiento de desechos sólidos, Editorial PNUD, Organización Panamericana de la Salud, (OPS).

Revista de Administración Pública



Highlights

Senate. LX Legislature. Committee on Federalism. *The modernization of mexican federalism.* Mexico, Senate, 2008. Collective Edition. 1st. Edition

In the parliamentary debate, without a doubt one of the most important issues of our time, is federalism. This collective work on this topic, “which was attended by 30 senators with great modernizing vision sets a plurality of ideas, thoughts and political positions parliamentarians was held under the coordination of the Committee on Federalism in the Senate, LX Legislature.

The central thesis is privileged is just the renewal and innovation required by our federalism, discussed from various perspectives, experiences and approaches, “so as to address issues of varying complexity and scale, including: the roots and history of Mexican Federalism; State reform, democracy and federalism, the entire field of federal jurisdiction, state and municipal levels and the need for his ordination and balance; centralism and localism: the federal territorial corporate solidarity and subsidiary, the Internal Revenue Code and the spending, redistribution and control of public revenues, the association of municipalities, regional development and so-called metropolitan dimension, international relations, cohesiveness of the state and federal law compared. There are other unique cutting issues such as health protection and even rural development, both seen also from the perspective of a new Federalism” (p. 8).

This work presents the successful experience in various entities, in which its main exponents-current senators, have been

genuine leaders: public officials, entrepreneurs, academics, parliamentarians, mayors and governors.

The work in comment, is a genuine issue of Federalism drivers who struggle to assert, innovate, renovate and modernize the Mexican Federalism and have been actors and key players on the task federalist in their areas of responsibility-government policy. Therefore, this work takes the double value that gives the vocation and knowledge of the federalist cause in the development of legislative initiatives as well as in the design and implementation of public policies, whose common denominator is intended to strengthen the Federal Pact.

Mexican federalism which we live today, aims to be the result of an inclusive and plural democracy. The modernization of Mexican Federalism involves a corporate, subsidiary, supportive, to promote a vision of territorial competitiveness: economic competitiveness, social, environmental and global.

Match the authors of this publication, that the essence of federalism lies in the distribution of power and he has become a real instrument of democratic governance, which implies an appropriate balance in the distribution of powers between the national whole and its parts: Federation, states and municipalities, and is an unfinished task of the constituent power permanently. The Federal system is one of the most widespread in the contemporary world, but also the most complicated, as well as scholars have pointed out: "That concur in the same geographical area two orders of government, raising issues such as could ever be enough effort responsible for their operation, so that as the most delicate watch mechanisms operate coordinately in response to the impeccable precision of constitutional engineering, the subject shaping government systems that will never be sufficiently weighted. (p. 22).

The legal sufficiency of the states and municipalities is a component of the modernization of federalism which, among other legislative actions to reach the towns of Mexico in

the associative powers conferred on it by Article 115 of the Constitution of the United Mexican States in Section III, paragraph i) to coordinate and associate to solve common problems, for more effective delivery of public services and the best performance of the functions allocated to them. "Thus the association of municipalities or an intermunicipal agreement formally agreed to common goals to solve common problems with common solutions, which freely and voluntarily municipalities that create, define its participation in financing and governing bodies and advisory company" (p. 66).

As you can see, the constant theme is Federalism and its modernity, but the rich are different ideological, political and parliamentary authors. It is recommended not only for representatives of the three branches of government but also for society organizations, public authorities, specialists and scholars of government and public administration and other political actors who seek the renewal of Mexican federalism, from the Municipality States and regions of our country that have been the engine of development locally and globally are projected to find better stadiums welfare, equity and social justice.

Resúmenes

Ramón Galindo Noriega, *“La revolución municipalista: el retorno a lo local”*.

Con el propósito de que los municipios puedan contar con recursos para la prestación de servicios, además con atribuciones que le permitan incidir en su propio desarrollo, y para enfrentar en mejor forma los problemas de inseguridad y fragilidad económica, el artículo presenta una propuesta sustentada en tres ejes, en los que se proponen tres reformas legislativas sustanciales, a partir de tres necesidades fundamentales: más facultades, más tiempo, y más recursos. Los ejes mencionados son: a) Más facultades, a través de la implementación de principios rectores de las relaciones intergubernamentales: subsidiariedad, cooperación, coordinación y corresponsabilidad; b) Más facultades, a través de la habilitación a los estados y sus órganos constituyentes para establecer las bases para la elección de los ayuntamientos, su integración y la posibilidad de continuidad de los mismos, y c) Más recursos, mediante la implementación de un sistema que otorgue potestades tributarias a los ayuntamientos y al Distrito Federal para la recaudación de impuestos, vinculando el nivel de productividad y de consumo generado en sus comunidades, al ingreso que perciben.

Raúl Olmedo Carranza, *“La modernización contraproducente de la Administración Pública Municipal”*.

El crecimiento económico mundial ha provocado una sobreexplotación de los recursos naturales del planeta, destruyendo,

contaminando y calentando el medio ambiente. Se han rebasado los límites que permiten al planeta reproducir sus recursos naturales. Además, el 80% de estos recursos son acaparados por el 20% de la población mundial que se concentran en los países altamente industrializados. Los países subdesarrollados, entre ellos México, ya no tienen la posibilidad de pasar al desarrollo tipo Estados Unidos o Europa. Por el contrario, el crecimiento globalizador neoliberal, basado en crecientes exportaciones e importaciones, los pone en una situación cada día más desventajosa. El crecimiento económico mundializado multiplica los eslabones de la cadena de producción-distribución-consumo de cada una de las mercancías que circulan y alejan la distancia espacial entre el punto de producción y el punto de consumo, minimizando al municipio. Sin embargo, este modelo de crecimiento está llevando a la humanidad a su exterminio.

Para detener esta marcha hacia la destrucción del planeta y de la humanidad es necesario iniciar un movimiento inverso: el “descrecimiento”, que significa acercar de nuevo la distancia espacial entre producción y consumo, lo que permitirá la eliminación de los eslabones innecesarios en las cadenas de producción-distribución-consumo. Así, la municipalización de la actividad económica se perfila como el lugar de la salvación del planeta y de la humanidad. Sin embargo, hoy en día la modernización de la administración pública, tanto federal como estatal y municipal, está orientada a impulsar el “crecimiento”, pero con resultados contrarios y contraproducentes. Es necesario ahora iniciar la transformación de la administración pública hacia el “descrecimiento”.

Eduardo de Jesús Castellanos Hernández, *“La actualización, publicación y difusión de reglamentos municipales”*.

Se revisa la ubicación del orden jurídico municipal en el universo normativo nacional; si bien existe una estructura más o menos cohesionada, y homogeneidad en sus atribu-

ciones y facultades, también existe una tremenda disparidad en sus condiciones e infraestructura. La reglamentación municipal –Bandos Reglamentos, Ordenanzas, Acuerdos, Circulares, Planes, Programas, Lineamientos, Manuales, Disposiciones administrativas– regula las facultades exclusivas del municipio y las concurrentes con la Federación y los estados. Del universo de 2440 municipios, la reglamentación se concentra en 2022. La Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional (DGCCOJN) de la Secretaría de Gobernación reúne en su página web más de 43 mil normas federales, locales y municipales y 1303 tratados internacionales vigentes. Se concluye que el Sistema de Compilación de la DGCCOJN es una opción viable para insertar al ámbito municipal, contribuyendo con ello a consolidar al Estado Derecho y a la democratización de la vida nacional.

Genaro Aguilar Gutiérrez, *“Eficiencia fiscal en el federalismo mexicano”*.

En los últimos treinta años México ha tenido problemas en el financiamiento de su déficit público. Gran parte del problema consiste en la existencia de una elevada ineficacia en la administración de los recursos públicos en los gobiernos estatales y municipales. Este estudio analiza los determinantes del potencial fiscal de los municipios en México. Se construye y se aplica un modelo econométrico robusto –el Modelo de Frontera Estocástica– para la determinación de la capacidad de obtención de recursos fiscales de los 300 municipios más importantes del país durante el período 1992-2007 con dos cortes lógicos: municipios-capital y municipios del interior. Se concluye que los municipios de México sí pueden recaudar más. Existe un grupo de municipios que ha venido realizando un esfuerzo importante, a lo largo de más de 15 años (1992 a 2007) para incrementar su eficiencia fiscal recaudatoria; sin embargo la mayoría tiene un débil esfuerzo fiscal y, por lo tanto, una elevada ineficiencia para recaudar recursos provenientes, básicamente, del impuesto predial.

Arturo Pontifes Martínez, *“Elementos de un Sistema de Profesionalización Municipal”*.

Este artículo tiene por objeto plantear la necesidad de constituir un Sistema de Profesionalización Municipal que subsane inconsistencias, reiteraciones y obsolescencias que presentan muchos de los actuales programas de formación y capacitación impartidos por distintas instancias públicas, sociales o privadas.

Como elemento demostrativo de las limitaciones de las prácticas de capacitación ensayadas, se realiza una sinopsis del perfil de programas de corte “tradicional”, y otros de tipo sectorial y de especialidad, dejando al lector un llamado de atención acerca de su marcado contenido hacia aspectos teóricos y un escaso apego a las necesidades reales de los servidores públicos en los ayuntamientos.

Como medio para replantear el enfoque de la profesionalización se propone un supuesto base que reconoce a la sistematización y consolidación de procesos institucionales como el medio idóneo para integrar equipos profesionales y competentes en sus respectivos puestos. No obstante, al presentarse una realidad distinta, caracterizada por la alta rotación de funcionarios municipales, debe generarse un referente idóneo para programar y proyectar trayectorias de profesionalización, de conformidad a los ciclos del gobierno municipal. Se trata de constituir un sistema capaz de habilitar, formar, capacitar, actualizar e, inclusive, especializar a los servidores municipales, según su perfil real y la brecha a cubrir para que cumpla con los requerimientos de su posición de trabajo.

La parte sustantiva del artículo está destinada a describir los ejes del Sistema: Metodológico, Organizacional y de Acreditación de Programas, con sus respectivos elementos y pautas de operación.

Fernando Eduardo Pérez Rasgado y Fernando Pérez Lozada, *“Nuevo Modelo de Intermunicipalidad con Visión Territorial, como Alternativa Hacendaria para el Desarrollo Local”*.

Los autores señalan que la asociación de municipios con visión territorial permite sumar voluntades, capacidades técnicas, profesionales y organizativas para resolver problemas de servicios públicos, infraestructura, proyectos productivos, e incubación de empresas. Los presidentes municipales pueden ejercer su facultad asociativa constitucional para promover obras y servicios públicos de impacto regional.

Esta atribución de los presidentes municipales de poder asociarse para realizar proyectos detonadores del desarrollo con una perspectiva hacendaria, les permite resolver el problema de escasez de recursos económicos de los 2440 municipios del país, para llevar a cabo acciones fomentando una auténtica gobernanza y gestión pública con orientación de resultados.

Abstracts

Ramón Galindo Noriega, *“The municipal revolution: the return to the local”*.

In order that municipalities can count on resources to service delivery, be empowered to enable it to influence their own development, and fitter to face the problems of insecurity and economic fragility, this paper presents a proposal supported by three axes, which proposes three substantive legislative reforms, based on three fundamental needs: more power, more time and more resources.

The axes mentioned are: a) more powers over the implementation of guiding principles of intergovernmental relations: subsidiarity, cooperation, coordination and responsibility. b)

Most faculties, through empowering the states and its constituent bodies to lay the groundwork for the election of local councils, their integration and the possibility of continuity of the same, and c) more resources, by implementing a system granting taxing powers to municipalities and the Federal District for tax collection, linking the level of productivity and consumption generated in their communities, the income they receive.

Raúl Olmedo Carranza, *“The contra-productive modernization of the Municipality Public Administration”*.

Global economic growth has led to overexploitation of natural resources of the planet, destroying, polluting and warming the environment. They have set limits that allow the planet to play their natural resources. In addition, 80% of these resources are monopolized by the 20% of the world's population is concentrated in the highly industrialized countries. Underdeveloped countries, including Mexico, no longer have the option of switching to developing American or European type. On the contrary, neoliberal globalization growth based on increased exports and imports, puts them in a disadvantageous situation every day. The globalized economic growth increases the number of links in the chain of production-distribution-consumption of each of the goods moving and away the spatial distance between the point of production and consumption point, minimizing the municipality. However, this growth model is leading humanity to its destruction. To stop this march towards the destruction of the planet and humanity is necessary to initiate a reverse movement: the “decrease:” which means bringing back the spatial distance between production and consumption, allowing the removal of unnecessary links in the chains production-distribution-consumption. Thus, the decentralization of economic activity has emerged as the place of salvation of the planet and humanity. However, today the modernization of public administration, both federal and state and municipal levels, is designed to promote “growth”, but with inconsistent results and counterproductive. It is now necessary

to initiate the transformation of public administration towards the “decrease”:

Eduardo de Jesús Castellanos Hernández, *“The update, publication and dissemination of the municipal regulations”*.

We review the location of the municipal legal order in the universe of national legislation and, while there is a more or less cohesive structure, and homogeneity in their powers and faculties, there is also a tremendous disparity in their conditions and infrastructure. Bando municipal regulations, Ordinances, Agreements, Circulars, Plans, Programs, Guidelines, Manuals, Administrative Provisions-regulates the exclusive right of the municipality and concurrent with the Federation and the states. The universe from 2440 municipalities, regulation focuses on 2022. The Department of Compilation and Consultation of National Legal Order (DGCCOJN) of the Government Secretariat collects on its website more than 43 thousand federal, local and municipal and 1303 treaties international force. We conclude that the build system is a viable option DGCCOJN to insert at the municipal level, thus helping to consolidate the state law and the democratization of national life.

Genaro Aguilar Gutiérrez, *“Fiscal efficiency in mexican federalism”*.

Over the past thirty years, Mexico has had problems in financing its deficit. Much of the problem is the existence of a large inefficiency in the administration of public resources in the state and municipal governments. This study analyzes the determinants of fiscal potential of municipalities in Mexico. It builds and operates a robust econometric model-the stochastic frontier model “for determining the ability to raise tax revenue of the 300 largest municipalities of the country during the period 1992-2007 with two logical sections: local-capital and inland

municipalities. We conclude that the municipalities of Mexico they can raise more. There is a group of municipalities that has been making a major effort, over more than 13 years (1992 to 2007) to increase tax revenue collection efficiency, but most have a weak tax effort and, therefore, a high inefficiency to raise resources from basically property tax.

Arturo Pontifes Martínez, *“Elements of a System of Municipal Professionalization”*.

This article aims to raise the need to establish a Municipal System Professionalization remedy inconsistencies, repetitions and obsolete terms that have many of the existing educational and training programs offered by several public, social or private.

As a demonstrative element of the limitations of training practices rehearsed, performed an overview of the profile cutting programs “traditional” and other specialty type and sector, leaving the reader a warning about its contents into areas marked theoretical and little attachment to the real needs of public servants in the municipalities.

As a means to rethink the approach to professionalization proposes a base case which recognizes the systematization and consolidation of business processes as the ideal means to integrate teams of professionals competent in their positions. However, by presenting a different reality, characterized by high turnover of municipal officials, should generate a reference for programs and projects suitable for professional careers, according to the cycles of the municipal government. This is to establish a system capable of enabling, train, educate, update, and even local servers specialize according to their actual profile and the gap to cover to meet the requirements of its working position.

The substantive part of the article is intended to describe the axes of the System: Methodological, Organizational and

Program Accreditation, with their respective elements and patterns of operation.

Fernando Eduardo Pérez Rasgado y Fernando Pérez Lozada, *“New Model of Inter-municipality with Territorial Vision, as a Revenue Alternative for Local Development”*.

The authors highlight that the association of municipalities with a territorial vision allows to combine aims, as well as technical, professional and organizational capacities to solve problems as regards public services, infrastructure, productive projects, and business incubation. Mayors can exercise their constitutional right to associate to promote works and services of regional impact.

This faculty of the mayors of being able to create partnerships to carry out projects to detonate development with a revenue perspective, allows them to solve the problem of economic resources scarceness of the country's 2440 municipalities, to carry out actions to promote genuine governance and a public management with results orientation.

Revista de Administración Pública



Instrucciones para el Colaborador

1. Exclusividad.

Los artículos enviados a la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (RAP) deben ser inéditos y no haber sido sometidos simultáneamente para publicación en otro medio.

2. Naturaleza y temática de los trabajos.

Deben ser de carácter eminentemente académico o relacionarse con uno o varios temas considerados de interés para las administraciones públicas de México y otros países.

3. Características de los trabajos.

- Podrán entregarse, para su dictamen y publicación, en idioma español o en idioma inglés.
- Deberán entregarse totalmente concluidos, ya que iniciado el proceso de dictaminación no se admitirán cambios.
- Deberán ser escritos usando letras mayúsculas y minúsculas y sin errores mecanográficos.
- Deberán tener una extensión máxima de 25 cuartillas, sin considerar cuadros, gráficas y lista de referencias bibliográficas utilizadas. En casos excepcionales, y a juicio de la RAP, se aceptarán trabajos con una extensión diferente.
- Deberán entregarse impresas en papel tamaño carta por una sola cara y en formato electrónico en Word para

Windows, en letra tipo Arial tamaño 12 a un espaciado o interlineado de 1.5.

- Deberán contar con una estructura mínima de título, introducción, desarrollo y conclusiones, cumpliendo con las siguientes especificaciones mínimas:
 - a) El título del trabajo debe tener una clara relación con el contenido, debe ser breve. Se podrán aceptar subtítulos si el tema lo amerita.
 - b) Las siglas empleadas deben tener su equivalencia completa al usarse por primera vez en el texto.
 - c) Las notas deben aparecer numeradas y agrupadas al final del texto, usando el orden que sigue para las referencias al pie:
 - Para libro: nombre, apellido, título, lugar de edición, editorial, año (si no es primera edición, indicar el número de edición).
 - Para capítulo de libro: nombre, apellido, "título del capítulo", título de libro, lugar de edición, editorial, año, pp.
 - Para artículo: nombre, apellido, "título del artículo", nombre de la revista, volumen, número, periodo y año, pp.
 - d) La bibliografía final se ordenará alfabéticamente, siguiendo al formato anterior, pero invirtiendo el orden del nombre y apellido del autor (apellido, nombre). Es obligatorio que todas las referencias y citas contengan todos los datos.

Si la fuente original no menciona alguno(s), los autores del trabajo deberá hacerse explícito usando las expresiones "sin pie de imprenta", "sin fecha", etc.
 - e) Los cuadros, gráficas, figuras y diagramas deben contener obligatoriamente la fuente completa correspondiente y ser lo más claros y precisos posible; es decir evitar las abreviaturas, a menos que el espacio no lo permita, e indicar las unidades cuando sea el caso.

Los cuadros serán numerados con el sistema arábigo (cuadro 1, 2, 3, etc.) y romano para mapas planos, figuras, láminas y fotografías (figura I, II, III, etc.). Debe

indicarse el formato electrónico de los archivos gráficos que incluya la colaboración (ppt, jpeg, pdf, bmp, etc.).

- f) Cada gráfica, cuadro, diagrama o figura deberá incluirse en un archivo diferente en formato Excel o Word para Windows, indicándose en el texto el lugar que le corresponde a cada uno.

4. Dictaminación.

Las colaboraciones se sujetarán a un proceso de dictamen con carácter anónimo, llevado a cabo por un comité de árbitros, cuya decisión es inapelable. Se comunicará al autor el fallo en un lapso no mayor a 6 semanas posteriores a la fecha de recepción.

5. Resumen y abstract.

En una hoja por separado se entregará un resumen del artículo, tanto en español como en inglés, con una extensión de 60 a 120 palabras.

6. Corrección y edición.

La RAP se reserva el derecho de incorporar los cambios editoriales y las correcciones de estilo que considere pertinentes de acuerdo con los criterios del editor y de la Secretaría de Redacción.

7. Difusión.

El autor concede a la RAP el permiso automático para que el material que haya sido publicado en sus páginas se difunda en antologías, medios electrónicos y fotográficos.

8. Formas de entrega y número de ejemplares.

- Se entregarán dos ejemplares impresos.
- Los autores deberán enviar sus trabajos al correo electrónico rap@inap.org.mx o en disco compacto debidamente identificado con el título del artículo y el nombre del autor o autores.

9. Identificación.

- En la carátula del trabajo se indicarán el título y la fecha de elaboración. Se deberá omitir el nombre del autor para guardar su anonimato durante el proceso de dictaminación.
- En una hoja por separado serán incluidos los siguientes datos:
 - a. Título del trabajo, el cual debe ser breve y claro.
 - b. Nombre completo del autor o autores; indicando para cada uno el máximo nivel de estudios alcanzado y, de ser el caso, los que haya en curso (incluyendo la disciplina e institución);
 - c. Enviar breve currículum académico de cada autor (mencionando líneas actuales de investigación y la bibliografía completa de las últimas 3 ó 4 publicaciones) y profesional (incluyendo la actividad y centro de trabajo donde se encuentra al momento de someter a dictamen el artículo);
 - d. Datos de contacto: domicilio, teléfono, fax y correo electrónico, a fin de poder establecer comunicación directa con el autor o autores.

10. Envío.

Las colaboraciones deberán enviarse a:

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca, Primer Piso

Col. Palo Alto, C.P. 05110 Cuajimalpa, Distrito Federal

MÉXICO Tels. (+52 55) 50 81 26 14

O enviarse por correo electrónico a la siguiente dirección:

rap@inap.org.mx. en los casos de los envíos por correo electrónico, será responsabilidad exclusiva del autor o autores asegurarse que sus propuestas se recibieron completas. El envío por correo

electrónico no elimina la obligación de presentar posteriormente los dos ejemplares impresos, salvo que la Secretaría de la Revista indique por escrito lo contrario.

11. Envío de originales.

- La RAP no se hace responsable por la devolución de originales no solicitados.
- La RAP se reserva el derecho de hacer los cambios editoriales que considere convenientes.

Revista de Administración Pública



Instructions for the Collaborator

1. Exclusivity.

The articles sent to the Revista de Administración Pública (RAP) shall be unpublished and not undergone simultaneously to publication in another media.

2. Nature and subject matter of the works.

They shall be of an eminently academic character or relating to one or several topics considered interesting for the public administrations of Mexico and other countries.

3. Characteristics of the works.

- They shall be able to be given, for their auditing and publication, in Spanish or English.
- They shall be given totally concluded since once the auditing process is initiated, changes shall not be admitted.
- They shall be written using capital and lower case letters and typing errors.
- They shall have a maximum extension of 25 sheets of paper, without considering pictures, graphs and a list of bibliographical references used. In exceptional cases, and based on the judgment of RAP, pieces of work with a different extension will be accepted.
- They shall be given printed in letter size paper of one side and in electronic format in Word for Windows, in Arial type letter size 12 with a spacing of 1.5.

- They shall count on a minimum structure of title, introduction, development and conclusions, fulfilling the following minimum specifications:
 - a) The title of the work shall have a clear relation with the content, it shall be brief. It will be possible to accept subtitles if the topic requires it.
 - b) The abbreviation used shall have their full equivalence the first time when they use in the text.
 - c) Notes shall appear numbered and grouped at the end of the text, using the following order for foot references:
 - For book: name, last name, title, place of edition, publishing company, year (If it is not the first year indicate the number of edition)
 - For chapter of book: name, last name, “title of chapter”, book title, place of edition, publishing company, year, pp.
 - For article: name, last name, “title of the article”, and name of the review, volume, number, period and year, pp.
 - d) The final bibliography will be in alphabetical order, following the former format, but reversing the order of the name and last name of the author (last name, name). It is mandatory that all references and quotes contain all the data, If the original source does not mention some, the authors of the work shall become explicit using the expressions “with no foot of printing press”, “with no date”, etc.
 - e) Pictures, graphs, figures and diagrams shall mandatorily contain the corresponding full source and be as clear and precise as possible; that is to say, to avoid abbreviations, unless the space does not allow it, and to indicate the units when it is the case. The pictures will be numbered with the Arabic system (picture 1, 2, 3, etc.) and the Roman system for maps, planes, figures, plates and photographs (figure I, II, III, etc.). The electronic format of the graphical files shall be indicated, including the collaboration (ppt, jpeg, pdf, bmp, etc).

- f) Each graph, picture, diagram or figure shall be included in a different file in Excel or Word for Windows format, indicating in the text the place that corresponds to each one.

4. Auditing.

The collaborations shall be subjected to a process of anonymous auditing, carried out by a committee of judges, whose decision is unquestionable. The decision shall be communicated to the author in a lapse no longer than 6 weeks after the date of reception.

5. Summary and abstract.

In a separated sheet, a summary of the article shall be given, in Spanish as well as in English, with an extension of 60 to 120 words.

6. Correction and edition.

RAP reserves the right to incorporate publishing changes and corrections of style that considers pertinent in agreement with the criteria of the publisher and the Writing Secretary.

7. Diffusion.

The author grants RAP the automatic permission so that the material that has been published in its pages spreads in anthologies, electronic and photographic media.

8. Forms of delivery and number of copies.

- Two printed units shall be submitted
- The authors shall send their works to the following email: rap@inap.org.mx or in a compact disc properly labeled with the title of the article and the name of the author or authors.

9. Identification.

- In the title page of the work, the title and the date of elaboration shall be indicated. The name of the author shall be omitted to keep its anonymity during the process of auditing.
- In a separate sheet, the following shall be included data:
 - a. Title, which shall be clear and brief.
 - b. Author or authors full name, indicating the highest school level each reached and, if in case, those that they are currently taking (including discipline and institution);
 - c. Send a brief academic resume of each author (mentioning current lines of investigation and the complete bibliography of the last 3 or 4 publications) and professional resume (including the activity and work center where is located at the time of submitting the article to auditing);
 - d. Contact data: address, phone number, fax and email address, to be able to establish direct communication with the author or authors.

10. Sending.

The collaborations shall be sent to:

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA,
Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca, Primer Piso,
Col. Palo Alto, C.P. 05110 Cuajimalpa, Distrito Federal,
MÉXICO. Tel. (+52 55) 50 81 26 14.

Or send it to the following electronic address:

rap@inap.org.mx. In cases of email communication, it shall be exclusive responsibility of the author or authors to make sure that their proposals are received complete. Communication by email does not eliminate the obligation to present two printed copies later, unless the Secretariat of Magazine indicates the opposite in writing.

11. Sending of originals.

- RAP shall not be made responsible for the returning of unsolicited originals.
- RAP reserves the right to make publishing changes that consider convenient.

Revista de Administración Pública

119

**Administración Pública
Municipal en México**

Se terminó de imprimir en diciembre de 2009
por Navegantes de la Comunicación
Gráfica S.A. de C.V.

La edición consta de 1000 ejemplares

Distribución a cargo del INAP

