

## LA REFORMA MUNICIPAL PROPICIA LA CONFIANZA DE LOS CIUDADANOS EN LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

José Lucio RAMÍREZ ORNELAS

México, a través de su historia, ha tenido fecundas y prodigiosas instituciones, una de ellas, la más antigua, es la del municipio.

Al analizar sus antecedentes históricos, encontramos una forma de él antes de la dominación española, en los *calpullis* aztecas.

Tiempo después, desde su fundación en el año de 1519, el municipio fue base política de la conquista. Durante trescientos años de colonización el municipio fue arraigándose en la idiosincrasia de los pobladores de la Nueva España.

El siglo XIX constituye para México, el siglo de las definiciones y de las decisiones formales; en él logramos obtener nuestra emancipación para poder consolidar el Estado nacional mexicano. Pero en ese siglo no se puede precisar con claridad la institución municipal, las constituciones liberales y federalistas de 1824 y 1857 no establecen una regulación sistemática y detallada de la institución; por otro lado, y como paradoja, las constituciones centralistas de 1836 y 1843 sí la regulan.

En la época del Porfiriato vemos la nefasta actividad de los jefes políticos o prefectos que hizo imposible la subsistencia del municipio, hasta el grado de asfixiarlo negándole su auténtico sustento democrático.

Como contraposición a la política de la dictadura con respecto a la institución municipal, la Revolución mexicana acoge con gran simpatía el principio del municipio libre apoyamos esta idea porque al analizar todos los programas, todos los planes de los revolucionarios, vemos que contemplaban al municipio libre como su bandera al lado de los otros dos postulados importantes de la Revolución: la tierra y el trabajo.

Por eso coincidimos con la idea del maestro Gamas Torruco de que la Constitución es el programa revolucionario hecho norma y que, a través de ella, con función programática, se establecieron los principios fundamentales de la libertad municipal, que hoy constituyen las refor-

mas iniciadas por el presidente Miguel de la Madrid, y que integran el nuevo artículo 115.

El municipio, en el Estado contemporáneo, se ha definido como célula política y democrática en la estructura del Estado mexicano, constituyendo una unidad autónoma e independiente, integrada a la estructura política de las entidades federativas, las cuales, a su vez, forman parte de un pacto federal, por lo que quedan permanentemente sujetos los ayuntamientos, a la vigilancia de la representación popular, a través de sus legislaturas locales.

Consideramos oportuno señalar que hace aproximadamente un cuarto de siglo, se empezaron a crear nuevos asentamientos humanos que fueron creciendo en forma exorbitante debido a la explosión demográfica y al éxodo o migración de la población rural a las grandes ciudades urbanas y metropolitanas, haciéndose necesaria la creación de nuevos municipios, como son los casos de Ciudad Nezahualcóyotl y Cuautitlán Izcalli, que siguieron los pasos de los municipios ya existentes anteriormente, a saber: Naucalpan, Tlalnepantla, Ecatepec, etcétera.

Desde su nacimiento, el artículo 115 constitucional ha sufrido diversas reformas, pero sin duda la de mayor trascendencia y la más adecuada a la realidad municipal, fue la publicada en el *Diario Oficial* del 3 de febrero de 1983.

Estas reformas contienen innovaciones de aspecto político, económico, administrativo, jurídico y social, que eran necesarias para el actual desarrollo del país; vienen a ser un producto de la iniciativa presentada por el Ejecutivo federal y forman parte del programa político del gobierno actual.

Una de las reformas, en 1983, al artículo 115 constitucional, en su fracción I, párrafo tercero, señala:

Las legislaturas locales por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

Con esta reforma se evita, primero, el desamparo y la ruina de nuestras poblaciones; segundo, el abandono de nuestra vida local en manos de caciques; tercero, la falta completa o la mediocridad de los servicios públicos más urgentes.

No podemos negar que las autoridades municipales son el contacto

## REFORMA Y CONFIANZA EN LOS GOBIERNOS MUNICIPALES 775

más cercano entre el estado y los ciudadanos, ya que están íntimamente ligadas con la más pequeña de las necesidades públicas, por lo que es nuestra obligación, como servidores públicos municipales, tratar de dar la mayor confianza mediante la convivencia diaria y a sus manifestaciones acerca de la vida regional.

A las autoridades municipales corresponde dar un mínimo de aspiraciones a las familias congregadas en cada municipio, ya que es la base de la organización jurídico-política del Estado mexicano.

Por ello, el gobierno municipal se ha preocupado por orientar a los habitantes, esencialmente al permitir y obtener la más activa, ilustrada y constante participación de las comunidades en la decisión de los asuntos del gobierno local municipal.

Otra reforma constitucional importante es la que nos delimita, en su fracción III, los servicios públicos mínimos que el municipio debe prestar a la comunidad: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, rastros, etcétera; pero dentro de este aspecto es de suma importancia lo expresado en el segundo párrafo de esta fracción III, que dice: "Los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda."

A partir de esta reforma, vemos que se han unido de tres a cuatro municipios para la prestación de servicios públicos; por ejemplo, para que se electrifique una zona rural o se abran carreteras, se introduzcan líneas telefónicas, con lo cual se beneficia a toda una zona estatal.

Vemos que esta coordinación entre gobiernos municipales beneficia a la población de varias localidades, ya que éstas obtienen más satisfactoriamente sus peticiones y así esos servicios alcanzan a mayor número de ciudadanos, los cuales, al ver realizados sus logros, no necesitarán emigrar a ciudades ajenas a sus costumbres; ya en diversos municipios se cuenta con servicios públicos que cubren las áreas de: salud, vialidad, seguridad, centros de justicia, delegaciones de tránsito, clínicas del Instituto Mexicano del Seguro Social, receptorías de rentas, telégrafos, teléfonos, correos, bancos, escuelas —desde el nivel preescolar hasta el medio superior e incluso algunos municipios cuentan con escuelas tecnológicas, etcétera—, asimismo se cuenta con casas de cultura, deportivos, servicios de comunicación —desde el particular hasta el colectivo—; todo esto ha sido posible por la urbanización con que cuentan algunos municipios. Pero no debemos olvidar que no en todos los municipios se tiene la misma situación económica, pues sabemos que todavía en algunas partes de la república los municipios tienen

una economía precaria y que no les es posible prestar todos estos servicios a la comunidad.

Con esta coordinación y asociación de municipios de un mismo estado, estamos convencidos de que las sociedades locales van a adquirir gradualmente la confianza en sus autoridades municipales.

Tenemos, por ejemplo, que en Ciudad Nezahualcóyotl, se da esta coordinación de municipios, dado que el municipio en sí, es bastante extenso y poblado, ya que cuenta con cerca de tres millones de habitantes, siendo, en mi opinión, el municipio más grande de toda la república, y tal vez de Latinoamérica; en dicho lugar se ha tenido la necesidad de introducir los servicios por etapas, esto es, abarcando un cierto número de colonias; por lo que, con esta motivación hemos visto que la gente ha respondido positivamente, empezando a colaborar y formando concejos de colaboración y de autoconstrucción; esto es, se coordinan con el gobierno municipal para construir ellos mismos sus banquetas, arreglar escuelas, mercados, conformar calles, plantar árboles, pintar sus fachadas, arreglar los jardines públicos cuando los hay y, en general, reforestar su colonia, dando la comunidad la mano de obra, por lo que únicamente solicitan al gobierno el material, como árboles, cemento, grava, cal, varilla, pintura, etcétera.

Así pues, la coordinación entre autoridades y pueblo ocasiona que se trabaje más en beneficio social; vemos que el hecho de que cambie una autoridad administrativa (presidente municipal), no entorpece el desarrollo del municipio, sino que, al contrario, el avance de esa población sigue adelante, por la continuidad de los planes de gobierno.

Con agrado hemos visto que la comunidad de Ciudad Nezahualcóyotl se interesa en la buena prestación de sus servicios públicos, exigiendo a sus autoridades municipales la mejor eficacia en la prestación de los mismos.

Un punto de suma importancia de la reforma sigue siendo el plausible principio de libre administración de la hacienda municipal, que ha señalado varias medidas para su fortalecimiento. La fracción IV del artículo 115 constitucional, desde el Constituyente de 1917, ha sido objeto de arduas y acaloradas discusiones; el Constituyente quiso consagrar una descentralización jurídico-política del municipio, pero entendió que la libertad política no sería posible sin la libertad económica, aunque desafortunadamente no logró ponerse de acuerdo para garantizar la independencia hacendaria.

La actual reforma de 1983 señala medidas por las cuales el municipio podrá establecer ciertos impuestos municipales: 1) percepción de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria; 2) participaciones fede-

## REFORMA Y CONFIANZA EN LOS GOBIERNOS MUNICIPALES 777

rales; 3) los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Al administrar libremente su hacienda, se propicia que el municipio logre un mayor fortalecimiento económico, y una mayor independencia administrativa, logrando con ello una de las tesis rectoras del presidente Miguel de la Madrid, que es la descentralización de la vida nacional.

También en este aspecto señala que:

... las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Esto constituye una seguridad de que ya no habrá compadrazgos y amistades que exenten de pago a persona alguna.

Una materia de suma importancia constituye la fracción V, que reconoce a los municipios la facultad de intervenir en la zonificación y planes de desarrollo urbano para la creación y administración de reservas territoriales; estos planes y programas de desarrollo pueden versar sobre reservas territoriales y regularización sobre la tenencia de la tierra, vivienda, industria, turismo, preservación ecológica y conservación de patrimonio inmobiliario, histórico y cultural.

Podemos darnos cuenta que la participación de las autoridades municipales es mayor, ya que están facultadas para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, planes que quedan debidamente registrados ante el Registro Público de la Propiedad, lo que da una seguridad a la población.

Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y cuidar de su equilibrio ecológico, así como de sus monumentos históricos, es obligación de las autoridades municipales, porque están en contacto directo con los ciudadanos, y son pues las que controlan y vigilan el aprovechamiento del suelo y protegen la ecología de las zonas, así como de las reservas territoriales, propiciando seguridad jurídica a los moradores de los municipios, con lo que se pretende evitar asentamientos humanos miserables.

El estado y la Federación acuden en auxilio de los municipios mediante planes de desarrollo nacional y estatal. Para ello, las formas mencionadas de acercamiento a la comunidad se establecen expresamente en el inciso X, que a la letra dice:

La Federación y los estados, en los términos de ley podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario. . .

Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

Así pues, la administración pública se vuelve más dinámica, ya que tanto el gobierno federal, como el estatal están en contacto constante con los municipios, llevando y organizando planes y programas de desarrollo e invitando a las comunidades a participar en los mismos, tanto en forma humana como económica, para lo cual se constituyen concejos de colaboración que trabajan en la formación material del municipio.

En el caso concreto de Ciudad Nezahualcóyotl no dejamos de reconocer que desde su nacimiento, hace 23 años, hemos tenido problemas específicos por la heterogeneidad de su población, que, como todos sabemos, se compone con personas de todas las regiones de la república mexicana, así como del Distrito Federal.

Quienes llegaron en busca de mejores condiciones de vida, particularmente con necesidad de tierra y de vivienda, así como de mejores oportunidades de trabajo y educación, motivaron una corriente migratoria procedente de todos los rumbos del país hacia esa zona estéril e improductiva —que más tarde van a ocupar las colonias populares del ex vaso de Texcoco—, a tal punto significativa, que ha continuado y se ha robustecido espectacularmente en la década de los cincuenta, para hacer de aquellos lugares inhóspitos e insalubres, la futura Ciudad Nezahualcóyotl.

Con el desplazamiento de la gran corriente de inmigrantes de las zonas rurales a la Ciudad, se destaca la transformación de su forma de vida tradicional al enfrentarse al tamaño del espacio urbano, produciéndose en ese enfrentamiento una serie de conflictos de gran importancia, que se traducen en desajustes mentales, sociales y económicos. Al instalarse en lotes donde casi no existen servicios públicos básicos para vivir, con pésimas condiciones de habitabilidad —que engendran problemas de salud y nutrición—, sorprendentemente aparecen los sistemas comunitarios, como defensa a su precaria situación, para lograr una mejor adaptación a la vida urbana.

En el caso de la población de tierras pertenecientes al ex vaso de

Texcoco deben distinguirse las corrientes migratorias ciudadana, es decir, la proveniente del Distrito Federal y la propiamente rural. Tanto una como otra es de niveles sociales bajos; sin embargo, las experiencias y los hábitos de quienes viven o han vivido en la ciudad, les hace adquirir mejor conciencia de los problemas a los que habrán de enfrentarse con el tiempo y los convierte en líderes de su comunidad.

Los migrantes rurales, al salir y saltar bruscamente de su medio de origen a la ciudad, ocasionan que su integración a la vida urbana sea difícil y peligrosa; pero finalmente sus atributos para la adaptación y sus deseos de mejorar, pese al medio físico, los integra definitivamente a la sociedad.

La gente —sumamente inquieta y con costumbres diversas—, al nacer la ciudad, no tenía pasado histórico, únicamente deseos de sacar adelante a su familia y darles lo mejor a sus hijos, por lo que, desde ese nacimiento, no sólo pedía, exigía los servicios públicos más indispensables —situación por la cual, tal vez, se le calificó como una ciudad conflictiva—, pues no contaba con drenaje, agua, luz, transporte, escuelas, mercados, hospitales, etcétera, que son los más elementales.

A través de la asociación, vía la acción colectiva, de sus integrantes y mediante trabajos públicos, dan comienzo a la urbanización de su colonia. La primera de las tareas es edificar su vivienda en esos lotes, para lo cual utilizan toda clase de materiales; inmediatamente después, los colonos emplean todo su tiempo libre o disponible para exigir al estado, la dotación de servicios públicos básicos a su comunidad. Las grandes dificultades que los colonos sufren para conseguir estos servicios, enmarcan como una proeza al conjunto de sus esfuerzos y sacrificios.

Las diversas asociaciones de colonos de la recién formada zona, conocida como Colonias del Vaso de Texcoco, habían insistido para que se canalizaran sus inquietudes de creación de la ciudad con todos sus servicios. En aquel momento crucial para la existencia de una población que pretendía nacer a la vida política —en nuestro caso la futura Ciudad Nezahualcóyotl—, resultaba evidente que no se satisfacían plenamente los requisitos legales que dieran satisfacción a urgentes necesidades, para la constitución de un municipio y menos aún de una ciudad; pero había que salvar obstáculos para beneficiar a la colectividad.

La Ciudad continúa creciendo y la podemos llamar la "Ciudad del Cambio", porque actualmente contamos con todos los servicios públicos que hemos mencionado en esta ponencia; todo esto ha sido debido al dinamismo e inquietud de sus habitantes que, a pesar de los serios problemas sociales y económicos a los cuales se enfrentó —y que cons-

tituyeron una barrera para integrarse adecuadamente a la sociedad— y a pesar de ser de todas las regiones del país, nos hemos unido en una sola meta, que es la superación y el salir adelante con la familia, darles un mejor porvenir a los hijos; por ello, todos nos hemos identificado y hemos pedido, en ocasiones exigido, a las autoridades municipales los servicios públicos, mismos que se fueron obteniendo progresivamente en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, con lo cual Ciudad Nezahualcóyotl ahora es una ciudad digna de confianza, no sólo para eventos locales o nacionales, sino de índole internacional —que incluso se transmiten a través de los medios de comunicación, como la televisión—, espectáculos desde la misma, así como la exhibición de obras de teatro a la comunidad por parte de las diferentes compañías.

Dadas las características demográficas que presenta el municipio de Nezahualcóyotl, una de las necesidades prioritarias fue la educación, fenómeno por el cual todas las autoridades de los diferentes niveles han colaborado para la instalación, al alcance de sus posibilidades, de instituciones educativas que vinieron a canalizar la inquietud del conocimiento, con el fin de integrar adecuadamente al individuo a la sociedad.

Actualmente, el gobierno municipal se hace cargo de todos los servicios públicos, ya que contamos con escuelas para nuestra niñez y juventud, en todos los niveles, amén de que se siguen construyendo más. Por otro lado, se continúa pavimentando la Ciudad y se sigue trabajando mediante jornadas, pues queda mucho por hacer; no obstante, la colaboración de la gente, que se integra con entusiasmo a los planes de desarrollo —tanto nacionales como estatales, porque son para beneficio de la comunidad—, es enorme. Por eso, esta reforma constitucional es benéfica en todos los aspectos; porque vemos que se encuentran regidos constitucionalmente estos beneficios y que la reforma social es efectiva, con lo cual estamos demostrando que dicha reforma se refleja en nuestra Ciudad, propiciando la confianza de la ciudadanía en las autoridades municipales, ya que a pesar de haber tenido en su historia siete ayuntamientos más el actual, en ningún momento se ha detenido el desarrollo de la Ciudad.

Al ser las normas municipales de carácter constitucional, llegarán a toda la república, por lo cual todos los municipios de Ciudad Nezahualcóyotl tendrán lo que ésta tiene. Con ello, las nuevas generaciones se desarrollarán en un ambiente de seguridad y confianza, conformando una verdadera sociedad integral, consciente de su papel en su lugar de desarrollo, evitándose, así, en el futuro, el éxodo a las capitales.