

## ***Tamaño mínimo municipal y subordinación fiscal. El incentivo fiscal a los micromunicipios en Sonora***

Mesa temática I, Gobernanza local y equidad social  
Submesa I.4, Participación ciudadana en la gestión local

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, equipo de oficina y automóviles. La pregunta es qué tamaño de municipio se requiere para que sea agente de desarrollo y bienestar locales. La constitución no aporta ningún lineamiento en este sentido. 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

## **Presentación**

La diferencia entre una entidad que se autogobierna y es autosuficiente con una entidad dependiente es la de un automóvil que es manejada por su conductor y un automóvil que es remolcado por la grúa (Deutsch 1976 pag. 172). En el sistema político mexicano, a pesar de los postulados políticos de la Revolución Mexicana y de los principios constitucionales del artículo 115 promulgados en 1917, y de toda la retórica municipalista y descentralizadora vertida desde 1983 a la fecha, no hay nada más alejado del autogobierno y la autosuficiencia financiera que el gobierno municipal. El gobierno municipal es la entidad gubernamental más dependiente financieramente. La estructura financiera de los municipios depende mayoritariamente de las participaciones fiscales. Como una consecuencia de esta falta de autosuficiencia y del centralismo fiscal, el municipio está muy lejos también de ser medio o vía para el combate a la pobreza y aunque es objeto de cuantiosos subsidios, al menos en los municipios menos poblados, las transferencias y subsidios no sirven para combatir la pobreza ni parra la política social, sino que sólo son subsidios a mantener la existencia y sobrevivencia de estas poblaciones.

El propósito de esta ponencia es explorar, reflexionar y discutir sobre el criterio de viabilidad y creación de los municipios y su relación con la subordinación fiscal.

El criterio para la creación de un municipio nos lleva a buscar una definición operativa del tamaño mínimo que debe tener un municipio y a revisar las políticas para que el gobierno municipal se convierta en un verdadero gobierno que favorezca e impulse un mayor nivel de bienestar local.

Las preguntas que se plantean son: ¿Qué es mejor para el municipio: que se aumenten las transferencias fiscales o que se incremente sus facultades de recaudación y su base gravable? ¿Qué consecuencias tiene la subordinación fiscal en el tamaño de los municipios y en la manera como se gasta el presupuesto municipal? ¿Cuáles pudieran ser los criterios para definir una agenda de reforma sobre este tema?

Como supuesto de fondo de la idea central está el principio de que el gobierno es una vía de dos sentidos donde por un lado los ciudadanos eligen y sostienen a sus autoridades locales y por otro lado las autoridades toman las

decisiones más de acuerdo a las demandas ciudadanas y llevan a cabo las acciones y obras de acuerdo a la agenda impulsada por la ciudadanía. De este modo, el desempeño de un gobierno municipal tiene una relación directa con la base y el 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.

Este régimen fiscal es más bien un infantilismo fiscal. En México, de acuerdo al actual sistema nacional de coordinación fiscal, más del 70 por ciento de la recaudación la realiza el gobierno federal y los gobiernos locales no recaudan ni tienen incentivos para hacerlo sino que lo práctico y procedente es depender y vivir de las transferencias fiscales que realizan los niveles superiores de gobierno. Este régimen fiscal que parece ser bastante cómodo y ventajoso para los gobiernos locales, propicia por un lado una ciudadanía que puede sentirse representada en los gobernantes locales pero que no contribuye a su sostenimiento. Tenemos entonces un sistema de representación sin contribución, un esquema inverso al de los independentistas estadounidenses que pedían no pagar impuestos si no estaban representados. Aquí tenemos que hay representación pero no contribución. Asimismo, las autoridades locales tienen la aparente ventaja de que no requieren de recaudar sus ingresos sino que éstos los reciben mensualmente de manera automática y mecánica por medio de transferencias del gobierno federal y estatal. De este modo, su único problema es cómo realizar el gasto público. Como no hay una relación directa entre el presupuesto de gasto y las contribuciones de la ciudadanía, la administración local cuenta con amplio margen de maniobra en la manera como se distribuye y asigna el gasto ya sea en materia de sueldos, en dispendios en el gasto corriente o en los tipos de obras que se lleven a cabo. Los avances en la transparencia y en la contraloría social son muy valiosos no serán suficientes para hacer más

eficiente el gasto si no se acorta también el ciclo de los recursos fiscales y se establece un vínculo directo entre los ciudadanos/electores/contribuyentes y las autoridades locales. Tenemos entonces un sistema electoral democrático que permite el sufragio efectivo y la elección popular de las autoridades locales, pero el sistema fiscal sigue siendo el de un gobierno autoritario que todo lo centraliza y lo decide en el centro.

Una consecuencia del centralismo y la subordinación fiscal, al menos en el caso de Sonora, son los criterios que se emplean para mantener la categoría municipal o para aspirar a ser municipio.

### 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	Total	<10,000	< 2500	< 1000	Municipio más pequeño	Población
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
					Magdalena Tlatlauquitepec,	
Puebla	217	112	20	6	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
<b>Total</b>	<b>2443</b>	<b>1095</b>	<b>371</b>	<b>115</b>		<b>319,057</b>

Fuente: Consejo Nacional de Población. [www.conapo.gob.mx](http://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 micromunicipios, 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			
Hermosillo	629,882	34%	Carbó	5,152	10%
Cajeme	365,867	28%	Moctezuma	4,339	11%
Nogales	166,198	25%	Baviácora	3,833	8%
San Luis Río Colorado	150,732	28%	Arizpe	3,495	10%
Navojoa	144,706	22%	Quiriego	3,438	1%
Guaymas	133,895	28%	Opodepe	2,909	7%
<b>Suma / promedio</b>	<b>1,591,280</b>	<b>28%</b>	Aconchi	2,479	3%
<b>Municipios de 10,000 a 100,000 habitantes</b>			Colorada, La	2,378	13%
Municipio	Población	% Rec	Sáric	2,330	8%
Huatabampo	78,517	13%	Nácori Chico	2,282	9%
Caborca	71,657	22%	Villa Hidalgo	2,044	9%
Agua Prieta	64,433	28%	Tubutama	1,848	2%
Etchojoa	57,715	6%	Trincheras	1,808	9%
Empalme	51,494	19%	San Pedro de la Cueva	1,752	4%
Cananea	33,083	24%	Soyopa	1,701	3%
Puerto Peñasco	32,374	59%	Santa Cruz	1,684	8%
Álamos	25,831	8%	Rayón	1,642	3%
Magdalena	25,204	25%	Villa Pesqueira	1,637	2%
Benito Juárez	22,501	15%	Mazatán	1,632	3%
Bácum	21,910	9%	Tepache	1,571	4%
Nacozari de García	14,805	14%	Bacoachi	1,537	11%
San Ignacio Río Muerto	14,266	17%	Arivechi	1,528	3%
Santa Ana	13,920	24%	Banámichi	1,518	7%
General Plutarco Elías Calles	11,685	27%	Bavispe	1,406	6%
Imuris	10,359	14%	Bacerac	1,397	4%
<b>Suma / promedio</b>	<b>549,754</b>	<b>20%</b>	Bacadéhuachi	1,389	3%
<b>Municipios con menos de 10,000 habitantes</b>			Granados	1,275	8%
Municipio	Población	% Rec	Suaqui Grande	1,204	5%
Ures	9,831	15%	Huépac	1,175	5%
Pitiquito	9,554	13%	Huachinera	1,174	5%
Fronteras	8,106	9%	Huásabas	1,000	7%
Altar	7,482	21%	Cucurpe	972	4%
Sahuaripa	6,581	12%	Bacanora	960	5%
Cumpas	6,377	19%	Divisaderos	850	2%
Yécora	6,271	2%	Atil	735	4%
San Miguel de Horcasitas	5,909	7%	Onavas	496	1%
Benjamín Hill	5,870	8%	San Felipe de Jesús	431	2%
Rosario	5,597	5%	Oquitoa	409	7%
Naco	5,561	18%	San Javier	284	2%
			<b>Suma / promedio</b>	<b>146,833</b>	<b>7%</b>

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 micromunicipio le sale caro al erario y no eleva el bienestar**

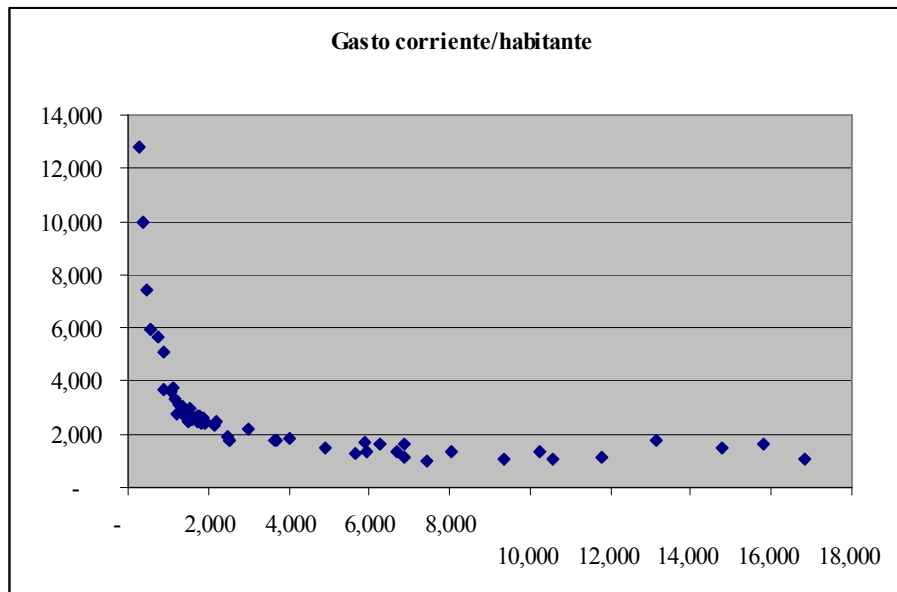
Otra manera de ver la problemática de los municipios con poca población en el caso de Sonora es revisando el gasto corriente por habitante. Este casto nos muestra lo que el municipio gasta en sueldos, servicios generales, materiales y equipo de oficina por cada habitante del municipio. Siendo esto un gasto que no redundaría directamente en un servicio o beneficio directo para la comunidad, este gasto beneficia primordial y directamente a los funcionarios y trabajadores del municipio que generalmente resultan bien pagados para el pago y los beneficios en especie que reciben. Se trata entonces de un gasto básicamente improductivo.

**Cuadro 3. Gasto corriente por habitante en municipios sonorenses 2005**

<b>Municipio</b>	<b>Pob 2005</b>	<b>Gcorr/hab</b>
Hermosillo	691,164	1,126
Cajeme	380,101	1,039
Nogales	193,495	1,315
San Luis Río Colorado	175,253	1,193
Navojoa	152,931	1,146
Guaymas	139,588	1,368
Huatabampo	82,962	971
Caborca	76,865	1,153
Agua Prieta	75,108	1,005
Etchojoa	60,450	1,032
Empalme	55,080	1,207
Puerto Peñasco	37,416	3,452
Cananea	35,964	1,339
Magdalena	27,211	1,337
Alamos	26,626	1,307
Benito Juárez	24,328	986
Bácum	22,801	1,431
San Ignacio Río Muerto	16,851	1,028
Nacozari de García	15,781	1,630
Santa Ana	14,761	1,509
General Plutarco Elías		
Calles	13,143	1,784
Imuris	11,796	1,150
Pitiquito	10,557	1,066
Ures	10,236	1,320
Fronteras	9,328	1,074
Altar	8,057	1,371
San Miguel de Horcasitas	7,416	957
Sahuaripa	6,879	1,633
Yécora	6,856	1,149
Cumpas	6,665	1,348
Naco	6,242	1,616
Rosario	5,953	1,362
Benjamín Hill	5,906	1,704
Carbó	5,640	1,248
Moctezuma	4,897	1,500
Baviácora	4,033	1,816
Arizpe	3,688	1,748
Quiriego	3,660	1,741
Opodepe	3,015	2,173
Colorada, La	2,533	1,757

Sáric	2,518	1,796
Aconchi	2,493	1,942
Nácori Chico	2,203	2,464
Villa Hidalgo	2,146	2,318
Tubutama	1,920	2,488
Trincheras	1,900	2,412
Santa Cruz	1,852	2,598
San Pedro de la Cueva	1,820	2,529
Soyopa	1,815	2,388
Rayón	1,774	2,687
Mazatán	1,726	2,653
Villa Pesqueira	1,725	2,499
Arivechi	1,613	2,637
Bacoachi	1,596	2,562
Tepache	1,534	2,988
Banámichi	1,519	2,498
Bacadéhuachi	1,483	2,821
Bacerac	1,386	2,706
Granados	1,370	2,924
Bavispe	1,369	3,025
Huépac	1,239	3,117
Suaqui Grande	1,209	2,723
Huachinera	1,173	3,336
Huásabas	1,111	3,749
Cucurpe	1,087	3,633
Bacanora	908	5,100
Divisaderos	908	3,673
Atil	739	5,674
Onavas	551	5,904
San Felipe de Jesús	478	7,410
Oquitoa	390	9,956
San Javier	275	12,792
<b>Total</b>	<b>2,487,066</b>	<b>174,093</b>
<b>Promedio</b>		<b>2,418</b>

**Gráfica 1 Gasto corriente por habitante en municipios con menos de 20,000 habitantes en Sonora.**



El cuadro 3 y la gráfica 1 nos muestran que los municipios con poca población, al gastar más por habitante en gasto corriente, resultan más caros y por lo tanto son menos viables para su subsistencia política. Así, el cuadro 3 nos muestra que mientras que el promedio de gasto corriente por habitante es de 2,418 pesos por habitante, los municipios con menos de mil habitantes gastan, con una sola excepción más de 5,000 pesos por habitante. En la gráfica 1 se aprecia asimismo la tendencia de que a menor población mayor el gasto corriente por habitante. De este modo, estos municipios resultan más caros y lo que es más grave no necesariamente contribuyen al desarrollo o bienestar local.

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.

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 cuente con mayores facultades recaudatoria y una mayor base gravable y dos que la categoría municipal se adquiera por la capacidad de recaudar fondos suficientes para sostener su gasto corriente. Tal como está actualmente el sistema de coordinación fiscal y la subordinación que tiene el municipio de las participaciones federales, el incentivo es para que cualquier población, por pequeña que sea, se convierta en municipio. De esta manera, al menos se crean los empleos de la administración municipal aunque no sea capaz de alcanzar el nivel de capacidad institucional ni profesionalismo que requiere el desarrollo local.

### **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 fortalecerse con más facultades y capacidades fiscales, así como de que debe 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 política de impulsar la autosuficiencia fiscal de los municipios como requisito para la obtención de la categoría municipal. Es más, de implantarse la autosuficiencia fiscal como requisito municipal, ni siquiera sería necesario que los congresos tuvieran que filtrar o determinar cuando corresponde otorgar la categoría municipal sino que sería cuestión de apoyar a cualquier lugar o población que quiera convertirse en municipio.

Sin embargo, este bosquejo de la vinculación de una reforma municipal con la reforma y descentralización fiscal 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.

### **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](http://www.conapo.gob.mx)
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora. Gobierno del Estado de Sonora, [www.sonora.gob.mx](http://www.sonora.gob.mx)
- 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*, 2<sup>nd</sup>. Ed. New York, St. Martin's Press, pp. 87-116.
- Tiebout, Charles (1962), *The Community Economic Base Study*. New York, Committee for Economic Development.