

# HACIA UN DIAGNÓSTICO GENERAL DE LOS PROBLEMAS MUNICIPALES DE MÉXICO

---

Misael V. Hernández Gutiérrez\*

## I. INTRODUCCION

Los municipios de México, y particularmente los del Estado de Veracruz los aquejan innumerables dificultades financieras, políticas, sociales y administrativas.

En la última década se ha investigado y escrito mucho sobre las dificultades financieras de los municipios de nuestro país pero se ha incursionado poco en la profesionalización del personal municipal así como en su capacitación y desarrollo pues la mayor parte de los servidores públicos de los ayuntamientos carecen de conocimientos sobre administración en general, y sobre recursos humanos en particular.

De los 2 mil 419 municipios que existen en nuestro país, por lo menos en el 60% de ellos se requiere intensificar la capacitación de los alcaldes para que tengan los conocimientos, las habilidades y actitudes para cumplir con su funciones como servidores públicos. Otra cifra importante que cabe destacar es que de la totalidad de municipios, el 8% por ciento del número de ediles no concluyó la educación primaria. En el caso de Veracruz, de los 210 municipios, 52 de ellos están en condiciones de muy alta marginación, 67 alta, 55 de media y 36 de baja marginación. Estas cifras revelan, grosso modo, la necesidad de capacitación y asesoría a los municipios pequeños con altos niveles de severa pobreza para que puedan optimizar los recursos federales a fin de que beneficien al mayor número de habitantes.

Así que una necesidad urgente de capacitación es, por ejemplo, en el uso adecuado de la aplicación de los recursos del ramo 033 de combate a la pobreza y de las políticas normativas que les dan acceso a mayor cantidad de recursos financieros para elevar la calidad de vida los habitantes de las comunidades a quienes gobiernan

Otra razón de la preocupación en la problemática del desarrollo del personal de las municipalidades es que casi todas las organizaciones privadas y públicas son cuidadosas de sus inventarios contables, pero pocas organizaciones tienen inventarios de sus recursos humanos.

Ahora bien, la idea que motiva este trabajo es la de hacer un diagnóstico general de los problemas de los municipios.

---

\* Investigador del IIESCA

El alcance del objetivo requiere que el estudio se organice de la siguiente manera: Primero, se expondrá un diagnóstico general de la problemática que padecen los municipios de México. En segundo lugar, presentaremos las conclusiones principales.

## **II. DIAGNÓSTICO GENERAL DE LA PROBLEMÁTICA MUNICIPAL**

Investigadores de diversas corrientes, como por ejemplo, Martínez Almazán, Arriaga Conchas, Mejía Lira, Acosta Arévalo, etc., han reconocido y puesto de manifiesto la enorme cantidad y diversidad de municipios existentes en nuestro país, los cuales reproducen los desequilibrios económicos, políticos, sociales y culturales.

La Carta Magna de nuestro país en el artículo 115 expresa que: " 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 siguientes bases:

- I. Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.
- II. Los Municipios estarán dotados de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley.
- III. Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:
  - a. Agua potable
  - b. Alumbrado público
  - c. Limpia
  - d. Mercados y centrales de abasto
  - e. Panteones
  - f. Rastro
  - g. Calles, parques y jardines
  - h. Seguridad pública y tránsito, e
  - i. Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como de su capacidad administrativa y financiera "

Por su parte, la Ley Orgánica del Municipio Libre indica, entre otros aspectos, las facultades y obligaciones del Presidente Municipal, de los Síndicos, de los Regidores, del Secretario del Ayuntamiento, del Tesorero, etc.

Una revisión sucinta de la literatura sobre los problemas municipales nos muestra lo siguiente:

Para García del Castillo<sup>1</sup>, los problemas que padecen los municipios son:

- 1) Escasez económica crónica,
- 2) Dependencia política y financiera,
- 3) Inercia en el funcionamiento burocrático,
- 4) Subordinación excesiva a diferentes instancias gubernamentales locales y nacionales o excesiva centralización, y
- 5) Atraso o disparidad social.

Por su parte, Acosta Arévalo<sup>2</sup> en su diagnóstico del municipio en México indica que los problemas son:

- 1) Insuficiencia crónica de recursos financieros,
- 2) Desequilibrio regional que concentra tanto población como actividad económica en poco menos de 10 grandes áreas metropolitanas mientras que existen más de 155 mil comunidades rurales con menos de 5 000 habitantes,
- 3) Predominio de una cultura centralista y presidencialista que obstaculiza la autonomía y subordina política y administrativamente a los municipios,
- 4) Las instancias representativas son débiles y carecen de legitimidad,
- 5) No hay continuidad en las políticas ni en los programas,
- 6) Una dependencia casi total de los recursos externos, básicamente de las participaciones,
- 7) Falta de capacidad técnica de los funcionarios municipales,
- 8) Servicios básicos insuficientes,
- 9) Escasos incentivos,
- 10) Crecimiento anárquico de los asentamientos humanos,
- 11) Escasez de vivienda,
- 12) Inseguridad pública,
- 13) Descoordinación intergubernamental,
- 14) Contaminación, y
- 15) Falta de canales adecuados de interlocución entre la ciudadanía y el gobierno ante un tejido social diverso y complejo.

En este mismo orden de ideas, en el libro: **Diagnóstico del Sistema de Contribución y Distribución de la Hacienda Pública Estatal y Municipal** editado por el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.<sup>3</sup> se expresa que el sistema federal mexicano privilegia de manera acentuada a la federación, propician-

---

<sup>1</sup> García del Castillo, Rodolfo: **Análisis del municipio mexicano: Diagnóstico y perspectivas**. Parte I. México: CIDE, 1995., 12 p.

<sup>2</sup> Acosta Arévalo, José Octavio: " El municipio en México ( Diagnóstico) ". México: Centro de Servicios Municipales " Heriberto Jara " A. C. , 1995, 1-2 pp.

<sup>3</sup> Instituto Nacional de Administración Pública: **Diagnóstico del Sistema de Contribución y Distribución de la Hacienda Estatal y Municipal**. México: INAP, 1996., 454-476 pp.

do un proceso altamente centralizado, haciendo prácticamente inamovibles las facultades en materia tributaria. Pero al instituirse el mecanismo de coordinación intergubernamental en el aspecto fiscal mediante ley, el ejercicio de la autonomía de las entidades federativas y de los municipios marca reglas de actuación de una mayor participación y cierto repliegue federal. No obstante, en la relaciones intergubernamentales se tiene que:

- 1) La existencia de un sistema rígido de distribución de competencias en el que un peso mayor recae sobre el gobierno federal en el aspecto económico y administrativo.
- 2) El gobierno federal está dotado de una capacidad administrativa superior para convocar, coordinar y promover mecanismos de colaboración fiscal.
- 3) Las entidades federativas tienen estrictas restricciones para incursionar o penetrar en áreas reservadas al gobierno federal en materia fiscal, a pesar de que sus propios ámbitos tributarios no han sido del todo delimitados con precisión. Y,
- 4) Los municipios tienen, a partir de la reforma constitucional del artículo 115 en 1983, un conjunto de ingresos propios garantizados por ley, pero continúan siendo dependientes del gobierno local en cuanto a apoyos técnicos, administrativos y incluso financieros, ya que deben recibir de la Legislatura la aprobación de los presupuestos, creación de impuestos, tarifas, etc., es decir, la entidad federativa controla casi en su totalidad la gestión administrativa y fiscal municipal.

Por su parte Mejía Lira<sup>4</sup> señala que uno de los principales obstáculos al desarrollo de nuestro país es el desequilibrio regional, resultante del proceso histórico de conformar un proyecto nacional que pusiera fin a una dispersión local, pero formó un centro fuerte, dominante y distribuidor de los recursos cuyo saldo ha sido grave en varios aspectos. Y añade que el proceso centralizador de las actividades económicas ha causado problemas sociales en la actividad económica tanto de las entidades federativas como de los municipios, principalmente en el medio rural donde se hace presente con más fuerza un bajo nivel de vida de la población. Otro obstáculo al que hace alusión Mejía Lira es la inversión pública federal la cual se encuentra altamente diferenciada y concentrada en ciertos estados y regiones.

Siguiendo con el recuento de los problemas municipales, se apuntan, a continuación, las conclusiones de los estudios de Enríquez Salgado<sup>5</sup> y de Acosta Arévalo<sup>6</sup>:

1. Los municipios rurales sufren un conjunto de limitaciones importantes. Estas son:

---

<sup>4</sup> Mejía Lira, José: " Problemática de las Finanzas Municipales " en Mejía Lira, José: **Problemática y Desarrollo Municipal**. México: Universidad Iberoamericana/ Plaza y Valdés, 1995. 96- 110 pp.

<sup>5</sup> Enríquez Salgado, Carmelo: " La situación económica de los municipios mexicanos " . México: CESEM, 1997 y Enríquez Salgado, Carmelo et al.: " Los municipios en la crisis " . México: CESEM, 1996.

<sup>6</sup> Acosta Arévalo, José: " Las relaciones políticas de los gobiernos locales "México:CESEM, 1995 y Acosta Arévalo, José : " El municipio en México ( Diagnóstico) " México: CESEM, 1995.

- a. Una dependencia casi total de los recursos externos, básicamente de las participaciones federales que les son distribuidas por parte del gobierno estatal.
  - b. Una subordinación jurídica, ya que la legislación municipal es aprobada por la legislatura estatal.
  - c. Una carencia de capacidad técnica y administrativa así como una falta de continuidad de las actividades por el cambio cada trienio de los funcionarios municipales electos y designados.
  - d. Una insuficiente cobertura de servicios proporcionados por las dependencias federales y estatales, ya que hay pocos incentivos para que los servidores públicos lleguen a las zonas rurales.
  - e. Recursos escasos para apoyar la inversión pública prioritaria en servicios básicos.
2. Los municipios urbanos y metropolitanos enfrentan graves y múltiples problemas:
- a. Un crecimiento anárquico de los asentamientos urbanos.
  - b. Una creciente inseguridad pública.
  - c. Una descoordinación intergubernamental
  - d. Una cobertura insuficiente de servicios públicos.
  - e. Una creciente contaminación del suelo, agua y aire de muchos municipios.
  - f. Una carencia o falta de canales adecuados para la comunicación entre los gobernados y los diferentes niveles de gobierno en una sociedad heterogénea y de ideología plural.
3. El sistema de coordinación fiscal tiene graves deficiencias derivadas de su naturaleza centralista, como son:
- a. La falta de transparencia, la existencia de partidas confidenciales que permiten el manejo de recursos sin un destino específico.
  - b. La insuficiencia de mecanismos de seguimiento y fiscalización.
  - c. La concentración excesiva de facultades y recursos a los estados y municipios.
  - d. La escasa asignación de facultades y recursos a los estados y municipios.
  - e. La existencia de una elevada discrecionalidad en el reparto del gasto público federal, al momento de aplicar la legislación de la coordinación fiscal.
  - f. El retraso de las transferencias de recursos en las entidades y municipios.
  - g. La falta de participación democrática de los ayuntamientos y de los gobiernos estatales para determinar las asignaciones de participación y los indicadores para repartir los recursos.

- h. La existencia de criterios arbitrarios e injustos para la asignación de las participaciones.
4. Deficiencias al interior del municipio tales como:
- a. El presidente municipal concentra demasiadas responsabilidades materialmente imposibles de asumir a plenitud, reproduciendo una herencia autoritaria.
  - b. La composición o integración actual del cabildo ya no responde a los requerimientos actuales.
  - c. La existencia de escaso nivel de profesionalización

Como puede advertirse, el municipio mexicano enfrenta una problemática dramática y crítica la cual requiere, a mi modo de ver, una solución integral radical y firme.

### **III. A MANERA DE CONCLUSIÓN.**

En este trabajo se ha expuesto la diversidad de problemas que aquejan a los municipios de nuestro país, de acuerdo con la literatura reportada al respecto.

Al hacer el recuento de la problemática municipal, se encuentra que los problemas más agudos, entre otros, son los siguientes:

1. Una dependencia casi completa de las participaciones federales.
2. Una subordinación jurídica a los órganos locales y federales.
3. Una falta de capacidad técnica y administrativa.
4. Una creciente contaminación.
5. Escasez de recursos para apoyar la inversión pública prioritaria en servicios básicos.
6. La composición del cabildo ya no responde a los requerimientos actuales y la existencia de un bajo nivel de profesionalización

