

## Artículo introductorio

*María del Carmen Pardo\**

*Carlos Moreno Jaimes\*\**

### Introducción

El número 135 de la revista *Carta Económica Regional* centra la mirada en lo que sucede en el nivel de los gobiernos municipales, y lo dedica a preguntar qué impactos tuvo en el desarrollo y fortalecimiento institucional de los municipios sobre todo la importante reforma al artículo 115 constitucional efectuada hace más de cuarenta años, en la que se planteó que serviría para estos dos propósitos.

Dicha reforma, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de febrero de 1983, representó el avance más importante en la historia del municipio mexicano y un cambio significativo en la estructura del gobierno local en México. La reforma marcó el inicio de una etapa de descentralización política, económica y administrativa, e incluso generó la expectativa de que se convertiría en la columna vertebral de la toma de decisiones descentralizadoras en otras áreas de política.

.....

\* Profesora investigadora del Programa de Estudios Interdisciplinarios en El Colegio de México (COLMEX). Correo: cpardo166@gmail.com.

\*\* Profesor investigador del Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Correo: cmoreno@iteso.mx. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4928-218X>.

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 internacional. 

DOI: 10.32870/cer.v0i135.7937

La reforma de 1983 al artículo 115 constitucional fue una de las reformas que dieron cabida a la coordinación como una vertiente jurídica válida para asentar las relaciones intergubernamentales de México. La reforma se aprobó con el ánimo de transformar la dinámica municipal del país. Fue la primera reforma que vio al municipio como un auténtico nivel de gobierno desde 1917, permitiendo ensanchar la lógica de las relaciones gubernamentales de dos a tres instancias jurídicas, políticas y sociales. A partir de dicha reforma, el municipio fue convidado a las mesas de la coordinación, y a través de ella, la descentralización comenzó a tomar forma. La reforma abrió el debate sobre las posibilidades de los gobiernos locales (Merino, 1996, pp. 383-385).

Al aprobarse esta reforma al artículo 115 constitucional se dotó a los gobiernos municipales de un conjunto de nuevas atribuciones y de mayor autonomía de gestión. El propósito era que tuvieran mayores responsabilidades en la gestión del desarrollo municipal del país, más recursos propios y mayor libertad respecto a los gobiernos estatales. Fue una reforma pensada para que los ayuntamientos pudieran gestionar el desarrollo urbano y tener una mayor pluralidad política y capacidad de respuesta ante las demandas sociales (Merino, 2009).

Se refrendó que los estados adoptaran para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y su organización política y administrativa el municipio libre. Se señaló, en primer lugar, que cada municipio sería administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, sin ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado. En segundo lugar, los municipios estarían investidos de personalidad jurídica y administrarían su patrimonio conforme a la ley. En tercer lugar, los municipios, con el concurso de los estados cuando fuera necesario y lo determinaran las leyes, tendrían a su cargo los siguientes servicios públicos: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, y los demás que las legislaturas locales determinaran de acuerdo con las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como con su capacidad administrativa y financiera.

De igual forma, se facultó a los municipios para que pudieran administrar libremente su hacienda y los rendimientos de los bienes que les pertenecieran, así como las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establecieran a su favor. Una parte importante del fortalecimiento municipal tuvo como origen el otorgamiento al municipio de la atribución de elaborar y aprobar su presupuesto de egresos (Rodríguez, 2016). Los

municipios, en los términos de las leyes federales y estatales, estarían facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal, participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, controlar y vigilar los usos del suelo en sus jurisdicciones territoriales, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica. También podrían, en el supuesto de conurbaciones localizadas en dos o más estados, en los ámbitos de su competencia, planear y regular de manera conjunta y coordinada el desarrollo de estos centros de población con apego a las leyes federales en la materia. Los municipios tendrían también facultades legislativas para expedir bandos de policía y buen gobierno. En la cuestión hacendaria, se les otorgó la potestad tributaria en materia de impuestos sobre propiedad inmobiliaria (Arcudia, 2012), y se les dotó de nuevas facultades para planear el desarrollo y obtener ingresos mediante el cobro del impuesto predial.

En suma, los municipios serían autónomos. La reforma les otorgó, primero, un mayor grado de autonomía en sus asuntos internos y les permitió tomar decisiones y ejercer funciones de gobierno de manera más independiente. Segundo, les dio mayor poder fiscal: la reforma buscó fortalecer su capacidad financiera permitiéndoles recaudar sus propios impuestos y gestionar sus recursos de modo más efectivo. Tercero, se promovió la descentralización de la administración pública, lo cual significa que los municipios desempeñarían un papel más importante en el desarrollo local y la prestación de servicios públicos. Cuarto, tendrían garantía de derechos municipales: la reforma estableció garantías para que los municipios tuvieran la capacidad de ejercer sus funciones sin interferencias indebidas del gobierno estatal o federal. Quinto, la reforma definió más claramente las competencias y responsabilidades de los municipios en áreas como educación, salud, seguridad pública y desarrollo urbano. Finalmente, la reforma buscó fortalecer la democracia a nivel local promoviendo la elección directa de alcaldes y concejales por parte de los ciudadanos.

A partir de esta breve descripción se concluye que la reforma debió haber desempeñado un papel muy importante en el desarrollo municipal y que las nuevas atribuciones debieron permitirles a los municipios una mayor autonomía, capacidad de gestión y dar mejores repuestas ante las necesidades sociales. Se les confirieron capacidades para que dispusieran libremente de sus bienes. Sin embargo, la realidad es que la puesta en marcha de la reforma ha tenido resultados desiguales, muchos de los cuales han estado muy por debajo de las expectativas que se tenían de ella. Algunos de sus efectos son analizados en los artículos de la parte temática de este número de la *Carta Económica Regional*.

## Efectos de la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional

En el artículo de Oscar López Chan, titulado «Reelección municipal limitada para integrantes del ayuntamiento. Propuesta para limitar su interpretación constitucional», se hace un análisis de la reforma del artículo 115 constitucional de 2014 a partir de esta propuesta y las tesis jurisprudenciales relacionadas con ella. Esta reforma elimina la prohibición de que sean reelectos de manera inmediata los legisladores federales y locales, así como integrantes de ayuntamientos, regidores, síndicos y presidentes municipales, lo cual contraviene el principio constitucional de no reelección de 1933. Se analizan estos cambios, que se dieron en el contexto del Pacto por México y fueron aprobados sin mayor debate, con el argumento de la libertad de configuración legislativa de que gozan las entidades federativas de México. En tal momento aparece también el Instituto Nacional Electoral (INE), que coordinaría la organización de las elecciones a nivel local, y se incorpora el criterio de paridad de género y la reelección de senadores y diputados por un periodo de hasta 12 años.

Se analiza la propuesta y se centra el argumento en dilucidar qué se entiende por periodo adicional, por el mismo cargo y por el mismo partido. De igual manera, se examinan la confusión semántica entre reelección y elección consecutiva, el papel de los partidos y la ciudadanía. Finalmente, se hace la propuesta de limitar en el tiempo la llamada elección consecutiva, alegando los problemas de imprecisión que tuvo dicha reforma.

El artículo de Rodrigo Flores y Alejandro Gutiérrez, titulado «Agua potable y alcantarillado, panorámica general a 40 años y planeamientos sucintos para la metropolización del servicio», apunta a que efectivamente la atribución del agua potable se les asignó a los municipios en 1983 y la del alcantarillado en 1999. Su análisis incluye datos estadísticos que revelan la gradualidad con que se fueron pasando a los municipios estos servicios, que eran responsabilidad de los estados: en 1988 habían empezado a prestar el servicio 11 municipios y en 1992 lo hacían 21. Los autores aluden en distintos momentos a la incipiente capacidad institucional de los municipios para hacer frente a la prestación de este servicio con calidad: de 2015 a 2023 la percepción de la ciudadanía, en términos de calidad en la prestación del servicio, fue a la baja. Incluyen referencias a la creación en 1989 de la Comisión Nacional del Agua (Conagua) y a sus esfuerzos por institucionalizar la capacitación para profesionalizar a quienes prestan el servicio y así lograr cierta autonomía técnica a nivel local para una mayor capacidad institucional en esa responsabilidad. Tales esfuerzos enfrentaron desafíos como clientelismo político, negociación de apoyos financieros, reivindicaciones ciudadanas y corrupción. Los municipios quedaron, por lo

tanto, atrapados en un círculo vicioso que ha sido muy difícil romper: mala gestión, mala cobranza, mala prestación del servicio.

Finalmente, estos autores analizan nuevos retos relacionados con la manera como el crecimiento de las zonas metropolitanas ejerció una presión mucho más fuerte, tanto respecto a las fuentes de agua concesionada como a la infraestructura hídrica y de saneamiento —en cuarenta años el número de organismos que intervienen en esta área pasó de 166 a 1642, muchos de ellos privados— e incluso se cambió el paradigma de entender el agua como un recurso renovable a entenderlo como un recurso tan preciado que se debían redoblar los esfuerzos por cuidarlo. Hacen propuestas relacionadas con la metropolización. Por ejemplo, incluyen el caso del Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA) de la zona metropolitana de Guadalajara y el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Jalisco (SAPAJAL) y su transformación en la Comisión Estatal del Agua y Saneamiento (CEAS) de Jalisco, que ha ofrecido resultados desiguales pues fue perdiendo los apoyos necesarios. Una pregunta que aparece y tiene distintos niveles de respuesta se relaciona con un asunto central que la reforma constitucional no resolvió: ¿qué tan preparados estaban los municipios para recibir nuevas responsabilidades y en qué medida esto sólo sirvió para descargar a la federación de ellas y aumentar sus controles?

A manera de conclusión: limitaciones de la reforma para el fortalecimiento municipal  
La reforma de 1983 al artículo 115 constitucional aumentó las tareas municipales y amplió los espacios de autonomía relativa del municipio; sin embargo, no implicó una mayor integración del nivel municipal a la agenda de políticas públicas federales o estatales; el municipio siguió aislado y ocupado en tareas concretas de prestación de servicios urbanos (Cabrero y Gil, 2010). En la práctica, pese a dicha reforma, la participación del municipio en la toma de decisiones en el espectro político nacional siguió siendo limitada, pues los presidentes municipales siguen sujetos a presiones políticas por parte de los gobernadores y las legislaturas estatales (Rodríguez, 2016). La vaguedad constitucional con que se encontraban regulados los servicios públicos que son competencia de los municipios y la incapacidad de algunos ayuntamientos de prestarlos originó que muchos de ellos fueran reasumidos por el gobierno estatal o el federal (Rodríguez, 2016).

La reforma fue un proyecto ideado y promovido desde un principio por el gobierno federal. No obstante, no vino acompañado de una estrategia de igual peso para fortalecer la autonomía de los poderes y gobiernos de las entidades federativas, sino que el nuevo

municipalismo fue concebido más bien a pesar de las resistencias de ellas, y en particular de sus gobernadores. Desde entonces, el proyecto municipalista ha sido una arena de disputa de atribuciones entre municipios y estados, que ha tenido manifestaciones tan claras como los muy diversos intentos de los gobiernos estatales de controlar y dirigir las funciones asignadas a los municipios. Las aportaciones de las entidades al fortalecimiento municipal han sido tan excepcionales como ambiguas: en aquellos estados donde han tenido lugar se han acompañado casi invariablemente de nuevos instrumentos de autoridad y control por parte de gobernadores o congresos locales (Merino, 2009).

La reforma, por paradójico que resulte, también trajo retrocesos a los municipios, pues otorgó a las legislaturas estatales las facultades fiscalizadoras en materia de ingresos, de decretar la desaparición parcial o total de los poderes de municipios y de establecer concejos municipales aun cuando la reforma concedió al ayuntamiento garantía de audiencia en el proceso de desaparición de ayuntamientos, y la facultad de legislar en materia de relaciones laborales de los servidores públicos del estado y los municipios (Rodríguez, 2016; Arcudia, 2012).

En suma, a más de cuatro décadas de una reforma constitucional que otorgó a los gobiernos municipales de México atribuciones para prestar más servicios públicos básicos y amplió su autonomía financiera, siguen enfrentando retos estructurales que limitan su desarrollo como un auténtico orden de gobierno. Su dependencia de los recursos financieros que otorgan los gobiernos estatal y federal, combinada con persistentes debilidades institucionales, ha impedido que logren su consolidación como actores autónomos y eficaces en la administración pública. Este panorama refleja la necesidad de rediseñar el sistema de financiamiento intergubernamental, fortalecer la capacidad de recaudación local y promover la profesionalización de los gobiernos municipales. Sólo mediante estrategias integrales que enfrenten estas limitaciones será posible lograr el propósito original de la reforma: que los municipios sean motores clave del desarrollo local y prestadores eficientes de los servicios básicos que demandan sus comunidades.

## Referencias

- Arcudia-Hernández, C. E. (2012). La descentralización municipal en México: nuevas relaciones intergubernamentales a partir de las reformas al art. 115 de la Constitución. *Nómadas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences*, núm. extra(0), 235-521.
- Cabrero-Mendoza, E. y Gil-García, C. (2010). La agenda de políticas públicas en ciudades mexi-

canas durante el siglo xx : ¿cien años de soledad municipal? *Estudios Demográficos y Urbanos*, 25(1), 133-173.

Merino, M. (1996). Descentralización en el sexenio de Carlos Salinas. *Foro Internacional*, 36(1), 372-399.

Merino, M. (2009). El federalismo en México. *Studia Politicae*, 17, 19-29.

Rodríguez-Valadez, J. M. (2016). Evolución del artículo 115 constitucional. *Proyecto Editorial*, 11(1).