

## **Poder local y participación municipal en el ordenamiento urbano\***

XXXIII Encuentro de la Red Nacional de Investigación Urbana, Barranquilla, Colombia,  
25-27 de Octubre de 2010.

Mesa 2: Construcción de agentes, participación social y gobernabilidad democrática.

Jaime Castillo Palma  
Universidad Autónoma de Puebla  
[drjaime@siu.buap.mx](mailto:drjaime@siu.buap.mx)

El análisis del poder local y la participación municipal en el ordenamiento urbano ha recorrido un largo camino y, sin embargo, en diferentes estudios se indica que no ha variado gran cosa el poco margen de acción con el cual ha quedado definida dicha participación... ¿cuál es la razón?

A lo largo de las últimas cinco décadas asistimos a dos procesos simultáneos a favor de mayores atribuciones municipales y mayor participación política y social. Es decir, por un lado encontramos que los cambios económicos y legislativos con la aplicación de reformas constitucionales, convenios de coordinación fiscal, creación de fondos e instituciones federales orientadas al estudio de la realidad municipal, han preconizado mayores atribuciones para el fortalecimiento municipal. Por otro lado encontramos que los cambios políticos y sociales y sus efectos en la lucha política electoral y las reformas políticas, hicieron posible el acceso de actores políticos provenientes de distintos partidos políticos a las alcaldías en un buen número de municipios mexicanos con la intención de incidir en el cambio democrático.

Si bien es notable la diversidad de situaciones demográficas, económicas y sociales de los municipios mexicanos, podríamos afirmar que presentan semejanzas. Ya sea en paupérrimos municipios con exiguos recursos e intensa emigración o en aquellos municipios que fungen como soportes de acelerados procesos de metropolización, en ambos, encontramos desigualdad, pobreza, autoritarismo e impunidad para la inmensa mayoría de los municipios de México.

Con base en lo anterior este artículo está basado en un estudio de caso que sustenta como hipótesis que a pesar de las mayores atribuciones municipales y una mayor participación de actores políticos en las alcaldías persiste:

- un uso político de los tutelajes impuestos a la institución municipal que les somete al ejecutivo estatal y, en esa medida, al clientelismo político, la discrecionalidad y la impunidad que caracteriza el autoritarismo del poder local;
- un uso perverso de la debilidad municipal como mecanismo para trasladar los costos de urbanización que requiere la expansión del capital hacia los trabajadores por la ilegal vía de las cooperaciones y los impuestos especiales y que a su vez permite,
- una relación entre negocio inmobiliario y administración pública cuya piedra angular está en la constante y creciente privatización de las obras y los servicios

---

\* Este trabajo no hubiera sido posible sin la invaluable colaboración de Angelina del Carmen Flores Vargas, Alejandra Valencia Serrano y Ariel González Bustillos quienes me auxiliaron en el trabajo de archivo y actualizaron las bases de datos sobre los la cuestión municipal.

públicos y en el uso de los partidos políticos de todo signo ideológico como si fueran franquicias al servicio de los grupos de interés.

El estudio de caso al que hacemos alusión es el del municipio de Puebla, capital de una entidad federativa mexicana, soporte de un proceso de metropolización y en el cual se ha presentado alternancia en el poder municipal, moratoria por debilidad financiera del municipio y una participación de agentes donde hay simbiosis entre clase económica y clase política en la puesta en práctica de la producción de las obras y los servicios públicos.

## **1. El Municipio ¿Libre y Soberano?**

El municipio libre es una de las reivindicaciones de la Revolución Mexicana cuya intención fue asociar la democracia, la libertad y el autogobierno en la base de la división territorial y la organización política y administrativa de las entidades federativas que constituyen la república. Desde su creación, en el año 1917, el artículo 115 de la Constitución sobre el municipio libre y soberano, ha sido modificado 13 veces. Por otro lado, desde los años setenta, ante el acelerado crecimiento urbano y de la población se promueven las primeras legislaciones al respecto. Más adelante, a partir del año 1980, se crea el Sistema Nacional de Coordinación fiscal y, sucesivamente, se realizan siete cambios, tanto por lo que se refiere a los montos que transfiere el gobierno federal a las entidades federativas y sus municipios, como por lo que corresponde a las atribuciones y mecanismos de aplicación, mismos que impactan el funcionamiento de la institución municipal. Hagamos un rápido recuento.

En el año 1928, se establece el número de representantes en las legislaturas locales de acuerdo al número de habitantes; en el año 1933, se establece que no puede haber reelección de los funcionarios municipales; en el año 1943, se incrementa el período de administración del gobernador del estado a seis años; en el año 1947, se reconoce el derecho de las mujeres a votar y ser votadas; en el año 1953, se establece que los funcionarios municipales no podrán ser suplentes al término de su gestión; en el año 1976, se establece la facultad de estados y municipios para expedir ordenamientos jurídicos relativos al ordenamiento urbano y se especifica la coordinación gubernamental para la planeación y el desarrollo de centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas; en el año 1977, se establece el sistema de representación proporcional para las minorías políticas en legislaturas locales; en el año 1983, se redistribuyen las competencias entre niveles de gobierno, se especifica la tutela de las legislaturas locales al respecto de los municipios (antes a cargo del gobernador), se acuerdan nuevas atribuciones municipales en el manejo de sus finanzas, servicios públicos y administración<sup>1</sup>; en el año 1987, se introduce el principio de representación proporcional en los municipios y se establece que las relaciones laborales en los municipios deben ser regidas (por el artículo 123 constitucional) al igual que para el resto de los trabajadores mexicanos; en el año 1999, se amplía la tutela de las legislaturas locales referentes: al establecimiento de las bases generales para la administración pública municipal, a sus

---

<sup>1</sup> Uno de los temas más importantes de la Consulta Popular, impulsada en la campaña de Miguel de la Madrid para obtener la presidencia de la república (PRI, 1982-1988), que sirvió de base para la reforma municipal del año 1983, fue la disyuntiva ante la irregularidad en la tenencia del suelo urbano sobre si cobraban los derechos por la prestación de los servicios públicos municipales o el impuesto predial. Así que, debido a la importancia que tiene para el funcionamiento municipal esa problemática, no podemos dejar de mencionar la reforma al artículo 27 constitucional, en el año 1992, cuyo interés fue incorporar al mercado formal del suelo urbano a la propiedad ejidal que rodean a la mayor parte de las ciudades mexicanas.

atribuciones para designar consejos municipales (por renuncia, desaparición del ayuntamiento o cuando no procede la suplencia), a la aprobación de las leyes de ingresos municipales y a determinar al respecto de las propuestas de los ayuntamientos sobre las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos y contribuciones, así como al respecto de tablas de valores unitarios que sirvan de base para el cobro de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Por su parte, a los ayuntamientos se le amplían las funciones y los servicios públicos a su cargo (tales como drenaje, tratamiento de aguas residuales, recolección, traslado y disposición de residuos, equipamiento de calles, parques, jardines, policía preventiva y tránsito), se amplían sus facultades para la formulación de planes de desarrollo, programas de transporte público de pasajeros y se señala que se requieren de las dos terceras partes del ayuntamiento cuando se afecten el patrimonio inmobiliario municipal o se celebren convenios y, en fin, se especifica que el presidente municipal estará a cargo de la policía preventiva municipal; en el año 2001, se reconoce el derecho que en el ámbito municipal tendrán las comunidades indígenas para coordinarse y asociarse, derecho que debería ser especificado en las constituciones y leyes de las entidades federativas; en el año 2008, se señala la Ley de Seguridad Pública del estado como legislación aplicable en lo concerniente a sus actuaciones; en el año 2009, se indica que el presupuesto de egresos de los municipios debe incluir el desglose de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales<sup>2</sup>.

Por otro lado, han sido determinantes en el actual funcionamiento municipal, las políticas para enfrentar el acentuado centralismo mexicano a través de la planeación, la descentralización administrativa y la coordinación fiscal. Desde los años setenta se impulsan estas políticas y se tornan prioritarias en la agenda nacional a partir de los años ochenta.

Así, en el año 1974, se crea la Ley de Población para fomentar la adecuada distribución de la población; en el año 1976, se crea la Ley General de Asentamientos Humanos para regular el desarrollo urbano y establecer la concurrencia de municipios, entidades federativas y de la federación para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional. Por otro lado, en el año 1978, se crea el Sistema Nacional de Coordinación fiscal (SNCF) y, en el año 1980, la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) que incrementa las participaciones federales a cambio de la cesión de ciertas bases tributarias de los gobiernos estatales (al menos el 20% del 20% de las participaciones que les corresponde a los gobiernos estatales serían para los municipios<sup>3</sup>). A partir del año 1983, la creación del Convenio Único de Coordinación Fiscal, luego transformado en el Convenio Único de Desarrollo (CUD), es coordinado por los COPRODES, luego denominados Comités de Planeación para el Desarrollo Social (COPLADES, de carácter estatal), además de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN). En ese contexto, entre 1988 y 1995, se crea el Ramo XXVI, a través del cual se impulsó el Programa Solidaridad. Programa, para fortalecer a los gobiernos municipales aunque, altamente centralizado, usado de manera partidista con fines políticos y electorales y en

---

<sup>2</sup> Cf. Secretaría de Gobernación, Dirección General de Compilación y Consulta de Orden Jurídico Nacional, en [http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2009/CDConstitucion/cd\\_constitucion.php](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2009/CDConstitucion/cd_constitucion.php), consultado el 17 y 18 de junio de 2010.

<sup>3</sup> Cf. Federación Nacional de Municipios de México, FENAM. "Evolución de Hacienda Municipal en México", en *Documentos de Discusión*. México, Enero de 2003, página 17.

detrimento de la autonomía municipal<sup>4</sup>. En el año 1996, se realiza una reforma al Ramo XXVI que determina la fórmula para calcular la distribución de los recursos (dejando su aplicación a los gobiernos estatales). En el año 1997, se crea el Ramo XXXIII<sup>5</sup>, que vincula la LCF para incrementar las transferencias de las contribuciones federales a los municipios. En el año 1998, como parte del Ramo XXXIII, se crea el Fondo de Aportación para la Infraestructura Social Municipal (FAIS)<sup>6</sup> constituido con la participación federal (88%) y la participación del gobierno estatal (12%). Como consecuencia de estos cambios, los dos principales conceptos para la obtención de recursos por parte de la federación son, por un lado, las participaciones federales,<sup>7</sup> que no tienen un destino específico de gasto y, por otro lado, las aportaciones como recursos “etiquetados” determinados por la LCF<sup>8</sup>. En el año 2001, ya en el marco de alternancia presidencial, se promulga la Ley de Desarrollo Sustentable y, en el año 2004, la Ley General de Desarrollo Social, que reconocía al municipio como principal ejecutor de los programas federales de gobierno. Se crea, el Instituto Nacional para el Federalismo (INAFED, 2002) que sustituye al Centro de Desarrollo Municipal (CEDEMUN, 1989), antes Centro de Estudios Municipales (CENEM, 1983) cuyos proyectos fueron el servicio civil de carrera, la descentralización y la coordinación de las relaciones entre la federación y los gobiernos estatales y municipales a través del Programa Especial para un Auténtico Federalismo. También en el año 2001, se promulga la Ley de Derechos y Cultura Indígena, que pretendía otorgar mayores facultades a los ayuntamientos pero que excluyó considerar a los pueblos indígenas como entidades de derecho público y cuestiones de autonomía con recursos y potestades propias. Es decir, las modificaciones en el marco de alternancia resultaron intentos fallidos pues, no hubo modificación de las finanzas municipales y no se proporcionan los recursos para realizar las nuevas atribuciones.

En suma, los cambios enunciados expresan etapas bien definidas marcadas por diferentes tipos de intereses en juego, cuyas contradicciones y luchas políticas se insertan en coyunturas de crisis financieras, crisis de crecimiento urbano, crisis de representatividad de los actores políticos, etc. Así, las etapas de cambios en el funcionamiento municipal se pueden observar de dos diferentes maneras.

---

<sup>4</sup> Cf. Castillo, Jaime y Patiño Elsa, “Las elecciones de 1994 en Puebla: una operación sexenal, Seminario Nacional sobre las Entidades Federativas: las elecciones de 1994. CIIH-UNAM, 1994. Remitimos a la consulta de, González Casanova, Pablo y Cadena Roa, Jorge (coordinadores). La República Mexicana. Modernización y democracia de Aguascalientes a Zacatecas (tres tomos). Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, en coedición con La Jornada Ediciones. México, 1994.

<sup>5</sup> Se trata de ingresos adicionales agrupados bajo el ramo XXXIII como son el ramo 04, gobernación, ramo 11, educación, ramo 12, salud, ramo 23, previsiones salariales y económicas, ramo 25, previsiones y aportaciones para los sistemas de educación básica y normal, ramo 26, desarrollo social y productivo en regiones de pobreza.

<sup>6</sup> A través de éste fondo el gobierno federal distribuye recursos directamente a los municipios, quienes, a su vez, los asignan a un conjunto de proyectos específicos, de los cuales el más importante es el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM).

<sup>7</sup> El monto participable se integra con el Fondo General de Participaciones (20%), el Fondo de Fomento Municipal (100%), Impuesto Sobre Tenencia y Uso de Vehículos (20%), Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (20%) y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (20%). Este monto se distribuye de acuerdo a criterios determinado por cada entidad federativa y las legislaturas locales definen las bases cantidades y plazos según lo establece el Artículo 115 Constitucional.

<sup>8</sup> Educación básica y normal (FAEB), servicios de salud (FASSA), infraestructura Social municipal (FAISM), fortalecimiento de los municipios (FORTAMUN), adicionalmente se cuenta con una partida de recursos asignada por convenio.

En términos de las coyunturas políticas, encontramos tres etapas recientes de cambio municipal<sup>9</sup>. La primera, del año 1970 a 1987, de grandes carencias, enmarcada por diversos tipos de luchas. Luchas municipalistas aisladas en municipios rurales, luchas de movimientos sociales debido a las carencias y al crecimiento poblacional en municipios urbanos y luchas originadas por el comienzo de la competencia electoral posterior a la promulgación de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos electorales (LOPPE, 1977). Ley que dio la posibilidad de participar a partidos políticos antes proscritos, aumentando la disputa por el control de las alcaldías. La segunda etapa, del año 1988 al 2000, se da en el marco de tres reformas constitucionales al municipio y se inserta en el contexto de las luchas electorales del movimiento neo Cardenista en la sucesión presidencial de 1988 y del alzamiento de la guerrilla neo Zapatista del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN, 1994), así como en una coyuntura donde los procesos electorales, antes controlados por el Estado, en adelante son regidos por el Instituto Federal Electoral (IFE, 1997) surgido del consenso de los partidos político. Coyuntura donde el partido hegemónico durante setenta años, el Partido Revolucionario Institucional (PRI, 1997) había perdido por primera vez la mayoría en el Congreso. La tercera etapa, del año 2001 a 2010, se da en un marco de una tensa alternancia política en la presidencia de la república (por las cuestionadas elecciones de 2006), también en un momento donde hay un mayor número de entidades federativas con alternancia en el poder y, además, en un momento político marcado por el comienzo de la proliferación de las alianzas y coaliciones en los procesos político electorales a nivel municipal. Tal situación política, al conjugar el debilitamiento de la figura presidencial da mayor preponderancia a los gobernadores de las entidades federativas<sup>10</sup> y a los partidos políticos, poniendo de manifiesto alianzas pragmáticas entre partidos políticos y diferencias entre estos y las organizaciones sociales y civiles respecto a la reelección de los alcaldes y al papel de los actores políticos en la toma de decisiones locales<sup>11</sup>.

En términos de los cambios en el financiamiento municipal, la planeación y la descentralización encontramos cuatro etapas relativamente recientes. La primera, del año 1974 al año 1979, cuando se ponen en marcha las primeras acciones de coordinación entre la federación, las entidades federativas y los municipios para tratar de paliar el acelerado crecimiento urbano. La segunda etapa, del año 1980 a 1987, cuando se trata de paliar la crisis financiera de los municipios y se pone en marcha el sistema de coordinación fiscal y la reforma municipal del año 1983 y, en consecuencia, las municipalidades detentan los recursos del cobro del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria. La tercera etapa, del año 1988 a 1997, cuando comienza la transferencia de las aportaciones federales a los municipios, del ramo XXVI, a través del PRONASOL y, posteriormente, cuando con la reforma a la LCF, del año 1997, se aumentan las transferencias federales a los municipios. La cuarta etapa, del año 1998 al 2010, cuando se amplía la tutela de las legislaturas locales en cuanto a los ingresos propios de los municipios y se crea el ramo XXXIII para transferir las aportaciones federales a los municipios cuyo gasto esta predeterminado (“etiquetado”). En esta etapa se anula la posibilidad de constituir los consejos municipales de desarrollo sustentable para la planeación y gestión del desarrollo dispuestos por la Ley de Desarrollo

---

<sup>9</sup> Etapas posteriores a las contradicciones y los cambios posrevolucionarios para evitar la reelección en el ámbito municipal, determinar la duración de los periodos de gobierno y de reconocer los derechos políticos de las mujeres.

<sup>10</sup> La Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) se funda en el año 2001.

<sup>11</sup> Cf. Rodríguez Wallenius, Carlos. “La Agenda Ciudadana municipalista y la reforma del estado” en *Política y Cultura*, N° 29, Ciudad de México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, 2008, pp. 71-97.

Sustentable a través del INAFED. Se trata de un momento de gran expectación y desencanto que pone de manifiesto las contradicciones entre el discurso electoral de los gobiernos de la alternancia y sus fallidos intentos para dar nuevas atribuciones a los municipios.

Después de revisar todos estos cambios nos preguntamos ¿cuál es la situación actual de los municipios mexicanos?

## **2. Los municipios mexicanos entre la polarización y la pobreza**

La realidad de los 2456 municipios mexicanos, es aquella donde una inmensa mayoría de municipios pequeños son habitados por una población pobre, con alto número de analfabetas, con índices de alta y muy alta marginación y que representan poco más de un tercio del listado nominal de votantes y un tercio de la población del país. En contraparte, unos cuantos municipios grandes concentran dos terceras partes, tanto de la población, como de la lista de votantes, en condiciones de baja y muy baja marginación pero con un tercio de la población analfabeta del país, es decir, no exenta de pobreza.

La polarización de los municipios mexicanos es contundente en términos de sus índices de marginación ya que el 71.3% de ellos se encuentran en condiciones de media, alta y muy alta marginación, concentrando al 27.7% de la población, al 26% de los electores y al 61.7% de los analfabetas. Mientras, el 28.6% de los municipios con bajo y muy bajo índice de marginación concentran 72.2% de la población, 74% de los votantes y 38.3% de los analfabetas. Ver gráficas 1 y 2.

La polarización es similar en cuanto a rangos de población municipal: 29.7% hasta los cinco mil habitantes, 27.6% de cinco a quince mil habitantes, 26% de quince a cuarenta y cinco mil habitantes, 8.5% de cuarenta y cinco a 90 mil habitantes, es decir, 91.7% son pequeños municipios donde habita el 36.3% de la población del país, 35.1% de votantes y 64% de los analfabetas. De tal modo que, en el rango de noventa a 225 mil habitantes encontramos al 4.7% de los municipios con 15.4% de la población y en el rango de los mayores a 225 mil habitantes encontramos al 3.5% de los municipios con 48.3% de la población. Es decir, en tan sólo el 8.2% de los municipios del país se concentra 63.7% de la población y, respectivamente, el 15.4% y 48.3% del listado nominal de electores del país. Ver gráfica 1.

¿Qué significa esto en términos políticos para la institución municipal de un país donde es relativamente reciente la alternancia en el poder político?

Si analizamos la filiación partidaria de los alcaldes de los municipios de México encontramos dos cuestiones relevantes. Por un lado, la rápida velocidad de la alternancia y, por otro lado, la rapidez con la cuál se están imponiendo las coaliciones partidarias, de todo signo político, para alcanzar el control de las alcaldías.

Así tenemos que, en el período 1993-2010, la filiación de los alcaldes ha variado considerablemente. En ese período, la representación de los alcaldes provenientes del ex partido de Estado, que impuso su hegemonía durante 70 años, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), ha bajado en cuanto al número de municipios del 78% al 13%, y de representar al 66% de la población gobernada en los municipios del país descendió al 11%. En tanto que, el partido actualmente en el poder, el Partido de Acción Nacional (PAN), ha aumentado su número de alcaldes del 11% al 17% y en términos de representación de la población disminuyó del 27% al 15%. Para el caso del partido surgido posteriormente al fraude de las elecciones presidenciales de 1988, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), disminuyó en número de alcaldes, del 9% al 5%, y aumentó del 5% al 9% en cuanto a la representación de población gobernada. A lo largo del período 1993-2010 (a excepción

del PRI que desciende en todo aspecto), la filiación partidaria de los alcaldes tiene ascensos y descensos en el número de municipios gobernados por los diferentes partidos políticos, toda vez que el interés de los partidos se limita a asegurar, a toda costa, prerrogativas y cuotas de poder para derrotar al adversario local más fuerte. Entonces, encontramos que se han impuesto coaliciones partidarias de todo tipo, no importando presuntas ideologías, ni rivalidades en otros ámbitos de la política. Esa es la razón por la cual las coaliciones partidarias se imponen de manera mayoritaria para contender por las alcaldías pues de representar el 3% en el año 1999 (año previo a la primera alternancia en la presidencia de la república), aumentan al 60% en 2010 y de representar al 10% de la población aumentan al 61% de la población gobernada por los alcaldes del país surgidos de las coaliciones político partidarias. Ver gráficas 4, 5, 6 y 7.

Ahora bien, en términos de las etapas antes enunciadas, cómo se expresa lo hasta aquí planteado a nivel local, es decir, ¿cuál es la situación en nuestro específico caso de estudio?

### **3. Puebla: ¿una institución municipal fallida o funcional?**

Puebla es una entidad federativa de alrededor de 6 millones de habitantes que forma parte de las cinco entidades federativas del país con mayor número de electores<sup>12</sup> y con índices por encima de la media nacional en cuanto a migración, marginación<sup>13</sup>, pobreza, corrupción<sup>14</sup> y delitos electorales<sup>15</sup>. Una entidad donde prevaleció un férreo control del PRI, con una constante mayoría absoluta en la Asamblea Legislativa local, donde había alternancia en sus principales municipios pero donde apenas logró la alternancia en el gobierno estatal, en julio de 2010, a través de una polémica y pragmática coalición, PAN-PRD-CONVERGENCIA, basada en las mismas prácticas y cultura política de siempre. Cabe decir, Puebla fue una plaza "segura" para el PRI como resultado de una historia política, basada en la impunidad y la intolerancia, que acabó inhibiendo el desarrollo político de la entidad.

La realidad municipal no difiere de la situación nacional. Puebla tiene 217 municipios de los cuales 89.3% corresponden a pequeños municipios rurales, con un rango de población menor a los 45 mil habitantes, en condiciones de alta y muy alta marginación (69.2%), donde habita el 39.5% de la población y se concentra el 62.8% de los analfabetas y el 38.8% del listado nominal de electores. En contraparte, en el rango de 45 a los 90 mil habitantes se concentra el 7.8% de municipios, el 19.6% de la población, el 18.8% de los votantes y el 19.9% de los analfabetas. En fin, en solo 2.9% de los municipios, en el rango mayor a los 90 mil habitantes, se concentra el 49.9% de la población, el 40.3% de del

---

<sup>12</sup> Según datos del IFE el padrón de electores se concentra en el Estado de México, 13%, Distrito Federal, 9%, Veracruz 7%, Jalisco 7% y Puebla 5%. Cf. Instituto Federal Electoral (IFE) en: <http://www.ife.org.mx/>

<sup>13</sup> Según las estadísticas de CONAPO Puebla ocupaba en analfabetismo el quinto lugar en el año 1980 y para los años 1990, 1995, 2000 y 2005 el sexto lugar nacional. Según la misma fuente, el índice de marginación para Puebla esta considerado como muy alto y se ubicaba en sexto lugar nacional para el año 1990 y en el séptimo lugar para los años 1995, 2000 y 2005. Cf. Consejo Nacional de Población, Cambios en los indicadores estatales de marginación en <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/marginabsoluto/04.pdf> En cuanto a migración Puebla ocupa el quinto lugar nacional según INEGI en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mpob61&s=est&c=8373> consultado: 9/09/09

<sup>14</sup> Según las encuestas aplicadas por la ONG Transparencia Mexicana Puebla tuvo el 4º lugar en corrupción en el año 2001, el 1º lugar en 2003, el 7º en 2005 y el 4º en 2007. Cf. Transparencia Mexicana, Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, en <http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/INCBG/2007/INCBGporEntidad2007.pdf>

<sup>15</sup> Puebla ocupó el quinto lugar entre las 6 entidades que concentraron el 70% de los delitos electorales, de 1994 a 2006, según informe de actividades 2006 de la FEPADE (Fiscalía Electoral para la Atención de Delitos Electorales). Cf.: *Gráfica histórica en la entidad federativa donde ocurrieron los hechos* en, <http://www.pgr.gob.mx/feпада/informe%20de%20actividades.asp> Informe2006.pdf página 56.

listado nominal de votantes y el 17.3% de los analfabetas. Cabe remarcar que en el área metropolitana de la ciudad de Puebla se concentran alrededor de 2.5 millones de habitantes. Ver gráficas 8 y 9.

Por lo que se refiere a la filiación partidaria de los alcaldes ha variado en relación a la coyuntura política. Los alcaldes provenientes del PRI, en pleno auge del PRONASOL, representaban, en el año 1992, el 86.2% de los municipios y el 92% de la población, mientras, los alcaldes del PAN, representaban 1% de los municipios y el 2% de la población, en tanto, los alcaldes del PRD, representaban 3.7% de los municipios y el 2.4% de la población. Para el año 2001, luego de la alternancia en la presidencia de la república, los alcaldes provenientes del PRI representaban el 63.1% de los municipios y el 45.8% de la población, en tanto los alcaldes panistas representaban el 22.6% de los municipios y el 44.5% de la población, en tanto, los alcaldes del PRD representaban el 9.7% de los municipios y el 5.4% de la población. El cambio resulta sorprendente, para el año 2010, pues se imponen las coaliciones como forma corriente de la competencia electoral ya que, los alcaldes electos por parte de la alianza PRI-PVEM, representan el 47.9% de los municipios y el 31.6% de la población, mientras, la coalición PAN-PRD-Convergencia-PANAL representan el 47% de los municipios y el 66.5% de la población. El Partido del Trabajo (PT), es el único que contiene solo y representa 4.1% de los municipios y 1.8% de la población. Es decir, al igual que a nivel nacional, la identidad de los partidos políticos en los municipios se diluye aceleradamente para dar paso a coaliciones cuyo origen reside en aspectos de tipo pragmático, en total contraposición ideológica. Tanto por lo que se refiere a asegurar, conservar o aumentar prerrogativas para los partidos políticos involucrados, como por la conveniencia que significan las coaliciones para los candidatos de los grupos de interés que se sirven de los partidos políticos como si fueran franquicias. Ver gráficas 10, 11 y 12.

El caso específico del municipio de Puebla, capital de la entidad federativa del mismo nombre y soporte del área metropolitana permite ejemplificar la pérdida de autonomía y la subordinación del municipio a través de las finanzas y el funcionamiento del sistema político. Abordemos ambos aspectos.

La constitución de las finanzas municipales, considerando las cuatro fuentes a través de las cuales se constituyen los ingresos (los ingresos propios, las participaciones y aportaciones federales, los ingresos extraordinarios y la deuda pública municipal) tienden a limitar la autonomía de la institución municipal al verse disminuidos los ingresos propios y al subordinar una parte importante del gasto a las transferencias federales en la medida que se han ido imponiendo los cambios al financiamiento municipal en el marco de la descentralización que antes comentamos<sup>16</sup>.

En la primera etapa cuando no había coordinación fiscal, ni descentralización, del año 1963 a 1979, los ingresos propios del municipio de Puebla representaban 56.7%, en la segunda etapa, del año 1980 a 1987, se redujeron al 32.3%, en la tercera etapa, del año 1988 a 1997, aumentaron al 41.1% y en la última etapa, del año 1998 a 2009, se redujeron aun más, al 23.4%. En contrapartida, las participaciones federales al municipio de Puebla han ido

---

<sup>16</sup> Remitimos a la lectura de los trabajos sobre las finanzas municipales en el Estado de Puebla de, Raich, Uri. "Impactos de la descentralización del gasto en los municipios mexicanos". En *Documentos de trabajo: División de Administración Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE*. México D.F., 2002. Igualmente remitimos a la consulta de, López González, Mauricio. "Finanzas Municipales en México: en la Búsqueda de un Eficiente Comportamiento de los Egresos", en *Documentos de trabajo: División de Administración Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE*. México D.F., 2004.

aumentando, del año 1963 a 1979, las participaciones federales al municipio de Puebla representaban 25.9%, en la segunda etapa, del año 1980 a 1987, aumentaron al 46.6%, en la tercera etapa, del año 1988 a 1997, se redujeron al 40.8% y en la última etapa, del año 1998 a 2009, aumentaron aun más, al 57.81%. Si sumamos a estos ingresos producto de las aportaciones extraordinarias a través de convenios del gobierno estatal y/o federal (que ya tienen asignado un objetivo de gasto, es decir que están etiquetados), tenemos que en la primera etapa, del año 1963 a 1979, representaban 14.9%, en la segunda etapa, del año 1980 a 1987, aumentaron al 20%, en la tercera etapa, del año 1988 a 1997, se redujeron al 12.6% y en la última etapa, del año 1998 a 2009, se redujeron aun más, al 9.2%. Ver gráfica 13. La insuficiencia de las finanzas municipales ha conducido a diferentes cuestiones. Por un lado, al endeudamiento, que comienza a destacar en los años 1970, 1971 y 1976, resultando crítico y causa de moratoria, entre 1986 y 1989, y constante y muy importante, entre el año 1995 y 2007. Por otro lado, la insuficiencia de las finanzas municipales y el constante endeudamiento han sido la excusa que ha empujado a la privatización de los servicios públicos y al desplazamiento de los costos de urbanización mediante cuotas e impuestos especiales cuyo origen esta en el déficit de infraestructura y equipamiento urbano ocasionado por una expansión industrial subsidiada y exenta del pago de impuestos hasta por períodos de 25 años (desde mediados de los años sesenta). Entonces, con base en la ideología imperante se ha dado paso al sector privado en negocios que aseguran un rentabilidad en la prestación y producción de las obras y los servicios públicos a cargo del municipio.

Así, en cada una de las etapas de cambios al funcionamiento municipal se han decretado impuestos especiales y se ha dado en concesión al sector privado la producción y la prestación de los servicios públicos a cargo del municipio.

En la primera etapa de los cambios en las finanzas municipales, del año 1963 a 1979, organizaciones como la extinta Junta de Mejoramiento Moral Cívico y Material del Municipio de Puebla, bajo control empresarial y con recursos del impuesto predial, manejaron los servicios municipales (agua, drenaje, pavimentación, escuelas, instalaciones deportivas), en etapas posteriores la Junta de Mejoras fungiría como contratista. En el año 1978, después de la insolvencia para afrontar el costo del alumbrado público, se expide un decreto que establece una cooperación a cargo de los usuarios de la Compañía Federal de Electricidad (CFE), por un porcentaje del 6.5% del consumo de cada usuario doméstico (del 2% para los consumidores de alta tensión), para cubrir el costo de la energía eléctrica que se destina para el alumbrado público municipal. Durante esta etapa comienzan los programas municipales de obras servicios por cooperación, a través de cuotas aportadas por los “beneficiarios” y el municipio.

En la segunda etapa, del año 1980 a 1987, se autoriza la concesión del cementerio municipal a empresarios constituídos como Panteón de Puebla S. A. (1980). Luego, se realizan cambios en el modo de gestión del servicio de agua, como producto de la correlación política de fuerzas al interior del PRI, el cual pasa por distintos modos de gestión, hasta constituirse el organismo público descentralizado denominado Sistema Operador de Agua Potable y Alcantarillado (SOAPAP, 1984), con posibilidades de subrogar al sector privado la parte rentable del servicio (cobranza, perforación de pozos, plantas de saneamiento de aguas). En fin, el alcalde Jorge Murad (PRI, 1984-1986), con pretensiones de enaltecer su imagen política para postularse como candidato a gobernador impulsa el Programa de descentralización Comercial a través del cual se construyen la

central de abasto, tres centros comerciales y cuatro mercados a través de un préstamo que no lograr sufragar y causa moratoria de pago en el año 1986<sup>17</sup>.

En la tercera etapa, del año 1988 a 1997, se expide el decreto que autoriza al Ayuntamiento de Puebla a otorgar la concesión para la prestación y otorgamiento del servicio público de recolección y disposición final, de los residuos sólidos. Decreto que permite dar en concesión a empresarios argentinos la prestación del servicio de recolección de desechos a través de las compañías, Promotora Ambiental S.A. (PASA, 1995), y Servicios Urbanos de Puebla S.A. de C.V. (SUP, 1995), posteriormente, PASA adquiere a SUP y queda como única concesionaria desde el año 2010 y hasta 2022. En 1995, se expide el decreto que autoriza al Ayuntamiento de Puebla a otorgar la concesión para la prestación y otorgamiento del servicio público de disposición final de los residuos sólidos generados en el Municipio de Puebla. Así, se crea el Organismo Operador del Servicio de Limpia (OOSL), y se contrata a la compañía mexicana Administradora de Proyectos y Construcciones (APYCSA) para construir el relleno sanitario de Chiltepeque, el cual se da en concesión a la empresa Rellenos Sanitarios (RESA, 1995, concesionaria por 15 años). En 1995, se expide el decreto del Congreso, que autoriza la celebración de Convenios de Concertación y Coordinación para la ejecución de obras del Programa de Desarrollo Regional Angelópolis, que implica la construcción del anillo Periférico Ecológico alrededor de la ciudad, el centro turístico y de negocios, Paseo de San Francisco, la red de distribución de agua, Acuaférico, cuatro plantas tratadoras de agua residuales y un desarrollo comercial e inmobiliario en la reserva Atlixcayotl-Quetzalcoatl conocido como Angelópolis. El programa impulsado por el gobernador Manuel Bartlett (PRI, 1993-1999), se da en el marco de la primera alternancia en el municipio de Puebla, eje del Programa Angelópolis, y cuando es pública la intención del gobernador Bartlett de contender por la candidatura del PRI a la presidencia de la república.

En la cuarta y última etapa, del año 1998 a 2009, el descarrilamiento de las políticas neoliberales y sus proyectos, retrasa y achica las obras del Programa de Desarrollo Angelópolis y causa mayores déficits en las finanzas locales (popularmente conocido como “el hoyo financiero”, en la administración del gobernador Melquíades Morales, PRI, 1999-2004). Así, la empresa de capital mexicano Trituradores Basálticos S.A. (Tribasa) y francés, Degremont, Traitement des Eaux, sustituyen a la empresa Grupo Mexicano de Desarrollo (GMD, 1994), en el año 1999, para construir las 4 plantas tratadoras de aguas residuales. Posteriormente, en el año 2001, las empresas DISA, TINEP y PIATT, construyen la potabilizadora de aguas sulfurosas. En la segunda alternancia en el municipio, el alcalde Luis Paredes (PAN, 2002-2004), en un marco de enorme polémica adjudica los contratos de obra pública para la construcción del Distribuidor Vial Juárez-Serdán y recibe la autorización del congreso para concesionar el aprovechamiento, mantenimiento y modernización del servicio público Municipal de alumbrado así como bienes del dominio público Municipal que conforman la infraestructura de semáforos por 15 años (2004). La concesión de alumbrado a la compañía Mexicana de Mantenimiento y Alumbrado (MMA,

---

<sup>17</sup> La suspensión de pagos por parte del Ayuntamiento de Puebla, para liquidar el préstamo que le hizo el Banco Nacional de Obras y Servicios (BANOBRAS) para el Programa de Desconcentración Comercial que, para el 31 de agosto de 1986, alcanzaba un costo financiero de 14 mil millones de pesos, implicaba el embargo de las participaciones financieras al gobierno estatal y al municipio de Puebla. De modo que fue necesaria la intervención del gobernador Jiménez Morales para que el Presidente Miguel de la Madrid autorizara una partida de cuatro mil 800 millones de pesos a condición de que se derivara el pago de intereses a BANOBRAS por concepto del préstamo que otorgo en el año 1985 por un monto de siete mil 261 millones de pesos. Cf. Zarate López, Raúl, Columna Asoleadero, periódico El Sol de Puebla, 16/12/1986, páginas 9 y 4.

filial de la empresa francesa CITELUM) termina en disputa luego que el tribunal colegiado del sexto circuito en materia y administración ratifico la suspensión definitiva de la concesión<sup>18</sup>. En el año 2009, la compañía Traffic Light obtiene la concesión del alumbrado por dos años. Hasta la fecha se libra un litigio heredado por la gestión panista referente a la obra del distribuidor vial Juárez Serdán. Por último, desde el año 1994 y hasta 2004, encontramos los subcontratos otorgados a empresarios poblanos agrupados en el Consorcio Empresarial de Puebla, para realizar obras concernientes al drenaje, la pavimentación, el alumbrado, y la construcción de distribuidores viales.

Entonces, la deuda o superávit de los ingresos municipales del municipio de Puebla esta vinculada a esa historia de obra públicas y privatizaciones de los servicios públicos municipales, ligada a la carrera política de alcaldes y gobernadores. Deduciendo de nuestra serie estadística los egresos de los ingresos municipales anuales, sin tomar en cuenta los cobros a terceros ni la existencia final, encontramos que la deuda o el superávit, es decir, el exceso de los ingresos sobre los gastos, coincide con las concesiones de los servicios públicos municipales al sector privado y con la producción de obras que son utilizadas como trampolín político a través de la institución municipal. Así, encontramos, en los años 1984 y 1987 la deuda ocasionada por el Programa de Desconcentración Comercial, en los años 1993, 1994 y 1995, la deuda ocasionada por el Programa Angelópolis, en los años 2002 y 2003, la deuda correspondiente al Distribuidor Vial Juárez-Serdán, en los años 2005, 2007 y 2008, la deuda para la construcción de distribuidores viales en diversos puntos de la ciudad. Ver gráficas 14, 15 y 16.

#### **A modo de conclusión**

La institución municipal, en el caso del municipio de Puebla, resulta un órgano fallido de gobierno que, a su vez, resulta funcional a los intereses de diversos actores políticos y empresariales, debido, justamente, a sus condiciones de deterioro y fragilidad. Como decía Marco Rascón hace poco: “ha sido en los municipios, exactamente en la base de las formas de gobierno, en la más abandonada y la más injustamente tratada por las políticas, de participaciones fiscales, presupuestales, políticas y de gobierno, donde el orden del país se ha roto. La crisis del municipio libre es palpable, siendo una de las banderas de justicia de la Revolución Mexicana”<sup>19</sup>. Y, en efecto:

- a) El carácter endémico de un municipio quebrado y con la apremiante necesidad de obtener préstamos o recursos adicionales, insistimos, es debido a la falta de atribuciones de la institución municipal para definir cuotas y tarifas en los asuntos de su competencia. Las finanzas insuficientes y determinadas centralmente anulan la autonomía municipal y subordinan su funcionamiento ante la baja constante de sus ingresos propios.

---

<sup>18</sup> Cf. Juárez Galindo, Ignacio. “Entrega Comuna 35.6 millones de pesos de finiquito a MMA; punto final a litigio y relación comercial”, nota en el periódico *La Jornada de Oriente*, Puebla, 13/4/2006. En la nota se destaca que “un año después de haberse declarado inexistente la concesión de alumbrado y semaforización otorgada a la empresa Mexicana de Mantenimiento y Alumbrado (MMA), el ayuntamiento de Puebla dio por concluido el asunto al signar el convenio de finiquito, mediante el cual pagará 35 millones 650 mil pesos (3.2 millones de dólares) a la compañía. La filial de la trasnacional francesa Citelum, por su parte, se comprometió a no iniciar ninguna acción “judicial o extrajudicial” a nivel nacional o internacional”.

<sup>19</sup> Cf. Rascón, Marco. “Municipio, fisco y violencia”. México, Martes 10 de agosto de 2010. En el periódico *La Jornada*, Sección Opinión, página 18.

- b) La insuficiencia de las finanzas municipales, en un momento donde prevalece la ideología de achicar al Estado y dar paso a las fuerzas del mercado, impuso un criterio empresarial, donde se impone la rentabilidad poniendo en la esfera de los negocios las voluntades de las autoridades electas y de los inversionistas privados a través de las concesiones y las privatizaciones.
- c) La insuficiencia de las finanzas conduce no solo a las privatizaciones sino también a acudir a los préstamos y los recursos extraordinarios. Pero cualquier obtención de prestamos o recursos adicionales implica el tutelaje del congreso local y la anuencia del gobernador dada la sumisión del poder legislativo al ejecutivo. Por tanto, cualquier préstamo o aportación extraordinaria para el municipio esta sujeta al uso político impuesto a la institución municipal por parte del ejecutivo estatal y, en esa medida, al clientelismo político, la discrecionalidad y a las aspiraciones políticas del gobernador y de su partido político.
- d) El carácter funcional de un municipio subordinado y endémicamente quebrado resulta optimo para el actual sistema de partidos políticos, tanto para justificar la selección de alcaldes-empresarios (que además coadyuvan al patrocinio de sus campañas) a sabiendas de que usan al municipio como trampolín político, como para tratar de asegurar a los partidos políticos la retención de su registro, sus prerrogativas económicas y sus cuotas de poder.
- e) El carácter funcional de una institución municipal fallida, conviene al interés pragmático de quienes ligan la administración pública y el negocio inmobiliario utilizando la intermediación del frágil sistema de partidos políticos convirtiendo a estos en una especie de franquicia de la cual puede hacer uso cualquier grupo de interés.
- f) Por último, la pérdida de hegemonía político partidaria en la competencia electoral y el desgaste debido a las pugnas inter e intra partidarias han conducido a la formación de las coaliciones o alianzas electorales en la competencia electoral. A ello coadyuva la relación entre el poder y los negocios pues permite la reproducción el frágil y desprestigiado sistema de partidos políticos. Por eso, justamente por eso, la simbiosis entre clase política y clase económica. Dirigentes de partidos políticos e inversionistas, juntos, en una lógica de mercado, aprovechando un funcionamiento fallido de la institución municipal que resulta funcional y rentable para ellos. Obviamente, a todo eso coadyuva un concepto de democracia restringido al mero ámbito electoral, la anulación de la participación ciudadana, el sometimiento al clientelismo y el corporativismo político y la falta de memoria histórica que produce la pobreza generalizada de los ciudadanos y el peso del analfabetismo.