

EL MICROMUNICIPIO Y EL DESARROLLO LOCAL. NOTAS PARA UNA REFORMA DE LA DIVISIÓN MUNICIPAL Y LOS REQUISITOS PARA LA CATEGORÍA DE MUNICIPIO EN EL CASO DE SONORA

*Nicolás Pineda Pablos**

Resumen

Muchos Estados de la República tienen municipios con menos de mil habitantes. Estos municipios difícilmente cuentan con elementos suficientes para ya no digamos su autonomía sino para cubrir los gastos más elementales. Por regla general, dependen de las transferencias fiscales y destinan casi todos sus ingresos al gasto corriente de nómina, servicios generales y material y equipo de oficina. La pregunta es qué tamaño de municipio se requiere para que sea agente de desarrollo y bienestar locales. Los criterios sobre el tamaño mínimo de los municipios son confusos y hasta contradictorios en los diferentes Estados de la República Mexicana. Dicho criterio varía mucho de un Estado a otro e incluso dentro de un mismo Estado hay contradicciones entre lo que dice la ley y el tamaño real de los municipios existentes.

Si bien esto parece ser en principio un mero problema formal, en la práctica el reducido tamaño de muchos municipios hace que resulten enteramente dependientes de las transferencias y subsidios fiscales de los gobiernos estatal y federal. Este trabajo propone replantear el criterio de autonomía para incluir no sólo el derecho a elegir sus propias autoridades sino también la obligación de contribuir a su sostenimiento. Mediando una reforma fiscal que promueva estos objetivos, se trataría de establecer los medios para que el tamaño mínimo contenga el criterio de autosuficiencia fiscal y presupuestaria al menos de sus gastos de nómina y servicios generales.

* Investigador de El Colegio de Sonora, Doctor en Filosofía con especialidad en Políticas Públicas por la Universidad de Texas en Austin, npineda@colson.edu.mx

Con mucha frecuencia el desarrollo local se vincula con el nivel de inversión, con la localización de empresas e industrias, así como con la infraestructura existente. Con esto se soslaya el papel fundamental que tienen los gobiernos locales y los servicios municipales en el desarrollo local y regional (Blair 1995, pag. 12). Asimismo, el modelo fiscal ya clásico de Tiebout (1956) plantea que los ciudadanos y los negocios “votan con los pies” a través de la migración y la relocalización en su búsqueda de los lugares que ofrecen mejores niveles de vida y mejores servicios gubernamentales para ubicarse. De este modo, un gobierno local que funciona de manera adecuada y eficiente es un incentivo para el impulso de actividades económicas y contribuye de manera significativa al desarrollo local. De manera inversa, este mismo enfoque se aplica también a los gobiernos que no funcionan. Uno de estos casos es el de los municipios que, en vista de su tamaño reducido, no tienen las condiciones estructurales para prestar los servicios adecuados y contribuir al desarrollo local y al arraigamiento y buen nivel de vida de su población.

El propósito de esta ponencia es reflexionar, explorar y discutir sobre la problemática de los micromunicipios, sobre una definición operativa del tamaño mínimo que debe tener un municipio y las políticas que deben de adoptarse para que el gobierno municipal se convierta en un agente de desarrollo local. Las preguntas que se plantean son: ¿Es aceptable para el desarrollo político y económico del país la existencia de gobiernos municipales en localidades rurales con población menor a los 10,000 habitantes? ¿Cuál es el tamaño mínimo que debe de tener un municipio? ¿Cuáles son los criterios para definir una agenda de reforma sobre este tema?

La idea central es que la categoría de gobierno municipal debe de estar vinculada no sólo a la elección de autoridades propias, sino también a un determinado nivel de demanda o volumen de los servicios que presta que le permita a la administración municipal alcanzar cierto nivel de autosuficiencia, especialización y calidad en los servicios. En base a esta idea se considera que el tamaño mínimo del municipio debe de estar en función del esfuerzo fiscal de sus ciudadanos y la capacidad recaudatoria de las autoridades municipales que le permitan prestar de manera profesional y eficaz los servicios de planeación y control del suelo urbano, construcción y mantenimiento de la infraestructura de pavimentación de calles, plazas y parques y otras obras de equipamiento, así como la seguridad pública, la recolección y tratamiento de residuos sólidos y la provisión de agua potable, alcantarillado y saneamiento. De otra manera se cae en una situación de municipios inviables cuya

autonomía es meramente ficticia y cuya subsistencia es enteramente dependiente de las participaciones y transferencias fiscales de los gobiernos estatal y federal.

La problemática del micromunicipio

En México, existen variaciones significativas sobre donde debe de ubicarse el umbral para que una población pueda aspirar a ser municipio. Entre los estados que se distinguen por tener el umbral demográfico más alto para la categoría municipal están: Baja California, Tabasco, Sinaloa y Baja California Sur. Baja California es el que cuenta con un umbral más alto ya que su municipio más pequeño tiene 65,000 habitantes. Estos cuatro estados se caracterizan por contar sólo con municipios que tienen un núcleo urbano y las poblaciones rurales quedan adscritas a la administración municipal de las ciudades cabeceras. No tienen por lo tanto municipios rurales, es decir poblaciones de menos de 10,000 habitantes que sean municipios.

Cuadro 1. Municipios con poca población en las entidades federativas de México

Entidad federativa	<i>Total</i>	<i><10,000</i>	<i>< 2500</i>	<i>< 1000</i>	<i>Municipio más pequeño</i>	<i>Población</i>
Aguascalientes	11	1	0	0	San José de Gracia	7,326
Baja California	5	0	0	0	Playas de Rosarito	64,906
Baja California Sur	5	0	0	0	Loreto	12,229
Campeche	11	2	0	0	Palizada	8,618
Coahuila	38	13	7	0	Abasolo	1,154
Colima	10	2	0	0	Ixtlahuacán	5,590
Chiapas	118	33	2	0	Sunuapa	2,029
Chihuahua	67	37	7	0	Huejotitán	1,180
Distrito Federal	16	0	0	0	Milpa Alta	99,985
Durango	39	12	2	0	San Pedro del Gallo	1,953
Guanajuato	46	3	0	0	Santa Catarina	4,717
Guerrero	76	10	0	0	Atlamajalcingo del Monte	5,264
Hidalgo	84	12	0	0	Eloxochitlán	3,091
Jalisco	124	43	1	0	Ejutla	2,207
México	122	18	0	0	Papalotla	3,575
Michoacán	113	12	0	0	Aporo	2,922
Morelos	33	6	0	0	Tlalnepantla	5,858
Nayarit	20	1	0	0	San Pedro Lagunillas	8,104
Nuevo León	51	26	6	0	Melchor Ocampo	1,248
Oaxaca	570	491	263	101	Santa Magdalena Jicotlán	112
Puebla	217	112	20	6	Magdalena Tlatlauquitepec, La	731

Querétaro	18	1	0	0	San Joaquín	7,894
Quintana Roo	8	0	0	0	Isla Mujeres	11,592
San Luis Potosí	58	9	0	0	Cerro de San Pedro	3,480
Sinaloa	18	0	0	0	Cosalá	17,961
Sonora	72	50	33	8	San Javier	284
Tabasco	17	0	0	0	Emiliano Zapata	27,703
Tamaulipas	43	17	3	0	San Nicolás	1,100
Tlaxcala	60	29	1	0	Lázaro Cárdenas	2,382
Veracruz	210	52	6	0	Landero y Coss	1,473
Yucatán	106	82	18	0	Quintana Roo	1,000
Zacatecas	57	21	2	0	Susticacán	1,389
Total	2443	1095	371	115		319,057

Fuente: Consejo Nacional de Población. www.conapo.gob.mx

En cambio, la mayoría de los Estados restantes cuentan con cierto número de municipios cuya población es menor de 10,000. Entre los Estados que cuentan con un patrón de municipios más pequeños destaca primeramente Oaxaca donde 491 municipios cuentan con menos de diez mil habitantes y de éstos, 101 tienen una población menor de mil habitantes. A este dato hay que agregar que, además de ser uno de los estados más pobres del país, es también uno de los estados que expulsa más población. Ciertamente estos dos fenómenos son multifactoriales y no responden solo al tamaño de sus municipios o a su estructura municipal, pero tampoco es probable que pueda argumentarse que, más allá de contribuir al mantenimiento de las identidades étnicas y de los códigos de usos y costumbres, este tipo de ordenamiento esté contribuyendo al desarrollo regional y el bienestar de la población.

Después de Oaxaca, sólo Sonora y Puebla cuentan con municipios con menos de 1000 habitantes. Sonora tiene 8 y Puebla tiene 6 municipios de este tipo. El Estado de Sonora cuenta con un total de 72 municipios. De éstos, a pesar de que la Constitución local prevé que para que una localidad adquiera la categoría de municipio debe de contar al menos con 10,000 habitantes (Art. 64, fracción XII), 50 de estos municipios, es decir más de dos tercios de los municipios existentes, tienen menos de 10,000 habitantes. Más aún, de esos 50 municipios pequeños, 33 tienen menos de 2,500 habitantes que es el umbral de las poblaciones urbanas según el INEGI, es decir son oficialmente municipios rurales. Incluso existen ocho municipios que tienen menos de 1000 habitantes. El municipio más pequeño se llama San Javier y cuenta con sólo 284 habitantes.

En Sonora, existe una clara correlación entre el tamaño poblacional del municipio y la recaudación de los impuestos municipales. Mientras más pequeño es un municipio, menor es la proporción de lo que recauda de impuesto predial y mayor es la dependencia de las transferencias fiscales de las otras esferas de gobierno. Así mientras que los seis municipios con más de cien mil habitantes recaudan en promedio 28% de sus ingresos y los 16 municipios que tienen más de diez mil y menos de cien mil habitantes recaudan en promedio 20% de sus ingresos, los 50 municipios con menos de diez mil habitantes recaudan sólo el 7% de sus ingresos (Presupuestos Municipales Consolidados del Estado de Sonora 2004).

De este modo, estas poblaciones, al elegir a propios ayuntamientos, tienen el derecho de representación y el autogobierno, pero no ejercen su obligación de contribuir directamente al sostenimiento de dichas autoridades locales. Si las ideas del contrato social y de la democracia plantean que no es aceptable que haya contribución sin representación, estos municipios han logrado una organización política aparentemente favorable en el que tienen representación sin contribución.

El problema es que de este arreglo institucional se desprenden otras consecuencias que no favorecen el desarrollo regional. Entre las consecuencias no deseadas están que estos municipios no cuentan con capacidad institucional para desempeñar la mayoría de las funciones de la planeación y administración urbana ni para prestar servicios públicos que eleven el nivel y la calidad de vida de sus comunidades. De este modo, la mayoría de los mircomunicipios, en los que aparentemente se elige autoridades pero no se contribuye a su sostenimiento, son poblaciones sin generación de empleos y sin inversión privada donde si bien hay servicios municipales gratuitos, éstos no son confiables, ni continuos, ni profesionales además de que, bajo este esquema, no se puede exigir mayor calidad ni presentar quejas a la manera como se hace en las ciudades. Están constituidos bajo la lógica de que el gobierno y el Estado deben de proveerles dichos servicios sin tener ellos que contribuir en su sostenimiento ni en su mejoría. El resultado son poblaciones en las que los jóvenes tienden a emigrar a los lugares en los que los servicios se cobran y donde se puede aspirar a cierto nivel de profesionalismo en los servicios municipales.

Cuadro 2. Población 2000 y porcentaje de recaudación propia de municipios de Sonora 2004

Municipios con más de 100,000 habitantes			Continuación	
Municipio	Población	% Rec	Carbó	
				5,152 10%

Hermosillo	629,882	34%	Moctezuma	4,339	11%
Cajeme	365,867	28%	Baviácora	3,833	8%
Nogales	166,198	25%	Arizpe	3,495	10%
San Luis Río Colorado	150,732	28%	Quiriego	3,438	1%
Navojoa	144,706	22%	Opodepe	2,909	7%
Guaymas	133,895	28%	Aconchi	2,479	3%
Suma / promedio	1,591,280	28%	Colorada, La	2,378	13%
Municipios de 10,000 a 100,000 habitantes			Sáric	2,330	8%
Municipio	Población	% Rec	Nácori Chico	2,282	9%
Huatabampo	78,517	13%	Villa Hidalgo	2,044	9%
Caborca	71,657	22%	Tubutama	1,848	2%
Agua Prieta	64,433	28%	Trincheras	1,808	9%
Etchojoa	57,715	6%	San Pedro de la Cueva	1,752	4%
Empalme	51,494	19%	Soyopa	1,701	3%
Cananea	33,083	24%	Santa Cruz	1,684	8%
Puerto Peñasco	32,374	59%	Rayón	1,642	3%
Álamos	25,831	8%	Villa Pesqueira	1,637	2%
Magdalena	25,204	25%	Mazatán	1,632	3%
Benito Juárez	22,501	15%	Tepache	1,571	4%
Bácum	21,910	9%	Bacoachi	1,537	11%
Nacoziari de García	14,805	14%	Arivechi	1,528	3%
San Ignacio Río Muerto	14,266	17%	Banámichi	1,518	7%
Santa Ana	13,920	24%	Bavispe	1,406	6%
General Plutarco Elías Calles	11,685	27%	Bacerac	1,397	4%
Imuris	10,359	14%	Bacadéhuachi	1,389	3%
Suma / promedio	549,754	20%	Granados	1,275	8%
Municipios con menos de 10,000 habitantes			Suaquí Grande	1,204	5%
<i>Municipio</i>	<i>Población</i>	<i>% Rec</i>	Huépac	1,175	5%
Ures	9,831	15%	Huachinera	1,174	5%
Pitiquito	9,554	13%	Huásabas	1,000	7%
Fronteras	8,106	9%	Cucurpe	972	4%
Altar	7,482	21%	Bacanora	960	5%
Sahuaripa	6,581	12%	Divisaderos	850	2%
Cumpas	6,377	19%	Atil	735	4%
Yécora	6,271	2%	Onavas	496	1%
San Miguel de Horcasitas	5,909	7%	San Felipe de Jesús	431	2%
Benjamin Hill	5,870	8%	Oquitoa	409	7%
Rosario	5,597	5%	San Javier	284	2%
Naco	5,561	18%	Suma / promedio	146,833	7%

Fuente: Consejo Nacional de Población y Presupuestos Municipales Consolidados de Sonora.

En la práctica, las transferencias fiscales a estos municipios funcionan como subsidios o becas que sirven para pagar los sueldos y las oficinas de los miembros del ayuntamiento y los funcionarios municipales existentes. Dichos sueldos y oficinas, sin embargo, no se justifican a la luz de las actividades que desempeñan y los servicios que prestan a su comunidad. Por ello mismo, la pugna local por ocupar estas posiciones es intensa y las elecciones en estos lugares tienden a ser conflictivas.

La mayoría de estos municipios los son por derecho histórico, es decir ya eran municipios antes de que se promulgara la constitución de 1917 y algunos de ellos adquirieron la categoría de municipios desde que, antes de la consumación de la Independencia, la constitución española de Cádiz de 1812 determinó que las poblaciones que por sí o por su comarca contaran con más de mil almas, podían elegir ayuntamiento (Almada 1983, pag. 74).

Las razones por las que en estos municipios no se pagan las contribuciones al por el servicio de agua son muy diversas, pero en el fondo reflejan un déficit de institucionalidad y de ciudadanía. En una visión de corto plazo, el comportamiento es bastante racional ya que es mucho más práctico y cómodo no pagar impuestos que pagarlos. Sin embargo, esta conducta lejos de contribuir al crecimiento y desarrollo de estas poblaciones, las estanca y las rezaga con respecto a los municipios urbanos. De hecho, éstas son poblaciones que expulsan población y tienen un crecimiento negativo. No se trata entonces de paraísos fiscales en los que se viva bien sin pagar impuestos, sino al contrario son lugares en los que existe un déficit de organización social y desarrollo político.

El enfoque del lugar central y la categoría municipal

La existencia de los micromunicipios obedece en parte a la vaguedad de los criterios legales sobre los requisitos mínimos para que una población obtenga la categoría de municipio. Ni el artículo 115 de la Constitución Mexicana ni sus reformas de 1983 y de 1999 presentan una definición operativa de lo que es, o debe de ser un municipio. En la reforma constitucional de 1983, se dictaron una serie de medidas y disposiciones en materia reglamentaria, presupuestal, de catastro, planeación urbana y de servicios públicos, con base en la premisa de que todos los municipios estaban en posibilidad de acceder y ejercer dichas facultades constitucionales; en la práctica, sin embargo, dichas medidas les quedaron grandes a muchos municipios rurales y de ciudades pequeñas que están materialmente imposibilitados de ejercer sus nuevas atribuciones.

Existe, ciertamente, en la Constitución, la definición implícita del municipio como la división territorial y organización política y administrativa a nivel local. Pero no se define la dimensión que debe tener el territorio correspondiente ni el número de habitantes que debe tener, ni otras características sociales, económicas y urbanas. Son las constituciones y legislaciones locales las que definen las características mínimas que deben de tener los municipios, aunque según ya se vio dichas características varían bastante de una entidad a otra.

Aquí puede aplicarse el adagio de que “no hay nada más práctico que una buena teoría”, ya que en la cuestión de la erección de municipios, aunque la mayoría de las legislaciones estatales establece una serie de requisitos, prevalece un empirismo que da palos de ciego sobre el asunto sin tener ni criterios claros ni un esquema general sobre la materia. No se cuenta por lo tanto con una noción clara sobre lo que debe de ser un municipio y se carece de un marco de referencia o de elementos teóricos que ayuden a definir la política al respecto.

La adopción de una definición operativa, o dicho de otro modo, el establecimiento de indicadores susceptibles de medición con que debe de contar una localidad o región para que se le reconozca la categoría de municipio, permitiría que se fijen los mínimos con que debe contar un centro de población para ser reconocido como municipio y poder alcanzar cierto grado de autosuficiencia fiscal en sus servicios públicos y en su organización política una mayor congruencia de las normas constitucionales con la realidad de los municipios actuales.

Esta ponencia plantea que la categoría de municipio, para que pueda alcanzar niveles de autosuficiencia financiera y a cierto nivel de autogobierno, pudiera contener dos elementos: uno es que se defina como un lugar central y el otro es que las funciones del gobierno municipal sean de segundo orden. Vamos tratando de desglosar estos dos elementos.

El enfoque o teoría del lugar central (De Souza 1979: 244-303) o de la región nodal trata de explicar la ubicación de los asentamientos por medio de los intercambios que éstos tienen con el entorno y con el resto de los asentamientos humanos. El lugar central es un asentamiento que cuenta con ventajas para comerciar con ciertos puntos de su área de influencia; es un lugar de servicios y de mercado. La teoría del lugar central¹ explica las funciones urbanas y los intercambios sociales desde una perspectiva espacial donde se busca minimizar la distancia que los consumidores deben recorrer para obtener bienes y servicios, al mismo tiempo que los negocios (comercio o servicios) maximizan sus ventas o sus ingresos al servir al área y a la población adecuada. Como cualquier otro modelo teórico,

¹ Los fundamentos de la Teoría del Lugar Central fueron establecidos en 1933 por Walter Christaller (1893-1969). Este geógrafo alemán buscó construir una teoría deductiva que permitiera explicar el tamaño, el número y la distribución de los agrupamientos de las instituciones y negocios urbanos. La inspiración de éste modelo provino de las teorías de locación económica de Johann H. Von Thünen y de Alfred Weber.

el enfoque de lugar central puede ser usado como una norma que sirve para analizar y comparar el ordenamiento y estructura de las relaciones entre los asentamientos.

La concentración de la población en ciudades es el resultado de la organización espacial de las actividades secundarias y terciarias, es decir de los servicios y las actividades industriales. Este tipo de actividades económicas se desarrolla más eficientemente cuando se concentran en un solo lugar que cuando se dispersan en un territorio. Se llama así "lugares centrales" a los asentamientos humanos que actúan como centros para el intercambio de bienes y servicios. Se enfatiza entonces el papel de los centros de población como prestadores de servicios en un área o zona de influencia determinada. Las funciones que desempeña el lugar central incluyen el comercio al menudeo, comercio al mayoreo, operaciones bancarias, la recreación, servicios médicos, educativos, religiosos y culturales; así como también, lo que más nos interesa, los servicios municipales y gubernamentales.

Los lugares centrales sirven a un área que va más allá de los límites de la ciudad o población y se extiende en un área o zona de influencia denominada a veces *hinterland*. Esta área se puede observar o medir a través de los diversos tipos de intercambio como los traslados diarios, las entregas de bienes y servicios, las llamadas telefónicas, así como la circulación de periódicos o la captación de los medios de comunicación. En las poblaciones más pequeñas los intercambios se aprecian en el comercio al menudeo y los servicios médicos, educativos, recreativos y municipales.

El tamaño y forma del *hinterland* de una población región depende del tamaño de la ciudad, su influencia o competencia con otros centros vecinos dominantes y con las facilidades de transporte. Esta relación entre el volumen y la distancia de los asentamientos se asemeja a la ley física de la gravitación universal de los cuerpos que relaciona el volumen de los astros con la distancia existente entre ellos. Del mismo modo, se plantea que el área de influencia de un centro de población está en relación directa al tamaño de su población y en relación inversa a la distancia respecto de otros centros. Así, la siguiente fórmula de la llamada "ley de la gravitación del comercio al menudeo" nos permite estimar el "punto de quiebre" o línea de indiferencia entre dos ciudades:

$$D_j = \frac{d_{ij}}{1 + \sqrt{\frac{P_i}{P_j}}}$$

Donde:

D_j = La distancia de una ciudad al punto de quiebre.

d_{ij} = La distancia entre las dos ciudades i y j .

P_i = La población de la ciudad i .

P_j = La población de la ciudad j .

El límite o punto de quiebre que se obtiene por esta fórmula es donde la atracción de las dos ciudades en competencia es igual o donde al consumidor le es indiferente desde el punto de vista económico trasladarse a un punto o a otro para obtener un bien ofrecido por ambos centros.

Cada lugar central realiza un conjunto de funciones en su área de influencia. Éstas consisten en los bienes que ofrece y los servicios que presta. Cada una de estas funciones se caracteriza por tener un umbral y un orden.

El umbral de una función es el nivel mínimo de demanda que permite al prestador del servicio mantener rentablemente la prestación de ese servicio. Este nivel de demanda se plantea en términos de la cantidad mínima de población que se requiere para sostener una función (prestación de un servicio u oferta de un bien). Los servicios básicos u obligatorios tienen un umbral menor que los servicios especializados. De este modo, un expendio de productos básicos (tienda de abarrotes) puede tener un umbral de 500 habitantes o cien familias, mientras que una mueblería uno de 5,000. Igualmente, un médico general sirve a una población menor que la que atiende un médico oncólogo para que sus servicios sean rentables o bien para que se aprovechen de modo más eficiente. Podemos entonces preguntarnos cuál es el umbral o mínimo de población que se requiere para que se presten servicios municipales profesionales y eficientes. ¿Cuántos policías debe haber por cada mil habitantes? ¿Pueden uno o dos policías prestar un servicio adecuado a una población pequeña o es mejor que estén coordinados y adscritos a una circunscripción mayor en la que pueden contar con una organización más institucionalizada y mayor profesionalismo?

El orden es el nivel de necesidad o demanda que, desde el punto de vista del usuario o consumidor tiene un bien o servicio. Los servicios de primero orden los servicios básicos que se requieren de manera constante y obligada, mientras que los de segundo o tercer orden son aquellos que sólo se requieren de manera ocasional o sólo en determinados casos o situaciones. De este modo las funciones o servicios son ordenados de acuerdo al tamaño de sus umbrales. Cada bien o servicio tiene un orden de acuerdo al umbral (o la cantidad de población servida) que requiere. Un servicio que requiere una población de 1000 es de menor orden que uno que requiere un área de servicio de 100,000 habitantes.

El orden de un lugar o población está determinado por el bien o servicio de más alto orden que oferta. Los centros de bajo orden ofertan sólo bienes y servicios locales mientras que centros de alto orden ofertan bienes y servicios regionales, nacionales o internacionales.

De este modo se establece una jerarquía de lugares en la que los centros con orden y área de mercado mayor comprenden a otros con menores áreas de mercado. Los niveles o tramos de la jerarquía se establecen en base a una regla numérica que se fija en base al número de centros de menor jerarquía que requiere un centro de mayor nivel para ser considerado del nivel superior.

Christaller, el creador de la teoría del lugar central, planteaba tres modelos geométricos de lugares centrales según si su análisis se realizara de acuerdo al mercado, de acuerdo al transporte o de acuerdo al gobierno o administración pública. De estos tres modelos el que requería mayor orden es el del gobierno.

Estos elementos de la Teoría del Lugar Central son utilizados para la elaboración de un modelo de jerarquía urbana, red de ciudades o sistema regional y es un punto de partida para el análisis del ordenamiento político y administrativo de los gobiernos municipales y sus servicios.

Con base en este enfoque, Borchert propuso en 1963 la clasificación de los asentamientos humanos de una región de los Estados Unidos en diversos niveles. En nuestro caso dichos niveles pudieran ser: pueblos, villas, ciudades pequeñas, ciudades medias, ciudades grandes y metrópolis. Un pueblo pudiera ser definido como el lugar de menor orden o pie de rama que sólo cuenta con servicios básicos como expendios de alimentación y bebidas, así

como escuela básica y servicios primarios de salud. Una ciudad pequeña en cambio pudiera ser la que cuenta, por ejemplo, con supermercado, banco, ferretería, mueblería, farmacia, así como médico general de planta y escuela primaria y secundaria. Hay que señalar que esta categorización es convencional y puede tener variaciones en función de la cultura y el nivel de desarrollo.

La propuesta de este trabajo es aplicar el enfoque del lugar central como un marco de referencia para el análisis y la definición de la política de la división municipal el otorgamiento de la categoría municipal. Este marco de referencia no sólo permite establecer de entrada cimientos firmes para la política de fortalecimiento municipal sino también ayuda a establecer criterios de suficiencia económica y de rentabilidad fiscal de las administraciones municipales. Dicho enfoque requiere sin embargo de ser ajustado al tipo de funciones y servicios que presta la administración municipal. Las propuestas son las siguientes:

1. El municipio puede ser definido en términos operativos como un lugar central de segundo orden de administración pública que se apoya o complementa con los segundos órdenes en términos de mercado como en términos de las vías de comunicación. La centralidad sería de este modo un requisito de la categoría municipal. Esto por una parte elimina a los pueblos y poblaciones rurales como municipios ya sea bajo el criterio de que población rural es aquella con menos de 2,500 o de 10,000 habitantes. Además, se establece como criterio paralelo la centralidad de mercado para la categoría municipal. Esto es, para que una población tenga la categoría municipal cuente, por ejemplo, con supermercado, banco o estación radiodifusora, más los servicios de escuela secundaria, clínica médica, correos y teléfono. Esto significa que un gobierno municipal presta servicios a varios lugares periféricos con los cuales tienen comunicación directa y primaria. Este principio sienta de entrada una base de suficiencia económica a la microregión que permite establecer un gobierno y centro de servicios públicos como se señala en el siguiente punto.

2. Definir al municipio como un centro de gobierno y de servicios públicos que va más allá de ser un simple representante de la autoridad en los pleitos de borrachos y bien pagado gestor de obras estatales en la localidad. En este sentido el municipio contaría no sólo con un cabildo o ayuntamiento, sino además con una

burocracia o administración mínima de personal (policías y empleados públicos de servicios municipales), de recursos materiales (archivos, edificios y terrenos municipales, carros-patrulla de policía, carros recolectores de basura y otro equipo necesario) y de recursos fiscales propios (vía impuestos, derechos, aprovechamientos y contribuciones especiales) suficientes para sufragar los gastos administrativos mínimos tales como nómina y servicios generales. La condición de la institucionalización o burocratización² de la administración municipal es un requisito relevante para el establecimiento de una administración municipal moderna, la superación del personalismo de la autoridad y sus manifestaciones caciquiles y como condición necesaria para la institucionalización y el establecimiento e internalización de sistemas, procedimientos y rutinas administrativas mas allá del trienio y de la rotación de autoridades o alternancia de partidos.

3. El principal servicio gubernamental que debe prestar el gobierno municipal es el de planear, administrar y controlar el suelo urbano. En este aspecto el municipio debería controlar el catastro, las reservas territoriales para el crecimiento, definir y proponer al congreso del Estado los límites de los centros de población (antiguos fundos legales del municipio), regir y controlar el fraccionamiento, zonificación, lotificación y asignación de predios, así como recaudación del impuesto predial y la traslación del dominio. Sólo con el adecuado desarrollo y maduración de esta función podrá resolverse el añejo lastre de los asentamientos irregulares y la carencia de los respectivos títulos de propiedad. Debe también determinarse claramente en el territorio municipal la demarcación de los terrenos nacionales (o zonas federales) y los estatales y municipales (de dominio público o privado), así como de los ejidos o terrenos colectivos y las propiedades privadas rústicas y urbanas. En lo urbano deben controlarse y definirse las condiciones de la propiedad urbana baldía o sin edificar y prever la especulación y latifundismo urbano en detrimento del bienestar de la comunidad.

² El sentido aquí de burocratización es en el sentido Weberiano de opuesto a las formas de autoridad tradicional (cacicazgos) y personalizada (caudillismos) sinónimo de sistema de administración por normas y reglas impersonales y de personal especializado en las funciones que desempeña. No tiene por lo tanto aquí connotaciones peyorativas.

4. De acuerdo a este mismo esquema, el municipio debe de ser el principal impulsor y rector del desarrollo urbano tanto de la cabecera municipal como de los centros subordinados (delegaciones, comisarías o como se llamen) en condiciones de equidad. De este modo el municipio deberá ser responsable del trazo de las calles, de la nomenclatura, de la planeación de las redes de agua potable y de energía eléctrica, así como del equipamiento urbano en materia de banquetas, pavimentación, alumbrado público, alcantarillado, semáforos, señalización vial, parques y jardines públicos y reservas ecológicas. Igualmente debe hacerse cargo de los caminos vecinales o municipales, paseos, atractivos naturales y lugares históricos y turísticos.

5. Por último, pero no menos importante, el municipio es un centro de servicios municipales. Entre éstos destaca la seguridad pública cuyos servicios deben localizarse estratégicamente de modo que se pueda controlar y atender las emergencias, siniestros e infracciones a los reglamentos municipales con la menor cantidad de recursos, en el menor tiempo posible y con la mayor eficacia disponible. Otros servicios municipales importantes (así sean concesionados) son los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, sanidad y limpia con las rutas de recolección de basura y rellenos sanitarios, así como también los servicios de mantenimiento de pavimento, parques, jardines, paseos y estacionamientos públicos. Estos servicios pueden clasificarse administrativamente en totalmente autofinanciables, parcialmente autofinanciables y subsidiados. En general deben ser municipales todos aquellos servicios cuya planeación, administración, prestación y control sea mas rentable y eficiente a nivel local que a nivel estatal o federal.

Opciones de política pública para una futura reforma municipal

El problema de la división municipal del Estado de Sonora ha estado latente y va a surgir a la agenda pública en los próximos años. El detonante puede ser la extinción física de varios municipios así como las demandas de varias poblaciones por convertirse en municipio. Otro detonante más relevante pudiera ser el contenido de la reforma del Estado en materia municipal o las implicaciones de una eventual reforma fiscal para las transferencias municipales. En términos generales, hay una amplia aceptación a las ideas de que las instituciones municipales deben de fortalecerse con más facultades y capacidades fiscales,

así como de que debe de diluirse o desmantelarse el centralismo fiscal de México propio de los años del autoritarismo presidencial y de la hegemonía de un solo partido.

Mientras esta reforma municipal se plantea como parte de una eventual reforma del Estado, podemos ir estudiando y deliberando sobre las diversas opciones de política pública que pueden darse en el caso de Sonora. Entre las opciones de acción pública pudieran estar las siguientes:

a) *Que el Congreso del Estado emprenda una nueva división municipal, aplique retroactivamente el umbral demográfico fijado por la Constitución a los municipios existentes y suprimir los municipios que no cumplen con dicho umbral.* Actualmente, esta medida se aprecia como un ejercicio de autoridad e iniciativa gubernamental que puede crear problemas en donde no los hay en aras de beneficios y desarrollos que parecen más teóricos que prácticos. Se percibe también como un acto de rudeza con poblaciones que llevan una vida precaria y están amenazadas por la migración y, al retirárseles la categoría municipal, como una condena a la desaparición. Ésta es tal vez la solución más directa, aunque necesita una coyuntura política que la lleve a la agenda del gobierno del Estado.

b) *Emprender una reforma fiscal que condicione las transferencias fiscales a los municipios que no recaudan sus propios impuestos y establezca incentivos para que los gobiernos municipales eleven su propia recaudación.* Parte de esta reforma puede hacerse a nivel estatal pero la mayor parte depende de la reforma al actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que establece transferencias fiscales automáticas a los municipios. Lo más probable es que este tipo de medidas puedan impulsarse como parte de una reforma de Estado más amplia.

c) *Establecer incentivos que impulsen servicios y asociaciones intermunicipales de manera que se favorezca la elevación de la autosuficiencia y calidad de los servicios.* Esto implica romper con inercias y celos innecesarios sobre la autonomía municipal. Implica también que la ciudadanía,

ante la disyuntiva entre servicios malos pero casi gratuitos y servicios de calidad que hay que pagar, opte y demande esta segunda alternativa.

d) *Eliminar la prohibición constitucional de autoridades intermedias entre los municipios y los gobiernos estatales y establecer de nueva cuenta los distritos, prefecturas o condados que existieron hasta 1914 y que fueron suprimidos por Venustiano Carranza bajo el argumento de que se habían vuelto odiosos para la ciudadanía. El supuesto de Carranza parece haber sido que al suprimir los distritos, se fortalecerían los municipios, efecto que retrospectivamente sabemos no se produjo. Al contrario, el régimen posrevolucionario lo que hizo fue centralizar al país y llevar al extremo la debilidad municipal. Esta no sería entonces una reforma estatal, sino una reforma constitucional que tendría que promover el Congreso de la Unión.*

Estos son algunas breves pautas que pueden derivarse de la conjugación de la política municipal con el modelo del lugar central y el impulso a una política de desarrollo regional de mayor impulso. Sin embargo, este bosquejo de la vinculación de una reforma municipal con el desarrollo regional requiere de mayor estudio, investigación y discusión a fin de madurar los esquemas de desarrollo regional y su superioridad sobre la política y administración municipal empíricas que se ha venido ejerciendo.

En resumen una definición de la categoría de municipio como lugar central aparentemente contribuiría al fortalecimiento del mismo tanto porque estructuralmente permite sentar las bases para una administración municipal autosuficiente como porque establecería los cimientos para que el municipio se convierta en centros de prestación de servicios públicos eficaces y de calidad. Sería interesante entonces promover una discusión sobre este tema y sobre los elementos que debiera incluir una posible reforma municipal y reforma del Estado no sólo en el caso de Sonora, sino también a nivel del país.

Referencias bibliográficas

Almada, Francisco R. (1983), *Diccionario de Historia, Geografía y Biografía Sonorenses*, 2a ed., Hermosillo, Son. Gobierno del Estado de Sonora.

- Blair, John P. (1995), *Local Economic Development. Analysis and Practice*. Thousand Oaks, Sage Publications.
- Borchert, John R. (1963), "The urbanization of the Upper Midwest: 1930-1960", en: *Upper Midwest Economic Study*. Urban Report No. 2, Minneapolis, University of Minnesota.
- Consejo Nacional de Población, proyecciones de población por municipio 2000-2030. www.conapo.gob.mx
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora. Gobierno del Estado de Sonora, www.sonora.gob.mx
- Christaller, Walter (1966), *Central Places in Southern Germany* (Traducida al inglés por Carlisle W. Baskin) Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey. (1a. edición en Alemán: *Die Zentralen Orte in Süddeutschland*, Jena: Gustav Fischer Verlag, 1933)
- De Souza Anthony R. Y J. Brady Foust (1979), *World Space-Economy*, Columbus, Ohio, Charles E. Merrill Publishing Company, pp. 244-303.
- Gobierno del Estado de Sonora (2004), Presupuestos municipales consolidados. Documento interno no publicado. Sin pie de imprenta.
- Heilburn, James (1981), *Urban Economics and public Policy*, 2nd. Ed. New York, St. Martin's Press, pp. 87-116.
- Tiebout, Charles (1962), *The Community Economic Base Study*. New York, Committee for Economic Development.