

Capítulo II LA ÉPOCA REVOLUCIONARIA, LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y EL MUNICIPIO

II.1. De la Independencia al México Revolucionario

El año de 1821 representó para México, al mismo tiempo que la independencia política de España y la culminación de tres siglos de dominación y transculturación, la problemática y a la vez la oportunidad de organizar y fijar las bases para promover el desarrollo del país, con la posibilidad y obligación que da a un gobierno propio el atender y resolver las necesidades, aspiraciones y proyectos de una sociedad anhelante de satisfactores.

Durante poco menos de tres cuartos de siglo, contados a partir de 1821, se implementaron varias formas de gobierno que se dieron a la tarea de ordenar política, económica y socialmente el país. Las dos formas más reconocidas fueron: La centralista y la liberal. La tarea no fue fácil. Por lo común los intereses de individuos o grupos estuvieron sobre el interés general. Las luchas civiles se sucedieron una tras otra. Los enfrentamientos del gobierno civil con la iglesia y de los conservadores contra los liberales, son ejemplos del grado de conflicto y de la pugnas por hacer prevalecer sus intereses particulares por sobre los generales. En todos los casos la lucha por el poder justificaba las disputas. A las luchas internas se agregaron las invasiones de los Estados Unidos de Norteamérica en 1836 y 1847 y la de Francia en 1863, así como las amenazas de invasión por parte de Inglaterra y España³⁵.

En lo interno, la Presidencia de la República era la institución a conquistar para manejar el poder y los escasos recursos financieros del Estado. En lo externo, la defensa de los intereses extranjeros, como sustento y justificación de la injerencia internacional, violaron la soberanía mexicana. La llamada *Guerra de los Pasteles* fue el caso más sonado y evidente de este actuar.

El reto de la organización de la Nación Mexicana

La falta de organización prevaleciente en muchas de las áreas del ámbito gubernamental llevó al país al establecimiento de un poder central fuerte: El Ejecutivo. La persona: Porfirio Díaz, quien gobernó al país casi tres décadas, de 1876 a 1880 y de 1884 a 1911, y bajo cuyo régimen la autoridad política y administrativa del país se concentró en pocas manos.

Porfirio Díaz Mori, a través del *Plan de la Noria* y del *Plan de Tuxtepec*³⁶ manifestó su desacuerdo por las acciones implementadas durante el gobierno de Juárez que restaban atribuciones a los gobiernos locales. De manera específica en ambos planes Díaz

cuestionaba al Presidente Juárez y a su gabinete o favoritos por vulnerar la soberanía de los estados al destituir arbitrariamente a gobernadores, así como, por no otorgar a los municipios mexicanos, a través de sus Ayuntamientos, derechos y recursos propios para su libertad e independencia.³⁷ Años más tarde, el propio Porfirio Díaz argumentó que los Ayuntamientos sólo eran instancias dependientes del gobierno y que existían por razones de elecciones: Para tener representantes de estos procesos electorales en el Poder Legislativo Federal y Local y en los Ayuntamientos.

Paradójicamente, los ideales que permitieron llegar a Díaz a la silla presidencial al parecer fueron los primeros en pasar a la sala del olvido histórico, ya que en la época en que Díaz fue Presidente los municipios se degradaron hasta ser sometidos a los designios de los Gobernadores, quienes estaban al servicio del poder central y bajo su control.³⁸

En 1876 el general Porfirio Díaz llegó por vía electoral a la Presidencia de la República, estando al frente de la misma hasta 1880. En 1884 fue electo por segunda ocasión y se quedó reelegiéndose periódicamente hasta 1911. Su régimen fue calificado y caracterizado por la implantación de un estilo dictatorial, protector de caciques y latifundistas y desentendido de las necesidades de la inmensa mayoría de la población. Que sometió y usurpó el poder y la autoridad de los gobiernos de los Estados de la Federación y se apropió de las facultades administrativas que según el Artículo 109 de la Constitución de 1857, correspondían a los municipios.

Se propició un control vertical que partía de la propia Presidencia de la República, pasaba por los Gobernadores y operaba a través de los jefes políticos.³⁹

En otras palabras, la estructura político-administrativa del régimen porfirista sentaba sus bases en un Poder Ejecutivo Federal fuerte, en la autoridad incondicional de los gobernadores de los Estados y en el sometimiento de los miembros de los ayuntamientos, unidos todos por una línea vertical convenientemente definida y funcionalmente operativa. Los funcionarios designados por Díaz vigilaban el cumplimiento de las órdenes emanadas del centro y aplicadas en los poderes Ejecutivo Federal, en los estatales y en los ayuntamientos.

Además de la actuación de los funcionarios de los diversos órdenes de gobierno, operaba la organización territorial de estructuras de partidos, distritos y jefaturas políticas. Cada una de estas divisiones constituía poderes fieles al poder central, al cual sustentaban y del cual dependían. Para mantenerlo se valían incluso de la represión. Las famosas “guardias blancas” son el ejemplo más conocido de esta época. El uso de la fuerza en el ejercicio del poder.

En términos generales podría decirse que a principios del siglo xx en México no había institución que realmente actuará como gestora del interés de los pobladores de villas

y ciudades. Ni existía una institución que fuera partícipe del poder y en la toma de decisiones a favor del desarrollo local. El municipio se encontraba política y legalmente sepultado y controlado por diversas figuras impuestas por la herencia organizativa y funcional del derecho español y por la práctica dictatorial del gobierno porfirista.

Las jefaturas políticas o prefecturas creadas con fundamento en la *Constitución de Cádiz* de 1812, y controladas por el Presidente Díaz, fueron el instrumento idóneo de la dictadura para el control político y social de autoridades y territorios, actuando en detrimento de la figura municipal, de las atribuciones de los miembros del ayuntamiento y de las responsabilidades de estos frente a la sociedad.

A fines del siglo XIX y principios del siglo XX, la oposición a estas figuras de control político: las jefaturas y prefecturas, se explica en gran parte de los pronunciamientos y documentos realizados por los críticos e inconformes al régimen de Porfirio Díaz. Estas expresiones críticas y de descontento se hicieron más notorias a principios del siglo XIX. Algunas de estas expresiones demandaban la desaparición de las Jefaturas y Prefecturas y exigían el reconocimiento pleno a la institución del Municipio Libre y fortalecimiento pleno del mismo para poder cumplir el papel que éste debía jugar política y socialmente como promotor del desarrollo.⁴⁰

Para los demandantes del reconocimiento y fortalecimiento del Municipio Libre, esta instancia era vista como:

- El “primer nivel” de gobierno, el más cercano a la gente;
- El que debía prestar los servicios públicos que las personas demandaban; y
- El que debería ser motor administrativo y económico de la sociedad, ya que en su territorio se llevaban a cabo las actividades cotidianas.

En la práctica las limitantes políticas, económicas y administrativas que enfrentaba lo hacía una instancia inoperante.

Las ideas en contra del orden político, económico y social fueron acrecentándose. La crítica y la inconformidad germinaron entre numerosos pensadores y sectores de la sociedad de tal manera que la proposición abierta fue no sólo exigir derechos y satisfacción de las necesidades sociales, sino acabar con el régimen dictatorial.

Se planteó y reclamó una institución municipal que real y eficazmente atendiera las necesidades locales, que el órgano político y administrativo denominado Ayuntamiento fuera autónomo y que defendiera el interés de la población.

En síntesis se pretendía un cambio radical y se proponía un sistema de gobierno nacional que, sobre la base del respeto a la soberanía de las Entidades Federativas y la

autonomía y libertad de los Ayuntamientos promocionara y proporcionara el desarrollo armónico del país, bajo un criterio de conciliación de intereses.

No obstante entre la propuesta y la realidad había un abismo. Un abismo que exacerbaba y polarizaba a la población.

Hombres a viva voz y a través de la emisión de diversos documentos manifestaron el creciente descontento y la inconformidad de las comunidades para con el poder dictatorial.⁴¹

Pero, ¿quiénes fueron esos hombres y cuáles los principales documentos que agitaron la bandera del municipalismo y del fortalecimiento del poder local?

Entre los ideólogos pioneros del cambio que expresaron la necesidad de modificar la forma de gobernar y administrar el desarrollo nacional, regional y local, estuvo Camilo Arriaga, quien durante los primeros años del siglo xx fundó la Confederación Liberal, organización que pretendía extenderse a través de clubes liberales para llevar a todo el país la voz del cambio social.

Entre sus postulados básicos se encontraban:

- Dar personalidad y facultades político-administrativas al municipio, tanto para organizarse como para actuar en beneficio del bien común. Fortalecer a la autoridad municipal, era prioridad incuestionable en la distribución del poder y en el ejercicio del mismo, para poder impulsar un desarrollo menos inequitativo;
- Consolidar un municipio “libre” del tutelaje de autoridades ajenas a éste, es decir, de jefes políticos que se desentendían de las necesidades sociales;
- Permitir y hacer válida la libertad de expresión;
- Reconocer y respetar el derecho al sufragio efectivo, y
- Promover la reforma agraria, implícita y explícitamente en el programa de la Confederación Liberal.

En su exposición de motivos el Programa citado urgía el cambio político, económico y social en el país; demandaba la transformación del ejercicio del poder, donde la autoridad no fuese una simple administradora sino una real promotora de progreso; que se diera un cambio que reorganizara y ejercitara el poder en razón del principio de justicia social, del respeto a los individuos y a sus derechos sociales; y que se proyectase un desarrollo y un crecimiento uniforme del país.

Asimismo, el documento mencionaba que deberían ser la rentabilidad y la utilidad, los criterios de promoción del desarrollo nacional, y no como sucedía en los reales de minas, pues ello sólo beneficiaba a unos cuantos y perjudicaba a los más. Lo mismo acontecía en las Haciendas, donde el dueño explotaba a los campesinos a cambio de

un miserable salario. –Por cierto, muchas Haciendas ubicadas geográficamente en las demarcaciones municipales eran verdaderos centros de poder y de control social, como ocurría y era notorio en lo que hoy es el Estado de Hidalgo, cuando el hacendado era, a la vez cacique o Jefe Político.

En este contexto, para la Confederación Liberal era imperioso acabar con los latifundios, con el régimen dictatorial, con las prefecturas o jefaturas políticas e instaurar al Municipio como institución gestora del interés comunitario.

A fines de 1901 los liberales Camilo Arriaga y José María Facha elaboraron un proyecto de temario dirigido a los Clubes Liberales, a fin de que se convirtiera en la guía temática a discutir en el *Segundo Congreso Nacional del Movimiento Liberal*, a celebrarse el 5 de febrero de 1902 en la ciudad de San Luis Potosí. En este temario la personalidad jurídica del Municipio fue retomada.

El cuarto punto del temario postulaba la organización y libertad de los municipios. Éstos debían manifestarse como una institución democrática, como opción para lograr el bienestar de la comunidad.⁴²

También se insistía en la organización y libertad municipal y en la supresión de los jefes políticos.⁴³

Desafortunadamente debido a la represión porfirista el Segundo Congreso Liberal no llegó a realizarse y la discusión de los puntos del temario tendría que esperar para mejor ocasión.

Fue hasta el año de 1906 cuando el reclamo del Municipio Libre, de la reorganización del mismo y de la instauración real de su autoridad y facultades fueron nuevamente sometidos al escrutinio popular mediante manifiestos editados y repartidos masivamente. Esta vez el principal documento fue el Programa Político del Partido Liberal Mexicano, publicado el día 1º de julio de 1906, en San Luis Missouri, el que expuso las condiciones de vida y la necesidad de cambio económico, político y social en el país.

El Programa del Partido Liberal Mexicano fue difundido a través de medios impresos, como el periódico de lucha *Regeneración*, cuya distribución ocurrió principalmente entre los sindicatos del país.

El Programa, dentro de sus manifiestos exigía la supresión de los Jefes Políticos, la reorganización de los municipios y el robustecimiento del poder local.⁴⁴

El Programa del Partido Liberal Mexicano proponía:

- “La Supresión de la reelección para el Presidente y los gobernadores de los Estados...;

- ... la supresión del servicio militar obligatorio;
- ... el fin a las restricciones que se imponen a la propiedad privada;
- ... el término de las restricciones que, tomando como pretexto la paz pública, se imponen a las libertades de palabra y de prensa;
- ... la obligación del Estado de impartir la enseñanza;
- ... el establecer un máximo de ocho horas en las jornadas de trabajo y un salario mínimo;
- ... la reorganización de los municipios que han sido suprimidos;
- ... el poder suprimir a los jefes políticos; y
- ... luchar hasta la caída de la dictadura.”

El Plan del Partido Liberal tampoco llegó a concretarse. Como ocurrió con la Confederación Liberal, la persecución a sus líderes, como Ricardo Flores Magón, mermó la acción del movimiento, condenándolo a la clandestinidad y a la constante persecución.

En 1909 apareció publicada la obra de don Andrés Molina Enríquez, *Los grandes problemas nacionales*, en la que se urgía al cambio que anteriores pensadores ya habían propuesto. El texto dejaba entrever que dicho cambio o lo llevaba a efecto el gobierno o tendría que llevarlo a cabo el pueblo, incluso por la vía revolucionaria, pues no se atendían sus demandas, no se le dotaba de tierras para que las trabajara, no se respetaban sus derechos laborales, no tenía acceso a la educación, etcétera. Entonces... era necesario que el pueblo se hiciera acreedor de dichos derechos en razón de la voz de las armas.

En esencia el cambio estribaría en la mejora de las condiciones de vida del pueblo y las instituciones estarían al servicio de éste. De aquí que, la abolición de las prefecturas políticas y el ensanchamiento del poder municipal eran premisas fundamentales en la conversión política del país.

Molina Enríquez encaró la situación social mexicana de manera clara, abierta y cuestionadora, presentando al gobierno y al pueblo la urgente necesidad de poner fin a las circunstancias prevalecientes.⁴⁵

En 1910 habría elecciones presidenciales y un candidato carismático, Francisco I. Madero, bajo el lema de *Sufragio Efectivo, No Reelección*, recorrió el país motivando al pueblo a terminar con la dictadura de Díaz y dar paso a un nuevo régimen, un gobierno más cercano a las necesidades de la gente.

Para garantizar su permanencia en el poder Díaz mandó apresar a Madero los primeros días de junio de 1910. El 26 de ese mes se llevaron a cabo las elecciones presidenciales y Porfirio Díaz fue declarado vencedor. El fraude se consumó y no hubo asomo de que el gobierno escucharía los reclamos del pueblo. La lucha revolucionaria sería la única alternativa de la sociedad para hacerse escuchar.

Tras cierto tiempo Madero, quien había sido puesto en libertad condicional reapareció, ese mismo año de 1910, en el escenario político del país. Viendo que por la vía legal y democrática sería imposible transformar el país, incitó al pueblo mexicano a levantarse en armas contra la dictadura de Díaz, contra el sistema opresor, a fin de reivindicar los derechos humanos y sociales y establecer un gobierno de carácter democrático y justo que satisficiera el más alto ideal político: El bien de la comunidad.

El 5 de octubre de 1910 Madero dio a conocer a la nación el documento titulado *Plan de San Luis Potosí*, en el que convocó al pueblo a lanzarse a la lucha armada contra el gobierno de Porfirio Díaz; fijando como fecha de inicio de la lucha el 20 de noviembre del mismo año.

El Plan de San Luis fue lanzado por Francisco I. Madero González en San Antonio, Texas, Estados Unidos de América; como un documento que incitaba a la acción política y militar en contra del Presidente Díaz por su séptima reelección desde 1876, y por el fraude electoral del que fue víctima él mismo.

Este manifiesto a la Nación establecía dos aspectos básicos:

- Reconocer al Sufragio Efectivo y la No Reelección como principios rectores del movimiento y de la conducta gubernamental –al término del movimiento armado, estos principios se convirtieron en base de la actuación política de los regímenes postrevolucionarios–, y
- Declarar nulas las elecciones de junio de 1910, donde se eligieron Presidente y Vice-presidente de la República, magistrados de la Suprema Corte de Justicia, así como diputados y senadores; y desconocer al gobierno del dictador Porfirio Díaz.

De manera más concreta, el Plan señalaba:

- a. Que se preservarían las leyes existentes que no se contrapusieran al contenido del *Plan de San Luis Potosí*;
- b. Que se llevaría a la práctica una exhaustiva revisión y dictamen sobre leyes, fallos de tribunales y decretos que hayan sancionado las cuentas públicas, así como de los fondos a cargo de funcionarios de la administración de Díaz, en cada uno de sus ramos;
- c. Se reconocerían los compromisos pactados por el gobierno porfirista con los gobiernos y las corporaciones extranjeras, antes del 20 de noviembre de 1910;
- d. Se revisarían los fallos sobre asignación de tierras, restitución e indemnización de éstas cuando de las mismas hubiese existido despojo;
- e. Se llevaría a rango constitucional el principio de la No reelección para los cargos de Presidente y Vice-presidente de la República, así como de los gobernadores de los Estados y de los presidentes municipales, y

- f. Finalmente, se iniciaría el levantamiento armado el día 20 de noviembre de 1910 a las seis de la tarde.⁴⁶

Estas ideas fueron analizadas y discutidas por individuos y grupos. Muchos de ellos ya advertían de tiempo atrás la urgente necesidad de contar con una institución que respondiera a los reclamos sociales.

El municipio libre había germinado como baluarte institucional contra las jefaturas políticas locales y regionales y contra el poder centralista del régimen Porfirista. Pueblos y ciudades como San Luis Potosí, Villa de Ayala, Torreón, Zacatecas, Ciudad Juárez, entre otras, adquirieron importancia por su situación geopolítica, convirtiéndose en focos de ideas y de lucha entre el Gobierno de Díaz y los grupos de revolucionarios. Fue la lucha de la Dictadura contra el pueblo que lucharía por sus derechos: Tierras, salarios justos, etc.

En 1911 Porfirio Díaz fue vencido por el movimiento revolucionario, siendo desterrado del país. La Presidencia de la República fue ocupada por Madero, quien intentaría darse a la tarea de reordenar la nación y llevar a efecto su programa político revolucionario.

Pese a los intentos Madero no logró resolver la problemática del país. Por ejemplo, la situación agraria mantuvo sus desigualdades sociales. Madero se proponía formar una sociedad de pequeños propietarios, pero no llevar a cabo las grandes expropiaciones de latifundios. Además, se oponía a la toma violenta de tierras por parte de los campesinos. En este sentido, los actos de la Comisión Agraria Ejecutiva estuvieron lejos de ser satisfactorios para los hombres que se habían alzado en armas. Ante esta situación el descontento creció nuevamente en diversas regiones.

Para Emiliano Zapata Salazar, líder campesino del Estado de Morelos, las acciones emprendidas por el Presidente Madero se habían alejado de los ideales que impulsaron el movimiento de la revolución mexicana. Zapata y los campesinos afines a su causa expresaron su sentir en asambleas populares. Esta información llegó a oídos de adeptos del gobierno maderista, situación que provocó fuera repudiado por éstos.

Zapata fue entonces perseguido.

El gobernador interino de Morelos, León de la Barra fue uno de sus acérrimos enemigos. Zapata y su gente fueron objeto de intensas represiones e intimidaciones, persecuciones y encarcelamientos. Ante esta situación, el 28 de noviembre de 1911 Zapata lanzó el *Plan de Ayala*, desconociendo al Presidente Madero y su gobierno, y manifestándose a favor de Pascual Orozco Vázquez como nuevo jefe revolucionario. Nuevamente la lucha armada se imponía como el único camino viable para hacer valer derechos y reivindicar demandas.

El *Plan de Ayala* en términos concretos asentaba:

“El pueblo acaudillado por Don Francisco I. Madero fue a derramar su sangre para reconquistar sus libertades y reivindicar sus derechos conculcados y no para que se adueñara del poder... El pueblo al verse insatisfecho desconoce como Jefe de la Revolución y como Presidente de la República al C. Francisco I. Madero... hacemos constar: que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la tiranía y la justicia venal entrarán en posesión de estos bienes inmuebles desde luego, los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes... apoyan con las armas este plan y haréis la prosperidad y el bienestar de la patria...”.

Vendrían luego una serie de sucesos que no ayudaban a estabilizar al país: La muerte de Madero luego del Golpe de Estado de Victoriano Huerta; la caída del propio Victoriano Huerta a manos de los grupos revolucionarios; la sucesión continua de presidentes...; aspecto que restaron la posibilidad de encausar un proyecto de nación. La gobernabilidad no se daba, la paz social estaba ausente, la efervescencia revolucionaria ponía y quitaba autoridades, pero ninguna lograba sentar las bases del desarrollo que el país reclamaba.

Tratando de orientar la lucha armada y la dirección del país, Zapata y pensadores afines a éste que lideraban el movimiento de insurgencia morelense elaboraron otros documentos de gran valía por su contenido político-social. Dos de ellos fueron: *Las Adiciones al Plan de Ayala* y la *Ratificación del Plan de Ayala*. En ambos se expresaba el repudio al gobierno de Huerta, y se enfatizaba el reclamo de justicia agraria para las comunidades y pueblos morelenses. La ansiedad de alcanzar estos ideales arrastraría nuevamente a las masas en busca de un gobierno y un proyecto de país más justo. En estos documentos, aunque el tema del Municipio no se retomó de manera explícita, tampoco fue ignorado pues se citaba a los pueblos y comunidades.

El 30 de mayo de 1913, Zapata reformó los artículos 1º y 3º del *Plan de Ayala* desconociendo a Huerta y dejando sin efecto el nombramiento realizado a favor de Orozco, por lo que el nuevo documento nombró como nuevo jefe de la revolución al mismo general Emiliano Zapata.

Un documento más fue el *Pacto de la Empacadora*, suscrito por Pascual Orozco el 25 de marzo de 1912. El punto 29 del Pacto exigía suprimir a los Jefes Políticos y sustituirlos por Presidentes Municipales, a fin de evitar autoridades intermedias y, por ende, atrasos políticos a los municipios mexicanos.⁴⁷

También documento de gran importancia y de gran contenido político fue el *Plan de Guadalupe*, elaborado en 1913 el entonces Gobernador de Coahuila Venustiano Carranza. En éste documento se desconocía al gobierno de Victoriano Huerta y al de

los Estados que lo apoyaran: El *Plan de Guadalupe* ponía al frente del “Movimiento Constitucionalista” a Venustiano Carranza, y le garantizaban a él o a quien lo sustituyese en levantamiento el cargo de Presidente Interino del País, a fin de que una vez en funciones convocará a elecciones generales y entregara el poder del Ejecutivo Federal a quien obtuviese tal nombramiento por la vía del voto popular libre.

La generalidad en la redacción de este documento daría pie a su complementariedad, en un texto de adiciones titulado, *Adiciones al Plan de Guadalupe*, que ratificaba ese Plan y sus postulados, otorgaba facultades para que por medio de la formulación de leyes se tomaran medidas encaminadas a satisfacer las necesidades económicas, políticas y sociales del pueblo mexicano.

Asimismo:

- En materia agraria se pretendía la disolución del latifundio y la restitución de tierras a los pueblos y comunidades;
- En materia fiscal se buscaba establecer un impuesto predial acorde a la extensión de cada propiedad. En cuestión laboral era prioritario mejorar las condiciones de vida del peón rural y del obrero;
- En el ámbito político imperaba la necesidad del establecimiento legal de las autoridades del país y de instituciones que promovieran un desarrollo armónico en todos sus niveles: en particular, y
- Con respecto a la institución municipal, se consideraba de singular importancia el otorgamiento de su libertad administrativa y política, además de elevar esta facultad a rango constitucional.

En éste último punto la referencia textual decía así:

“...Establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional...”, a fin de que pudiese velar por el bienestar de su comunidad, sin estar supeditado a ningún poder local o regional que antepusiera el interés particular al colectivo.

Otro documento de carácter agrario que bien pueden figurar en este contexto por la relación con la institución Municipal, es la “Ley Agraria” de Francisco Villa, cuyo contenido exigía satisfacer la necesidad del otorgamiento y restitución de tierras a los pueblos campesinos. Villa consideraba que bajo el sistema latifundista los únicos beneficiados con el usufructo de la tierra eran los ricos y no quienes la trabajaban. La no propiedad ni posesión de tierras hacen que el campesino este sujeto a la autoridad del latifundista y pone en peligro no sólo su subsistencia sino su dignidad humana, pues no satisface ni hace posible sus aspiraciones, como el de educarse, por ejemplo.

En este documento fue significativa la propuesta de la expedición de leyes agrícolas y de colonización, pero a la luz de los hechos de los gobiernos revolucionarios, esta

propuesta fue cuestionada, porque asentaba que la dotación de tierras, la restitución de las mismas y su debido aprovechamiento, quedarían sujetos a la tutela de las instancias agrarias del Gobierno Federal, y no a cargo de instancias vinculadas a los “pueblos o comunidades”, como sería el ideal para asegurar el progreso de los pueblos y sus habitantes. En estas propuestas, en forma implícita, el municipio y su futuro quedaban subordinados a autoridades externas. La tierra como fuente de alimento y sostén de una sociedad mayoritariamente rural no se aseguraba en esta propuesta normativa.

Otro documento que contiene un informe sobre las necesidades y aspiraciones de la sociedad mexicana de principios del siglo, y que también hace referencia a la institución municipal, fue el *Programa de reformas político-sociales de la Revolución*, aprobado por la Soberana Convención Revolucionaria celebrada en la ciudad de Jojutla, Morelos, y que reunió a los principales jefes partidarios del *Plan de Ayala* y de los postulados Zapatistas.

Este documento enunciaba las diversas problemáticas del país y proponía reformas para hacer frente a las carencias, necesidades y anhelos. Para el campesino y el obrero se propuso el otorgamiento de tierras, créditos, capacitación, jornadas razonables de trabajo y retribuciones equitativas, entre otras mejoras.

Otro planteamiento era que la educación debería llegar a todo el país y depender administrativamente del gobierno federal, con el propósito de no seguir perjudicando los fondos y recursos que estados y municipios destinaban a las escuelas que de ellos dependían. Decía también que urgía la independencia de los municipios a fin de no subordinarlos política y económicamente a las disposiciones de las autoridades federales y estatales, y para que pudieran atender las necesidades e intereses de su comunidad.

Deberían, asimismo, suprimirse las jefaturas políticas que constituían poderes regionales o locales que mermaban la autoridad estatal y municipal.

Finalmente, cabe hacer mención de otros documentos más promulgados por Zapata entre 1916 y 1917, donde se puso de relieve la necesidad de instaurar y organizar política, económica y socialmente al municipio mexicano.

Tales documentos fueron:

- La *Ley General sobre Libertades Municipales*, del 15 de septiembre de 1916;
- La *Ley de Ingresos del Estado*, y
- La *Ley de Ingresos de Municipios para los ayuntamientos de Morelos*.

En el 1er. documento Zapata desconocía a los jefes policiacos y gobernadores, catalogándolos como corruptos y arbitrarios y reclamaba el reconocimiento a fueros

y libertades municipales, a fin de establecer a la institución local como gestora y promotora del bienestar social comunitario.

El 2o. documento como su nombre lo indica referenciaba a los rubros que integran la hacienda del Estado y la de los Municipios, proponiendo una mejor distribución de los recursos captados.

El 3er. documento hacía mención a la organización política y a las facultades y responsabilidades de que son objeto los funcionarios del mismo.

La puesta en marcha de las ideas propuestas en los documentos señalados exigía esfuerzos a emprender en lo inmediato, pues de ello dependía encauzar al país en esquemas de paz social y, por supuesto, sentar las bases del futuro de México.

A pesar de los esfuerzos realizados por los jefes revolucionarios del momento, las distintas corrientes que aglutinaban el movimiento revolucionario se vieron fracturadas, generando la división entre los bandos; dando como resultado que líderes como Zapata y Francisco Villa (Doroteo Arango) se separaran de Carranza y llevaran acciones y gobierno paralelo al de Carranza.

Como antes se señaló, diversos documentos fueron objeto de adecuaciones y adiciones. Así, el 12 de diciembre de 1914 se realizaron *Adiciones al Plan de Guadalupe*, que en el Artículo 2º asentaron específicamente la necesidad del “*establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional*”.

El 14 de septiembre de 1916 se realizaron otras modificaciones al *Plan de Guadalupe*, mediante las cuales se ordenó la conformación y celebración del Congreso Constituyente, a fin de que con el concurso de representantes de la nación llevar a cabo las reformas necesarias normativas, institucionales y sociales que hicieran posible consolidar, orientar y promover el nuevo proyecto de nación. La base del nuevo proyecto fue la constitución de 1857 y sus principios. El producto a realizar: Una nueva Constitución acorde a los nuevos tiempos.

Venustiano Carranza en sus propuestas del *Plan de Guadalupe* y sus Adiciones consideraba que debía modificarse lo establecido en el Artículo 109 de la Constitución de 1857, y devolver a la institución pública del municipio libertades, autonomía y operatividad a fin de servir y ejecutar de la mejor manera acciones de gobierno que satisficieran las necesidades básicas de la población mexicana.

Dentro de los puntos destacables se encontraban:

- La eliminación de la toma de decisiones de manera exclusiva por funcionarios del gobierno central en asuntos y acciones que afectaban el desarrollo local, aislando de tales competencias a los gobiernos municipales;

- La desaparición de gobiernos despóticos y absolutos, para dar inicio a la era de gobiernos que ejercieran la voluntad del pueblo, a través de gobiernos cercanos a la gente, que sean la primer autoridad del Estado;
- La consolidación de gobiernos democráticos y propios, y dejar de ser gobernados por personas extrañas y ajenas al propio municipio;
- Otorgar autonomía a los municipios a fin de consolidar la administración municipal y por ende el funcionamiento y desarrollo de los gobiernos locales; y
- El reconocimiento y establecimiento del Municipio Libre, como base de la organización política de los gobiernos estatales.⁴⁸

Ya en el Congreso Constituyente, se propuso e impulsó la citada reforma al Artículo 109 de la Constitución de 1857, siendo el texto base de la revisión y discusión el texto siguiente:

Artículo Único—. Se reforma el artículo 109 de la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos* de 5 de febrero de 1857, en los términos que siguen:

“Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio Libre, administrado por el Ayuntamiento de elección popular directa y sin que haya autoridades intermediadas entre estos y el gobierno del estado.

“El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

“Los Gobernadores no podrán ser reelectos ni durar en su encargo por un periodo mayor de seis años”.

Así se empezó a consolidar lo que sería un nuevo escenario para el orden de gobierno municipal.

En la mayoría de los documentos citados la equidad económica y la implantación de justicia eran los principios políticos sobre los que se sustentaba y proyectaba el futuro de la Nación.

Los pensadores prerrevolucionarios y los diversos grupos del movimiento armado, tomaron como bandera de lucha la reorganización y redefinición del país que se buscaba, con base en criterios que impulsaran un desarrollo y el crecimiento equitativo, justo y democrático de su sociedad. Fortalecer las estructuras, órdenes y competencias de los gobiernos federal, estatales y municipales y terminar con las autoridades no vinculadas al pueblo.

Para efectos del gobierno local, era menester consagrar la autonomía plena del municipio e instituir su libertad política para atender sus problemas comunitarios sin tener que estar bajo el criterio de poderes ajenos a sus intereses.

De la propuesta a la práctica había un largo camino por recorrer.

II.2. El Municipio en el Congreso Constituyente de 1917

Al finalizar la revolución armada era menester echar a andar un proceso de reordenación política, económica y social, que encontrase y tuviese en la legalidad y en la legitimidad los soportes o pilares sobre los que se sustentaría el desarrollo de la nación.

Las facciones revolucionarias habían expuesto en sus planes y programas de lucha su sentir. Era propio y recomendable sintetizar sus propuestas, conciliar los intereses en juego y pugnar porque la paz social y la justicia permitieran el crecimiento y desarrollo de la sociedad. Esa sociedad que se había enfrascado en una lucha civil a fin de lograr satisfacer sus necesidades y defender sus intereses.

El ejército constitucionalista vencedor de la dictadura de Díaz y del gobierno usurpador de Huerta se dio a la tarea de organizar y promover un proyecto de ordenamiento constitucional.

Carranza en tanto jefe interino del Poder Ejecutivo nacional puso de manifiesto su interés por que el nuevo régimen tuviera como fundamento de su autoridad el documento que legal y legítimamente sustentara el ejercicio de la misma, ese documento sería la *Constitución General de la República*.

Teniendo como base la Constitución de 1857 y como árbitro al Congreso Constituyente de 1916-1917 se procedió a crear una nueva Constitución Política para la nación mexicana, que al mismo tiempo que satisficiera las necesidades y demandas de su época se estableciera como la directriz del proyecto de desarrollo nacional.

El Congreso Constituyente, cuerpo político conformado por las más diversas posturas ideológicas: Conservadores renovadores; y por diversos grupos sociales; militares, profesionistas y ciudadanos comunes; dejó entrever no sólo esa pluralidad ideológica de sus integrantes sino, también, la posibilidad de que en un marco de conciliación de intereses existía la disposición de crear la ley fundamental del país.

De manera particular, durante las sesiones del Congreso Constituyente de Querétaro de 1916-1917, la discusión del tema del Municipio Libre fue interesante y polémico, ya que constituyendo la institución municipal uno de los principales reclamos de los grupos revolucionarios era urgente e impostergable retomar el tema y dar cauce a las demandas planteadas.

La Constitución Política de 1857 establecía al Municipio, en su Artículo 109, como una división territorial y administrativa, entendiéndose que los Ayuntamientos, en tanto cuerpos administrativos, estaban sujetos a la autoridad y al arbitrio de los Jefes o Prefectos Políticos y/o de los gobernadores.⁴⁹

Algunos constituyentes demandaron una institución autónoma, capaz de defender su interés comunitario y de promover el desarrollo nacional bajo los principios de la democracia y la justicia social.

Los trabajos de reforma a la *Constitución Federal de 1857* y la creación del nuevo ordenamiento, y de manera específica, los referentes al vigente Artículo 115, empezaron en la 52ª sesión ordinaria del 20 de enero de 1917, durante la cual se leyó el dictamen realizado a los artículos del 115 al 122; presentando como proyecto de texto al Artículo 115 el siguiente:

Artículo 115– Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las tres bases siguientes:

- I. Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.*
- II. Los Municipios administraran libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del estado en la proporción y término que señale la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un estado los resolverá la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la ley.*
- III. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.*

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

Los Gobernadores constitucionales no podrán ser reelegidos ni durar en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores substitutos o interinos las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios.

En los Estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado un ciudadano mexicano por nacimiento.

La sesión ordinaria número 59 del Congreso Constituyente, celebrada el día miércoles 24 de enero de 1917, puso a discusión el proyecto de Artículo 115 que la Comisión de Puntos Constitucionales presentó a la Asamblea. El Artículo fue objeto de largas discusiones.⁵⁰ El tema central del debate se enfocó a otorgar o no autonomía financiera a los municipios, así como lo relacionado con dirimir controversias ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el tema municipal y su interrelación con los gobiernos estatales.

El primer párrafo del artículo, referido que establece la forma de gobierno y régimen interno de los Estados que conforman la Federación, fue prácticamente el mismo texto que hasta hoy conocemos:

“Los Estados adoptaran, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano representativo popular, teniendo como base su división territorial y su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las tres siguientes bases”. Este párrafo no fue sustancialmente modificado sino sólo en la supresión de las dos palabras que aparecen subrayadas; en cambiada por de, y tres que desapareció del texto propuesto.

Así como el párrafo primero el artículo no fue objeto de discusión, tampoco lo fue la fracción primera del mismo, que permaneció inalterado hasta 1999. El texto era:

“I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado”.

Pese a que se mencionaba la palabra administrar y no gobernar o la combinación de las mismas, no se objetó el texto. Tampoco se hizo mención a la supresión de las autoridades intermedias que libraban tanto a los Municipios como a los Estados de

Jefaturas o Prefecturas políticas y que permitirían a ambas instituciones aspirar a un desarrollo más independiente del gobierno central.⁵¹

Pero cuando tocó el turno de análisis a la fracción II del artículo propuesto se inició el debate: El texto era el siguiente:

“II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y término que señale la Legislatura Local. Los Ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponde al Estado y para vigilar la contabilidad de cada Municipio. Los conflictos hacendarios entre el Municipio y los poderes de un Estado, los resolverá la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley”.⁵²

Sobre esta Fracción, en términos generales, la discusión giró en el siguiente sentido:

- Se argumentó que los ingresos municipales tendrían que ser los suficientes para hacer frente a la problemática existente dentro de su jurisdicción;
- Que debería contar con los recursos suficientes para atender la demanda educativa contenida en su seno, así como para contratar y pagar el personal docente necesario;
- Que la impartición de educación del Municipio estaría sujeta a las leyes que el Estado emitiera;
- Que el papel de las autoridades municipales sería el de velar por los intereses de su comunidad;
- Que las Legislaturas de los Estados establecieran los rubros para que sus ingresos fueran los suficientes para lograr la libertad económica;
- Que el desempeño de los inspectores del Estado en los municipios sería, únicamente, para vigilar que los Municipios entregaran a la Entidad el tanto hacendario correspondiente, y también para “asesorar” el buen funcionamiento de las tesorerías o haciendas municipales, pero que en ningún caso impondrían su autoridad al interés del Municipio;
- Que se estableciera un solo sistema recaudador, con el propósito de que los contribuyentes acudieran a un solo sitio a realizar sus pagos;
- Que se “enseñará”, a los municipios la manera de ser eficaces en sus puestos;
- Que se reordenaran las tesorerías y haciendas municipales a fin de terminar con el desorden existente, y
- Finalmente, que en materia de conflictos hacendarios entre órdenes de gobierno quien atendiera la queja fuera el Gobierno Local y no una autoridad Federal, pues, ello atentaba contra la soberanía del Estado y reafirmaba la dependencia centralista.⁵³

De manera específica destacan las intervenciones de algunos Diputados, cuya defensa o crítica de lo propuesto dejaba ver el estado que guardaba el municipio en los ámbitos político, económico y social. A saber:

- Para el diputado Josafat Márquez el problema radicaba en que la disposición autorizaba a los municipios a cobrar todos los impuestos del estado, y
- En tanto, para el diputado Martínez de Escobar la propuesta se entendía así: “El hecho de recabar los impuestos, no sólo municipales sino también los del estado, faculta al Estado para nombrar inspectores y vigilantes... y esto no significa otra cosa sino la intervención directa e inmediata del estado sobre el Municipio, máxime, con la renovación constante... y periódica de los Ayuntamientos, con motivo de las elecciones populares... y de aquí se concluirá lógicamente una subordinación del Municipio al Estado”.⁵⁴

“La base de la libertad administrativa de los Ayuntamientos está en la libertad económica, y la libertad económica está en los términos del dictamen subordinada a la acción de los estados... creo que los estados deben recaudar inmediata y directamente los fondos que les pertenezcan, por medio de sus receptorías de rentas o por medio de las oficinas que ustedes quieran; pero deben ser recaudados directamente y no por conducto de los municipios, porque aunque aparentemente parece que es una gran facultad que se les da a los municipios, no es verdad, porque da lugar a la intervención directa del estado sobre el Municipio... el Municipio, creo yo que para que sea completamente libre, como aquí se trata de establecerlo necesita ser oído ante la legislatura del estado”.

- Al respecto el C. José Álvarez y Álvarez manifestó:

“La fracción II se refiere a que los municipios administraran la hacienda municipal, no quiere decir que haya otros fondos que son del Estado y que los puede destinar al fomento de la instrucción... el establecimiento del Municipio con la libertad verdadera, consiste en darle libertad económica... La independencia municipal, según mi criterio no consiste en que el ayuntamiento no cobre más que lo que corresponde; esto es risible. La independencia consiste en que tenga lo suficiente para todos sus gastos;... Respecto a los conflictos hacendarios se entiende que sí debe conocer de este asunto la Suprema Corte de Justicia porque es la que puede hacerlo perfectamente. En el caso de que la Legislatura del estado haya señalado al Municipio una cantidad que no sea suficiente para sus gastos, en ese caso ¿Quién va a resolver? ¿La misma legislatura? No; no es posible, pues se podría dar el caso de que pudiera tener interés en que no se le diera al ayuntamiento lo suficiente para subsistir, por lo que se ha determinado que

sea una autoridad extraña, la que conozca de este asunto... De esta forma, señores diputados habremos llevado a la práctica uno de los más grandes ideales de la Revolución y os suplico que pongáis toda vuestra atención en esto que es de gran trascendencia. Es en vano que se aleguen dificultades de carácter hacendario que no están previstas aquí; después tendremos leyes reglamentando en qué forma deben ser hechos los cobros. Tengo la seguridad de que éste es el único medio para que viva el municipio, porque de otra manera todo será una farsa y volveremos otra vez a hacer de nuestros cuerpos municipales, que deben ser la base de nuestras instituciones republicanas, cuerpos consultivos que valdría más que no existieran”.⁵⁵

Destaca la intervención del general Heriberto Jara⁵⁶, quien fue parte de los diputados que redactaron el texto en análisis, y a quien se encomendó la defensa del citado artículo y cuya argumentación fue:

- “No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente, tanto refiriéndose a pueblos, como refiriéndose a entidades en lo general. Hasta ahora los municipios han sido tributarios de los estados... no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces, la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica... los municipios, las autoridades municipales, deben ser las que estén siempre pendientes de los distintos problemas que se presenten en su jurisdicción, puesto que son las que están mejor capacitadas para resolver acerca de la forma más eficaz de tratar esos problemas y están, por consiguiente, en mejores condiciones para distribuir sus dineros, las contribuciones que paguen los hijos del propio municipio y son los interesados en fomentar el desarrollo del municipio en las obras que den mejor resultado... serán los (municipios) que procuren que se establezca una especie de competencia, porque nadie querrá quedarse atrás en la marcha hacia el progreso.”

Como puede verse la participación de los miembros del Congreso Constituyente versó sobre los diversos puntos que planteaba la fracción en análisis.

Era correcto señalar, como decía el diputado Jara, que si no existía la libertad económica municipal tampoco podría existir la libertad política, pues la carencia de recursos obligaría a los Municipios a someterse a los criterios de la Autoridad Estatal y Federal.

Importante, también era que se especificaran los conceptos que integrarían los ingresos municipales y los correspondientes a la Entidad Federativa, a fin de evitar conflictos y confusiones, no sólo entre ambas instituciones sino también entre los contribuyentes.

Por otra parte, si se había luchado por terminar con las autoridades intermedias que mermaban el poder municipal y lo sometían a sus intereses, era menester que los comisionados hacendarios del Gobierno Estatal no estuvieran sobre el Gobierno Municipal, pues la libertad política se fincaba en gran medida sobre la libertad económica.⁵⁷

Acertada fue la propuesta de que los conflictos entre los órdenes Estatal y Municipal, fueran resueltos en el interior del propio Estado, pues con esta medida se evitaba la intervención del Poder Federal en asuntos competentes sólo a la autoridad interna de los estados, como era el de las Haciendas. Pero de igual forma era correcto que una autoridad neutral pudiera dirimir los conflictos entre los órdenes de gobierno local, estatal y municipal. A final de cuentas quedó estipulado que el Gobierno Federal conociera y resolviera sobre los asuntos de conflicto entre los primeros.

La fracción tercera del proyecto de artículo se encontraba en los siguientes términos:

“III. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los asuntos legales.

“El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieran habitual o transitoriamente.

“Los Gobernadores no podrán ser reelectos ni durar en su cargo más de cuatro años.

“Son aplicables a los Gobernadores substitutos o interinos las prohibiciones del artículo 83 -su no elección al periodo inmediato siguiente-.

“El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero en todo caso, el número de representantes de la Legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios.

“En los Estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

“Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento.”⁵⁸

Las objeciones que sobre esta fracción se hicieron, se realizaron en la sesión número 60 del Congreso Constituyente, celebrada el mismo miércoles 24 de enero; y versaron en los siguientes términos:

Con respecto al quinto de la fracción III, se impugnó el número de representantes de las Legislaturas locales argumentando que era un número excesivo para algunos estados como Campeche, Colima, Aguascalientes, Nayarit y Tlaxcala con una población inferior a los cien mil habitantes; y que lógicamente atentaría contra la hacienda del Estado al pagar un alto número de legisladores.

Empero, la argumentación contraria planteó que con este número de legisladores se terminaba con intereses de pequeños grupos investidos de poder, que por ser de pocos miembros fácilmente podían tomar acuerdos y atentar contra el interés de la sociedad y buscar sólo su propio beneficio. Por ello un mayor número de legisladores establecía un número mayor de intereses, difícilmente conciliables y sí altamente plurales.⁵⁹

Finalmente, el cuestionamiento recayó en el último párrafo de la misma fracción, referente a los ciudadanos que podrían ser gobernadores de los estados.

Se pugnó porque se extendieran los requisitos; y que a la nacionalidad mexicana se agregaran el de ser nativo del Estado que pretendería gobernar o tener una vecindad no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección. El objetivo buscado era que quien desempeñase tal cargo estuviera al tanto de la situación prevaleciente en el Estado y que además tuviera un cierto arraigo a él.⁶⁰

La sesión número 61 trajo a exposición las correcciones hechas al último párrafo: La fracción tercera, y posterior a ésta se aprobó.

No ocurrió lo mismo con la fracción II, pues por los planteamientos referidos de la discusión no satisfizo el criterio mayoritario de la Asamblea. La discusión de esta Fracción se trasladó, así, a la 62ª. Sesión del Congreso celebrada el día jueves 25 de enero de 1917.

Fue hasta la Sesión 66ª del Congreso Constituyente que se aprobó la Fracción II del Artículo 115.

El Artículo íntegro quedó en los siguientes términos:

“Artículo 115. Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo en cuenta como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

- I. *Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.*

- II. *Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades.*
- III. *Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.*

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

Los Gobernadores Constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su cargo más de cuatro años.

Son aplicables a los Gobernadores, substitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno pero, en todo caso, el número de representantes de cada Legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios.

En los Estados, cada Distrito Electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

Sólo podrá ser Gobernador Constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección.⁶¹

Como puede verse claramente, el texto final del Artículo 115 de la Constitución de 1917 varió sustancialmente con respecto al proyecto del mismo. Por falta de tiempo o de juicio político el texto del artículo no dejó ver una clara autonomía política y económica de este orden de gobierno, pues la redacción de éste no fue precisa y puntual, como se había propuesto. Veamos:

En primer lugar la fracción I señala que el Municipio sería administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa. Prevalcían el término “administrado” y no gobernado como pretendían los postulados revolucionarios. Con esta redacción se entendía y se aplicó por décadas que el Municipio era un ente a quien se delegaban funciones y atribuciones para atender sus necesidades, pero que carecía de capacidad de decisión, y pese a que podía la sociedad elegir a los miembros del ayuntamiento a través del voto popular ello no aseguraba la satisfacción de sus requerimientos de bienestar social, pues política y financieramente estaban sujetos a criterios y disposiciones emanadas de los órdenes de gobierno federal y estatal.

En segundo lugar, la fracción II del mismo artículo por su poca claridad y precisión ponía a la hacienda municipal a disposición del Poder Legislativo del Estado, pues

estaría conformada por los rubros que ésta le señalase. En la práctica, a pesar de que la entidad federativa elaboró las normas y el catálogo de opciones financieras, la mayoría de los municipios dependía organizativa, administrativa y operativamente, del criterio y actuación de los órdenes federal y estatal, para captar y distribuir los recursos financieros, situación que supeditó sus accionar.

El tercero y último punto referido a la fracción III del citado Artículo constitucional le reconocieron su personalidad jurídica, haciendo al Municipio como sujeto capaz de tener facultades y de contraer obligaciones.

Los párrafos que complementan esta fracción relacionan al Municipio con los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado, con el primero porque vería representados sus intereses por medio de los diputados y con el segundo porque los Municipios donde, o el gobernador del Estado o el Ejecutivo Federal estuvieren residiendo tendrían a disposición de los mismos el mando de la fuerza pública, restringiendo con ello su autonomía política en lo referente a su marco de autoridad.

Así, en cuatro sesiones se aprobó un artículo trascendental para la vida del país. Siendo el que debía establecer el marco político-jurídico, económico y administrativo que sustentaría el desarrollo de los Estados miembros de la Federación. Y que además debería contener un apego estricto a las demandas de los grupos revolucionarios que habían ofrendado su vida para dar al Municipio libertad y autonomía.

De esta manera, el artículo y el tema municipal no fueron vistos como una alta prioridad de la organización política, económica y social del país ni fue tampoco visto en ese entonces como proyecto de desarrollo a futuro lejano. Ello impidió el pleno desarrollo de esta institución. La evolución histórica del país a través de la expedición de planes y programas se encargaría de comprobarlo.⁶²

Los debates, ciertamente, tocaron dos temas de fondo: La libertad política y la libertad económica de los municipios. No obstante los avances fueron magros comparados entre la propuesta inicial y el texto final de este artículo constitucional.

Ni la intervención de Carranza ante miembros del Congreso, el 1º de diciembre de 1916, ni su propuesta de reglamentar este artículo tuvieron el eco deseado. Y, así, el contenido del Artículo 115 constitucional quedó en los términos referidos.

II.3. La proyección del desarrollo nacional en los regímenes posrevolucionarios

La creación y promulgación de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* de 1917 marcó un nuevo reto para el país. Por un lado, había que terminar con las luchas entre los grupos revolucionarios, conciliar sus intereses; y, por otro lado, se debía integrar a esos grupos al proyecto de desarrollo nacional. La pacificación

del país correría a cargo del gobierno constitucionalista encabezado por Venustiano Carranza, quien, además, debería hacer cumplir la Norma Máxima en lo referente a la forma de Gobierno: Republicano, Representativo, Democrático y Federal.

Los años inmediatos a la promulgación de la Constitución fueron años difíciles para el país. El reacomodo de fuerzas, sobre todo políticas, impedía la puesta en marcha del proyecto constitucional. Conciliar los intereses de los grandes jefes revolucionarios, como Plutarco Elías Calles y Álvaro Obregón, y de prestigiados funcionarios y dirigentes como Luis Cabrera, Félix Palavicini o Isidro Favela, resultaba una complicada tarea por cumplir.

Innovación, reformas y reivindicaciones fueron los pilares fundamentales que sustentaron el proyecto nacional constitucional y de desarrollo.

En los ámbitos político, económico y social, la nación mexicana, la sociedad, reclamaba su participación en el quehacer y promoción al desarrollo del país. La forma de gobierno democrático consagrada en el Artículo 40 de la Constitución aseguraba al pueblo su facultad para elegir libremente a sus gobernantes en los tres órdenes de gobierno: Federal, Estatal y Municipal, terminando, así, con los gobiernos impuestos.⁶³

El proyecto de desarrollo nacional que la Constitución consagraba debía llevarse al cabo progresiva y coherentemente con las circunstancias que delimitaban la realidad nacional, regional, estatal y municipal. El fortalecimiento de los órdenes de gobierno implicaba el pleno reconocimiento de esta realidad a fin de lograr satisfacer las demandas que la sociedad presentaba en cada región y rincón del país.

Autoridades con arraigo, cercanía y eficaz desempeño, y un ejercicio de la administración eficiente, garante del bienestar colectivo y promotoras del desarrollo, serían las vertientes en que se fundamentaría la libertad y autonomía del orden de gobierno municipal. Tal había sido el reclamo de los promotores y demandantes del municipio libre.

El marco constitucional había consolidado formalmente a la institución municipal como partícipe del quehacer nacional, corresponsabilizándole de su propio desarrollo. Había que ir de la teoría a la práctica en un reto trascendental para el orden de gobierno más cercano a la gente, a sus problemas y aspiraciones.

La vida de los municipios se proyectaba en un contexto autorregulador de su accionar. El Congreso Constituyente de Querétaro había tenido presentes los principios rectores que darían al Municipio personalidad institucional propia, y que fueron los siguientes:

- La supresión de las jefaturas políticas;
- El reconocimiento de la autonomía municipal, mediante la elección popular y directa del Ayuntamiento; y
- El otorgamiento de recursos para la hacienda municipal.⁶⁴

De esta manera la Institución Municipal por tantos años ignorada, dejada al margen de las decisiones políticas y, administrativas de los gobiernos que se sucedieron después de lograda la independencia nacional, vio fortalecida o mejor dicho, reconocida su personalidad e importancia institucional.

Reconocer la facultad municipal para elegir a sus propios gobernantes, para decidir el uso y destino de sus recursos financieros y para ser promotor del desarrollo nacional, satisfaciendo las demandas sociales de educación, salud, propiedad de tierras, entre otros aspectos, era para los grandes caudillos revolucionarios una nueva forma de concebir la realidad nacional. Se luchó para ello, se plasmó en el texto constitucional. La cuestión ahora era hacer realidad esos propósitos y satisfacer las necesidades sociales.

Los gobernantes emanados de la lucha armada, que habían congregado gentes de diversos puntos del país para efectuar la lucha y que habían designado jefes militares para las poblaciones y comunidades bajo su control militar a fin de mantener el control e imponer su autoridad en las mismas, con miras al logro de sus propósitos; veían y tenían que sujetarse a los designios constitucionales. Retirar a sus subalternos de los cargos recibidos a fin de que fuesen los propios miembros de los Municipios quienes decidieran quien debía gobernarlos y administrarlos.

Realmente, terminar con la influencia y autoridad de los jefes políticos revolucionarios o caudillos, representó una difícil tarea para el régimen de los primeros gobiernos post-revolucionarios. Una forma de reducir su poderío, y de utilizar el mismo para lograr la realización de los postulados revolucionarios, fue integrándolos al aparato gubernativo del país. La otra alternativa puesta en práctica fue el aniquilamiento de los mismos: Emiliano Zapata, Francisco Villa o Saturnino Cedillo fueron, entre otros, ejemplos del “ostracismo” ejercido por los gobiernos constitucionalistas. Se les hizo a un lado del proyecto nacional bajo el argumento o pretexto de hacerlo para poder llevar a cabo los fines revolucionarios de dar atención a las necesidades sociales y de fortalecer las instancias de gobierno.

El proyecto nacional constitucional fortaleció al Gobierno Federal. Se creó un gobierno central fuerte y se inició un proceso de centralización de funciones y atribuciones que a largo plazo se extendió sobre las soberanías de las Entidades Federales y sobre la Autonomía Municipal, mermando su competencia y autoridad.

La justificación para el aniquilamiento de líderes postrevolucionarios fue que dada su influencia y carisma entre los grandes grupos sociales de obreros y campesinos, por un lado, y de militares, por otro, era táctico terminar con su poderío y evitar pronunciamientos e insurrecciones contra el régimen en turno.

Se fortaleció al gobierno Federal y se consolidó el Estado Central como puntal organizativo de la sociedad y como principal responsable de su desarrollo.

Las demandas sociales que habían dado pie al movimiento revolucionario se atenderían en razón y con sujeción al interés nacional mayoritario, y en la medida de las responsabilidades del cuerpo del gobierno y sus recursos.

En tanto, la promoción del desarrollo local sólo se daría mediante una sólida y real organización comunitaria que contribuyera a atender sus necesidades de bienes y satisfactores -alimenticios, de vestido, de producción, de fuente de trabajo y de educación entre otros-.⁶⁵ El Gobierno Federal centralizo y concentro facultades, decisiones y recursos. Los gobiernos estatales y municipales estaban condicionados y limitados por esta situación.

En otras palabras, la concentración de poder y recursos en el orden federal de gobierno sometió a los órdenes Estatal y Municipal a las decisiones y asignación de recursos económicos del primero.

Luego, el centralizar los poderes federales, -Ejecutivo, Legislativo y Judicial-, en un mismo punto geográfico del territorio nacional, la Ciudad de México, contribuyó a crear un foco de autoridad unido y fuerte de donde emanaron las decisiones del quehacer nacional.

Y por si lo anterior no hubiera bastado, hubo todavía dos hechos que aceleraron este proceso de concentración y centralización de poder. Tales fueron:

- a) La desaparición del Ayuntamiento de la Ciudad de México, el 17 de mayo de 1928, que pasó a convertirse en el Distrito Federal. Cuyo Jefe máximo fue a partir de entonces -y hasta 1997- designado por el Presidente de la República, y ⁶⁶
- b) La creación, en 1929, de un partido político que aglutinaba a las diversas fuerzas políticas y sociales del país -el Partido Nacional Revolucionario- que venía a legitimar, con el apoyo de estos grupos, la permanencia de un proyecto de gobierno y de las decisiones del mismo.⁶⁷

Estos hechos constituyeron la base de un gobierno central fuerte y permitieron el acceso del mismo a la era de las instituciones.

La revolución iniciaba un proceso de institucionalización, pero sólo a nivel Federal. La institución Municipal no se palpó en el proyecto revolucionario constitucional, en el que fue consagrada, pues ni política ni económicamente contó con los recursos facultativos y monetarios que lo permitiesen.

Si bien el texto constitucional afirmaba que los municipios deberían contar con los recursos económicos suficientes para hacer frente a sus necesidades y para consolidarse como promotores del desarrollo nacional ello era incierto.

Bastan algunos datos para hacer una comparación sobre los recursos manejados por los tres órdenes de gobierno hacia los primeros años de la institucionalización de la revolución, donde podemos apreciar que existía una gran diferencia entre los recursos que manejaba cada orden de gobierno.

**INGRESOS DE LOS GOBIERNOS FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL
1929-1933
(MILES DE PESOS)**

AÑOS	FEDERACIÓN	%	ENTIDADES	%	MUNICIPIOS	%
1929	232 335	71.1	95 924	21.2	35 130	7.7
1930	338 363	68.7	96 159	22.9	35 189	8.4
1931	256 088	66.8	95 177	24.8	32 175	8.4
1932	212 347	64.0	89 922	27.1	29 444	8.9
1933	222 300	62.0	106 878	29.7	29 634	8.2

Recursos esencialmente provenientes de Participaciones federales

**INGRESOS DE LOS GOBIERNOS FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL
1929-1933
(MILES DE PESOS)**

AÑOS	FEDERACIÓN	%	ENTIDADES	%	MUNICIPIOS	%
1929	235 541	69.2	88 318	22.2	34 315	8.6
1930	279 122	69.2	90 746	22.5	33 389	8.3
1931	226 478	66.1	84 888	24.8	31 045	9.1
1932	211 625	65.4	82 676	25.6	29 081	9.0
1933	245 950	67.6	88 819	24.4	28 896	7.9

Fuente: “Secretaría de la Economía Nacional, Dirección General de Estadística, Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos de 1939, México, 1941”.

Datos muestra tomados de Raúl Olmedo (Coordinador). *El desafío municipal*. CNEM, Secretaría de Gobernación. México, 1985, Cuadro Adjunto al Anexo 1, Síntesis histórica.

El poderío económico entre los órdenes de gobierno reflejaba la concentración de poder y autoridad de estos. El orden federal era y es hasta la fecha el gran concentrador de poder y de recursos.

II.4. Políticas generales para el desarrollo nacional

En teoría, una vez elaborada y promulgada la Constitución de 1917 la promoción del desarrollo nacional tomaba una forma articulada e integral al participar en el mismo los tres órdenes de gobierno: Federal, Estatal y Municipal. Pero, dicha promoción debería vislumbrarse en un marco de prioridades reales, prácticas, tangibles, donde el Estado Federal se instituyera como un ente fuerte, legítimamente aceptado por los otros órdenes de gobierno y orientado a hacer realidad los postulados del movimiento revolucionario a partir de un proyecto nacional. En síntesis: Un ente redistribuidor de beneficios en todos los sentidos.

El periodo comprendido entre los años de 1929 a 1933 trajo para el país los inconvenientes de la Gran Depresión Mundial, que presentó una desactivación de la economía nacional y, por consiguiente, una escasez de recursos financieros en un Estado que empezaba a organizar y detonar proyectos de desarrollo. Esta carencia de medios impidió continuar impulsando sectores desprotegidos económicamente.⁶⁸ Como el ámbito agrícola.

Ante la precaria situación de las finanzas nacionales se hizo indispensable definir y tomar medidas para reorganizar el desarrollo nacional, reactivar la economía y continuar con los apoyos financieros a ramas de prestación de servicios sociales como eran el ramo educativo y el de la salud.

Era preciso, para realizar estos y otros proyectos, plantearse un programa de acciones objetivas, claras y posibles bajo un estricto patrón que impulsara, orientara y evaluara los hechos realizados y sentará las bases de acciones alcanzables, realizables.

La satisfacción de necesidades se enmarcaría en el contexto de un proceso gradual y coherente, por orden de prioridades y en base en las posibilidades o recursos, con que contase el gobierno de la República.⁶⁹

La *Ley sobre Planeación General de la República* promulgada en 1930, bajo el mandato del entonces Presidente Pascual Ortiz Rubio, vino a significar el marco jurídico que normaría las acciones del Plan o programa puesto en marcha por la administración federal.

Entre el término de la Revolución y la promulgación de la Constitución de 1917, debieron pasar algunos años más para poder implementar un programa Integral, coherente, visionario. El Documento que cumplía este perfil fue el *Plan Sexenal 1934-1940*.

Éste, el primer *Plan Sexenal*, se gestó como un documento político y programático, que además de servir como plataforma al General Lázaro Cárdenas del Río, candidato del Partido Nacional Revolucionario a la Presidencia de la República; se construyó para

ser el documento orientador de la transformación revolucionaria del país con miras a entender las demandas sociales e impulsar el progreso del mismo.

Es particularmente a partir de este Plan que el Estado Mexicano se consolidó como ente regulador de la vida política, económica y social del país.

De postura netamente nacionalista y social, el *Plan Sexenal de 1934-1940* promovió la atención del Estado a los ramos educativo, agrario, laboral y de energéticos.⁷⁰

En esencia se argumentaba:

El Plan

- Reforma la educación para darle un matiz socialista;
- Impulsa el reparto de tierras a los campesinos y el otorgamiento de créditos a los mismos a fin de mejorar e incrementar la productividad;
- Concilia el interés obrero y el patronal o empresarial para continuar con el proceso productivo y de crecimiento del aparato industrial, logrando el fortalecimiento de los sindicatos obreros y creando un clima de confianza entre los empresarios para continuar invirtiendo, y
- Finalmente, el ramo de los energéticos es defendido en términos nacionalistas al expropiar a las compañías extranjeras que explotaban estos recursos con las concesiones de que gozaban, pasando a depender directamente del Estado el uso y explotación de los mismos.

El sexenio 1934-1940 fue también un periodo en el que predominaron las políticas de desarrollo emanadas del centro de poder, del orden federal de gobierno, que si bien favorecían a determinadas regiones del país, dejaba al margen del desarrollo a la mayoría de las mismas, y con ello a los municipios que las formaban.

Así el manantial de las políticas generales de desarrollo fue el Poder Federal, quien se encargó de crearlas, dirigirlas y vigilarlas a través de las Secretarías y Departamentos de Estado.

1940 marcó el inicio de un nuevo periodo sexenal de gobierno; el correspondiente a los años 1940-1946. 1940 marcó, también, el inicio de una nueva era de desarrollo para el país: La industrialización del país, que había comenzado hacia el tercer cuarto del siglo XIX y había sido interrumpida por el movimiento revolucionario. La industrialización se postulaba como bastión para fortalecer el desarrollo y, particularmente, para hacer solvente la economía nacional. Con el desarrollo de un aparato productivo fuerte sería posible satisfacer las demandas internas de bienes y servicios al establecer infraestructura y crear satisfactores. Se iniciaba pues, con el sexenio de Manuel Ávila Camacho, un proceso de expansión y consolidación en el crecimiento económico y

social del país.⁷¹ Empezaba lo que más tarde se conoció como el “milagro mexicano” o “desarrollo estabilizador”.

La coyuntura de la Segunda Guerra Mundial dio pie a la apertura y crecimiento de relaciones comerciales. Se vendieron artículos diversos, tales como energéticos, minerales y productos alimenticios.

Las ganancias obtenidas por la venta de estos productos permitió la repetición del ciclo productivo. Gracias al apoyo e impulso dado por los sectores rentables de la economía,⁷² se amplió el apoyo a los sectores sociales.

Sin embargo, el fin de la guerra fue también el fin de la expansión comercial y de la entrada de divisas por este concepto, lo cual significó para el país una perspectiva problemática para allegarse recursos que impulsaran ramos prioritarios del desarrollo.

Los recursos que se habían obtenido sirvieron principalmente para impulsar los ramos de educación, servicios, industria, agricultura. La política a seguir era la de sustituir importaciones de bienes de consumo, de generar excedentes para satisfacer el mercado con la línea de industrialización, y de tener el control de la producción de básicos.

Para el buen aprovechamiento de los recursos naturales del país se gestaron no sólo las políticas sectoriales sino también la realización de estudios socio-económicos de carácter regional, llevados a cabo por el Consejo Mixto de Economía Regional, creado en 1942. Los estudios elaborados de tipo regional y temático excluyeron el contexto municipal.⁷³

El gobierno federal intervenía cada vez más en la consolidación económica del país reservándose el derecho de decidir los sectores que deberían apoyarse y el manejo de los recursos financieros.

El inicio del siguiente periodo sexenal de gobierno presidencial 1946-1952 significó la continuidad del proceso recién emprendido por la administración anterior. La postura fue de mantener y de elevar el ritmo de crecimiento industrial a través de una política de sustitución de importaciones y, el impulso a las zonas regionales con mayor potencial económico. Esta forma de promover el desarrollo debería basarse en el óptimo aprovechamiento de los recursos financieros y en la jerarquización de prioridades. Las cuentas entregadas por el régimen de Miguel Alemán Valdés fueron satisfactorias para la consolidación de los objetivos propuestos. El país mantenía un ritmo de crecimiento, expansión y consolidación de sectores.

La continuidad de este proceso se continuó hasta 1958, con saldos igualmente promisorios en el sexenio a cargo de Adolfo Ruiz Cortines.

El periodo comprendido de 1958-1970, que incluyó los regímenes sexenales de Adolfo López Mateos (1958-1964) y de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), fue de singular importancia para el fortalecimiento del desarrollo nacional, ya que permitió diversificar el aparato productivo y, en consecuencia, tener un crecimiento acelerado de la economía. A este saldo favorable contribuyeron las políticas regionales puestas en marcha durante los primeros años de la década de los 60's.

Como ejemplos de esto último pueden citarse los programas de cuencas hidrológicas –del Río Balsas, de los Ríos Mixteco y Tlapaneco y del Sistema Lerma-Chapala-Santiago–; de creación de ciudades y parques industriales –Ciudad Sahagún, Hidalgo; Torreón, Coahuila; Irapuato, Guanajuato; etc.– y el Programa Nacional Fronterizo.⁷⁴

Con estos proyectos se buscaba la activación del desarrollo económico, el aprovechamiento óptimo de los recursos, la descentralización industrial que fundamentalmente se encontraba situada en las ciudades de Monterrey y el Distrito Federal; así como también captar recursos por vía del comercio y el impulso al turismo. Y como propósitos fundamentales se pretendía crear fuentes de empleo y elevar el nivel de vida de nuestra población.

La década de los setenta representa un conjunto de retos tanto para el gobierno como para la sociedad mexicana. Los desequilibrios monetarios a nivel mundial, la crisis de energéticos y su nivel fluctuante de precios, así como un acelerado proceso inflacionario aunado a la disminución de la actividad económica hicieron que se replanteara el papel de los actores sociales, principales del escenario nacional.⁷⁵

Una parte del Estado debía consolidarse como rector nacional de la economía pero no podía ni debería ser él sólo quien impulsase o llevase a cabo todas las tareas. Los sectores privado y social tenían que aunar sus esfuerzos al sector público y llevar adelante el desarrollo. Para alcanzar estos propósitos debían crearse las condiciones políticas, económicas y sociales, que hicieran posible concretarlas.

Entre 1970 y 1976, bajo el gobierno de Luis Echeverría Álvarez, se impulsaron políticas tendientes a fortalecer la economía nacional y a proteger y elevar el nivel de vida de la población. Lamentablemente, el gran promotor del desarrollo fue el gobierno federal, erogando recursos que no captaba y comprometiendo el futuro nacional en razón de cuantiosos y costosos créditos de recursos financieros externos, lo que en principio se convirtió en deuda y luego en compromisos por cumplir, restando márgenes de maniobra a las finanzas nacionales al destinar importantes sumas al pago de servicios externos y menos a la promoción del desarrollo.

A la larga, los préstamos no se tradujeron ni en bienestar social ni en desarrollo y crecimiento económico, y sí en una pesada carga para el erario nacional.

Durante el sexenio de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) la participación de las Entidades Federativas en el proceso de planeación del desarrollo dio pie a un enfoque integral de la problemática nacional. Las zonas áridas, la franja fronteriza norte, el agro, eran prioridades que debían atenderse, creando para tal efecto una serie de programas que buscaban solucionar sus problemas.

Es precisamente hasta el año de 1976 cuando se integra al municipio mexicano a la promoción, impulso y responsabilidad del desarrollo nacional, través de acciones concretas en las políticas generales de crecimiento.

La *Ley de Asentamientos Humanos* fue el ordenamiento que hizo posible dotar de facultades a los municipios para regular el crecimiento urbano y para zonificar su desarrollo.⁷⁶ No obstante, el marco legal fue limitado y focalizado, pues descansaba básicamente en políticas generales emanadas en el poder federal, siendo aplicadas por estados y municipios como recetas inapelables.

Desde el comienzo del sexenio 1976-1982, a cargo de José López Portillo, se vislumbró la necesidad de abrir la participación política, económica y social y la inclusión de más actores de la sociedad a la planeación y ejecución del desarrollo.

Políticamente hacía falta una reforma que permitiera el acceso de los diversos actores sociales y sus propuestas al direccionamiento del país y, en su caso, al gobierno y la administración. Era preciso enriquecer la pluralidad ideológica y de conceptos para conciliar, converger e instrumentar acciones a favor del desarrollo nacional. Y era urgente y necesario que los diferentes sectores de la sociedad –público, privado y social–, así como los diversos órdenes de gobierno –federal, estatal y municipal– expresaran su opinión acerca de la problemática que vivían y participasen activamente en la solución misma.

Económicamente era prioritario reorientar el aparato productivo a fin de alcanzar mínimos de bienestar social en razón de la creación de satisfactores.

Administrativamente, imperaba la necesidad de adecuar al momento vivido y la proyección del futuro, con base en mejores instituciones y leyes.

La puesta en marcha de planes y programas sectoriales de desarrollo –agricultura, industria, empleo, educación, etc.– así como la elaboración de un *Plan Global de Desarrollo 1980-1982* fueron los grandes significantes de las políticas generales del desarrollo nacional de este régimen.⁷⁷

Por vez primera se concibió un Plan Nacional bajo los lineamientos de un sistema incluyente, sumatorio de voluntades, propuestas y recursos, con las siguientes características:

- a) De carácter integral, ya que abarcaba a todos los instrumentos a disposición del Estado, y se refería a los principales aspectos del desarrollo del país;
- b) De carácter participativo, porque intentaba vincular a los tres órdenes de gobierno –federal, estatal y municipal– y a los sectores social y privado, y
- c) De carácter democrático, porque se consideraba que su conducción recaía en la responsabilidad de un gobierno representativo de los intereses de la nación, además de que las decisiones respondían a la voluntad mayoritaria de la sociedad.⁷⁸

Con estos fundamentos, el régimen sexenal a cumplir el periodo 1982-1988 vislumbraba en la participación democrática el camino para hacer frente al sinnúmero de problemas que aquejan al país.

No obstante, el escenario nacional no era nada promisorio. La década de los 80 habría un sinnúmero de interrogantes al tiempo que ofrecía la oportunidad de revisar y reorientar las directrices del desarrollo nacional.

Los principales retos y oportunidades eran:

- Las finanzas públicas enfrentaban el problema de la escasez y el necesario cumplimiento de los compromisos crediticios contraídos con fuentes externas;
- El aparato gubernamentalmente requería terminar con el mal uso de los recursos en que caen los administradores de los mismos. Además de imponer sanciones a los funcionarios corruptos para restituir credibilidad al sistema político, y
- Socialmente, el deterioro de los niveles de vida era constante y creciente, y la demanda social para participar en el desarrollo del país eran exigencias que se debían atender pronta y eficientemente.

El sexenio a cargo de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), abrió la perspectiva de nuevos horizontes.

Para llevar a cabo la reordenación política, económica y social, se estableció el *Sistema Nacional de Planeación Democrática*. Se reformaron y adecuaron al proceso tanto la Constitución Federal como las Constituciones locales y a su lado las Leyes Federales, Estatales y Municipales.⁷⁹

Se crearon planes de carácter nacional, regional, estatal y municipal, y se instrumentaron programas y convenios para atender la problemática vivida en cada rincón del territorio nacional.⁸⁰

La crisis económica que vivía el mundo en los años 80 del siglo xx, y que aquejaba significativamente a nuestro país, demandaba la atención debidamente orientada de acciones emprendidas por la sociedad en su conjunto.

Vencer la crisis, recuperar la capacidad de crecimiento, realizar cambios cualitativos en las estructuras política, económica y social y fortalecer las instituciones nacionales de carácter democrático eran los cuatro grandes rubros en la planeación que la administración federal se postuló como objetivos primordiales.⁸¹

La participación de la institución Municipal fue recuperada de los postulados revolucionarios y puesta en la mesa de asuntos por atender en el último cuarto del siglo xx. Curiosamente las demandas políticas eran de 70 años antes: Libertad y autonomía al Municipio. Habían pasado 7 décadas y la institución municipal permanecía intacta, ignorada, ninguneada, rezagada y sujeta a las directrices centrales.

La propuesta de régimen (1982-1988) era reacomodar el aparato gubernamental-administrativo, y reorientar el proceso de desarrollo.

La descentralización y desconcentración de la vida nacional fueron una respuesta puntual a la incapacidad de expansión del Estado y a la imposibilidad de hacer frente a los problemas presentes y dar respuesta a las aspiraciones de la sociedad.

Más aún, la descentralización y desconcentración de la vida nacional fueron también la vía de inicio de un nuevo proceso de desarrollo nacional con base en la participación de los diversos actores sociales y de los tres órdenes de gobierno. Por fin el orden municipal era reconocido como pilar del quehacer nacional. La institución más cercana al interés comunitario, y la que teóricamente mejor puede conocer el origen de los problemas y la solución debida, era reconocida como baluarte de los procesos de orientación del desarrollo y crecimiento demandados por el país.⁸²

La centralización de las decisiones y de los recursos financieros igual y a pesar de lograr la independencia de España y llevar a cabo la revolución para acabar con un régimen dictatorial, seguían recayendo en el orden federal de gobierno. Era él quien elaboraba, ponía en práctica y evaluaba las políticas, planes y programas de desarrollo. Siempre desde el centro, siempre desde arriba.

Sin embargo, cabe puntualizar que el aparato gubernamental federal haya llevado a cabo obras en las que deberían haber participado los otros dos órdenes de gobierno, estatal y municipal, no siempre obedecía a la ambición desmedida de poder; sino más bien a las circunstancias históricas que se presentaron en la evolución del presente siglo.

Recapitulemos: Para terminar con las luchas aisladas de caudillos y para obtener la participación de éstos en el desarrollo del país fue necesario pacificarlos y luego incluirlos en el aparato gubernamental.

- Para promover el desarrollo a nivel nacional al término de la Revolución y al inicio de los regímenes postrevolucionarios fue menester que el orden de gobierno con mayores facultades se encargara de hacerlo: El Federal;
- Para defender el interés nacional contra las injerencias extranjeras sólo el orden federal podía efectuarlo pues las facultades también recaían en él, y
- Para uniformar el desarrollo y crecimiento del país hacía falta la coordinación de un poder fuerte, capaz político y financieramente, y que además tuviera una visión global de la situación nacional.⁸³

Ciertamente, los excesos del orden federal llevaron a estados y municipios a la dependencia económica, a la subordinación política y a la imposibilidad de atender por sí mismos las demandas básicas de la sociedad: Educación, salud, vivienda, agua potable, luz eléctrica, etc. A principios de los años 80 los rezagos eran altísimos y la escasa cobertura presentaba importantes carencias.

En otras palabras, la centralización de poder y de los recursos económicos justificados en la política rectora del orden federal, en la ubicación y radicación de las dependencias gubernamentales en un solo punto del territorio nacional; y el llevar a cabo una política de desarrollo basada en criterios lejanos a la rentabilidad, la utilidad, la mayor cobertura social, etc., propició el crecimiento irregular, desigual y contrastante, de las entidades y de los municipios.

Los criterios de impulso al desarrollo, regional o sectorial, dio pie al florecimiento de regiones donde la capacidad financiera de los mismos, la inversión en estos depositada o la existencia de recursos naturales; concedió que estas zonas obtuvieran un desarrollo que les permitía cubrir sus necesidades (Monterrey, Nuevo León; Guadalajara, Jalisco; el Distrito Federal y su Zona conurbada; por citar algunos ejemplos).

En sentido contrario, se dio la marginación de regiones, estados, municipios, comunidades, carentes de desarrollo, víctimas de la pobreza, del tradicionalismo y sobre todo de su no integración a una política nacionalista que los tuviera en cuenta en los hechos y no sólo en los escritos que componían los proyectos de desenvolvimiento del país (en Oaxaca, Guerrero, Veracruz, Chiapas e Hidalgo, eran y son numerosos los ejemplos de esta desigualdad).

Así pues, el centralismo político conllevó al centralismo económico y a la marginación social. Se crearon unos cuantos focos poblacionales desarrollados y se marginó a la gran mayoría de las comunidades a permanecer en la miseria.

El orden de gobierno federal fue el más favorecido, en tanto que los otros dos –el estatal y el municipal– vieron que las aspiraciones del pueblo: Justicia, empleo, autonomía municipal, etc., quedaban al margen de las posibilidades de estos dos órdenes de gobierno para satisfacerlas.

II.5. De la descentralización de la vida nacional al fortalecimiento del Municipio Libre

En 1917 al promulgarse la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* era factible pensar que este proyecto llegaría a satisfacer los requerimientos de la sociedad y que se iniciaría una etapa de construcción del desarrollo nacional basado en la justicia social.

El régimen de derecho que se instauraba y los planteamientos y normas contenidos en él asegurarían el desenvolvimiento de la sociedad en un clima de paz y armonía, de respeto y reconocimiento de los derechos civiles, laborales y económicos, y una equitativa distribución de la riqueza nacional.

Pese que a los postulados contenidos en la Constitución General consignaban un gobierno democrático y representativo, la práctica del mismo, a lo largo de 70 años, dejó hechos palpables de que el proyecto no cumplió con su principal objetivo: Atender el interés de la sociedad brindando bienestar social y participación política, y lograr el desarrollo armónico del país.

La centralización y concentración de facultades y recursos en sólo un orden de gobierno, el federal, impidió el crecimiento del país. Los criterios de productividad y rentabilidad en rubros y sectores cuestionables (hoteles, balnearios, teatros, etc.) fueron los patrones sobre los que se impulsó el crecimiento nacional, en renglones ajenos a los intereses y necesidades de la sociedad local.

Los desequilibrios políticos, económicos y sociales llegaron cuando el aparato gubernamental se vio imposibilitado para seguir extendiendo su cobertura de servicios o destinando fondos a rubros que eran más un gasto que una inversión o un acrecentamiento del patrimonio nacional, lo que se tradujo en la disminución de la cobertura y calidad de los servicios, en la nula o escasa realización de obras de beneficio colectivo.

El creciente reclamo social a la ineficiente o inexistente dotación de mínimos de bienestar en los rubros de salud, educación, vivienda, trabajo, etc., y la incapacidad del régimen para satisfacerlos, produjo una serie de reacciones institucionales que no siempre cumplieron las expectativas. Se elaboraron y pusieron en marcha planes, programas y leyes, que en el ámbito formal se instituyeron como los basamentos de un nuevo modelo de vida social; pero en el terreno de lo práctico quedaron lejos de cumplir su cometido.

El único camino viable fue, entonces, revertir la tendencia centralizadora y concertar el apoyo y participación de la sociedad en su conjunto para promover el desarrollo y

crecimiento del país. Debía ocurrir un impulso concertado, coordinado y sustentado por nuevas y amplias competencias de los órdenes de gobierno y por la participación activa de los tres sectores sociales –público, privado y social–, en el quehacer nacional. En la creación de obras de beneficio mayoritario y en la ampliación de los servicios públicos mínimos, la comunidad debería de asumir un papel activo, aportando ideas, recursos y fuerza de trabajo en la consecución de sus objetivos.

Los tres órdenes de gobierno constitucional, el federal, el estatal y el municipal, y la sociedad en su conjunto, debían instaurarse así, en conjunto, como los promotores de dicho desarrollo.

La década de los años 70 fue de graves consecuencias para nuestro país. La ya de por sí precaria situación financiera nacional desde principios de esa década fue agravándose en la medida en que el orden federal de gobierno del Estado Mexicano carecía cada vez más de recursos económicos para sustentar ya no el beneficio social, sino la carga que representaba su inmenso aparato burocrático.

La devaluación de la moneda nacional y el crecimiento de los intereses del servicio de la deuda externa limitaron más los ya raquíticos recursos del erario público y marcaron los límites del Estado Central Fuerte.

Culminó la epata del Desarrollo Estabilizador y dio paso a un amargo despertar, con carencias e inconformidades en muchos ámbitos. A ello se agregó la dependencia económica nacional en un producto sobreexplotado en el mercado internacional, el petróleo, que al perder valor significó la reducción de divisas para el país y, como consecuencia el recorte de proyectos y obras sociales.

La evidencia del cambio imperaba a mediados de los años 70, como imperó a principios de siglo. La desprotección de las grandes mayorías en cuanto a servicios públicos y su restringida participación en el ámbito político vislumbraba un resquebrajamiento del sistema político mexicano que sólo podía evitarse en la medida en que las diversas demandas fueran atendidas.

Era necesario redistribuir competencias gubernamentales a fin de frenar el centralismo y fortalecer los gobiernos Estatales y Municipales. Además, era imperativo integrarlos a un programa congruente, incluyente y corresponsable, con proyectos prioritarios y con acciones en favor del desarrollo a nivel nacional. También ineludible era abrir cauces que hicieran posible que los grupos minoritarios de intereses hicieran oír su voz y sus reclamos en plena libertad y con la garantía de que se buscaría satisfacerlos.

1976 fue el año que marcó un cambio trascendental en la vida política económica y social del país. En este año los tres órdenes de gobierno fueron integrados como tales

al proceso de planeación del desarrollo nacional. Un año más tarde la representatividad de grupos minoritarios se integró a la vida política del país a través de la *representación proporcional* de sus actores en los Ayuntamientos, los congresos locales y el Congreso de la Unión. Con este procedimiento sumatorio, el interés general de la nación hizo coincidir diversos puntos de vista, dando paso a la concertación y de la conciliación de los mismos para instaurar un modelo plural e incluyente.

Empero, como ya se verá más adelante al analizar la séptima reforma al Artículo 115 constitucional, la ampliación de la representatividad política en los Ayuntamientos fue sólo parcial y focalizada, pues la inclusión de representantes de minorías en los cabildos fue limitada a Ayuntamientos cuyo Municipio tuviera 300 mil habitantes o más, impidiendo la extensión de esta prerrogativa en la gran mayoría de los Municipios del país. Aproximadamente sólo 36 municipios, de 2,378 con que se integraba el país en ese momento, llenaban este requisito.

Así, el proyecto integral de desarrollo adolecía de fallas, pues no se integraba al total de los municipios al proceso de representación política de sus intereses. La Reforma Política era un proyecto inacabado, perfectible. La realidad nacional haría posible corregir gradualmente dichas carencias normativas. Hasta 2013 sigue pendiente el impulsar un verdadero desarrollo nacional y una justa distribución de la riqueza y de sus beneficios.

Los últimos años de la década de los 70 y los primeros de la década de los 80 agravaron la problemática política, económica y social del país. La insuficiencia de recursos económicos para satisfacer las demandas sociales, significaron un gran reto para la Federación. El crecimiento debía continuarse pero no en razón del sacrificio social ni en base al endeudamiento externo.

En el ámbito político el discurso oficial revolucionario perdía cada vez mayor credibilidad. La deslegitimación del régimen se circunscribía en un ambiente de quejas, demandas e insatisfacciones. La sociedad continuaba solicitando espacios de participación para denunciar sus problemas y para plantear propuestas de solución. Era necesario abrir o ampliar los cauces democráticos para atenderla. Los habidos a ese momento eran limitados, insuficientes, deficientes.

Como se había planteado por décadas, en el terreno económico, el crecimiento debía fincarse en el óptimo aprovechamiento de los recursos. Un aprovechamiento racional y eficaz que diera satisfacción a las necesidades sociales y que se sustentase en objetivos definidos. Un crecimiento que no fincara en el endeudamiento externo ni en el interno. Que fortaleciera el aparato productivo y lo diversificara, creando satisfactores al alcance de las mayorías poblacionales.

La cuestión era que el país había agotado el proceso de crecimiento hacía 10 años, y se había entrado en una crisis de productividad agrícola, industrial, de los servicios a

cargo del Estado, y se iniciaba una frase de caída libre de la economía mexicana, que lleva a 2013 más de 40 años pese a los muchos esfuerzos institucionales.

Bajo esas circunstancias ocurrió la transición sexenal del régimen presidencial de José López Portillo al de Miguel de la Madrid Hurtado en 1982, quien encabezó el Poder Ejecutivo Federal hasta 1988.

Dada la crítica situación política, económica y social del país, y las crecientes demandas y aspiraciones del pueblo y el gobierno, y ante la necesidad de instaurar un gobierno plenamente democrático y representativo del sentir social y de remediar los males que aquejaban a la sociedad en su conjunto, y al aparato burocrático en particular; acosando éste último por la ineficiente administración de los recursos del Estado y ante el evidente crecimiento de la corrupción institucional; surgieron como tesis de campaña electoral de De la Madrid la “Renovación Moral de la Sociedad”, la “Desconcentración y Descentralización de la Vida Nacional” y el “Fortalecimiento del Municipio Libre”.⁸⁴

En un plan realista, se apostaba por proyectar el desarrollo en razón de las circunstancias imperantes; había un diagnóstico claro de la problemática prevaleciente y en las posibilidades de solucionarla.

Cuando en 1981 el Lic. De la Madrid Hurtado inició su campaña electoral hacia la Presidencia de la República, el país se encontraba en situaciones tangibles de descontento social y político. La gran cantidad de problemas que aquejaban a la sociedad y en particular a los sectores obrero y campesino y el uso inmoderado de recursos públicos bajo el estigma de la corrupción hacían que el pueblo manifestara por doquiera su rechazo al gobierno. Se estaba gestando una crisis de legitimidad que sólo podría subsanarse en la medida de que las demandas sociales fueran satisfechas y el gobierno recuperase la credibilidad y confianza que cada día disminuía. La prueba más palpable de esta situación fue la cantidad de votos que el candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Miguel de la Madrid Hurtado, recibió en las elecciones ocurridas en julio de 1982, que por mucho fueron menores a las de sus antecesores.

Por ello, la descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento del Municipio Libre se encumbraron como las tesis supremas del régimen. Como los bastiones que permitirían, en primer lugar, combatir la crisis económica, política y social que asolaba al país; y, en segundo término; recuperar la estabilidad y promover el desarrollo integral.⁸⁵

El inicio del régimen del presidente Miguel de la Madrid se caracterizó por una gran cantidad de propuestas de reforma a la Constitución Política General, destacando la incorporación del Sistema Nacional de Planeación Democrática a los preceptos constitucionales, al afianzamiento del Estado como rector supremo de la economía

nacional y las reformas al Artículo 115, que buscaron consolidar al Municipio como la punta de lanza que impulsaría el futuro desenvolvimiento y crecimiento del país.⁸⁶

El 3 de febrero se aprobó por el Congreso de la Unión la octava reforma al Artículo 115 constitucional. A partir de ese momento se inició un *nuevo* proceso de visión y conducción política para el país en donde todos y cada uno de los municipios acoplarían su desarrollo a un programa integral a nivel nacional, pero condicionado a la atención particular de sus necesidades.

Un año después, el 3 de febrero de 1984, culminó el plazo determinado por el Congreso de la Unión y para que las legislaturas de los Estados miembros de la Federación realizaran las modificaciones y adiciones correspondientes a las Constituciones locales a fin de unificar y hacer coherentes los nuevos postulados de la Constitución General para impulsar a lo largo y ancho del territorio nacional el fortalecimiento municipal.⁸⁷ A partir de esta fecha debería promoverse un proceso en el que todos los municipios del país elaboraran y promulgaran los lineamientos políticos, jurídicos y administrativos que en razón de sus posibilidades de desarrollo buscara satisfacer sus necesidades. Esto, en un marco de prioridades y del aprovechamiento óptimo de sus recursos.

Así, en los primeros dos años, desde que se inició el régimen de Miguel de la Madrid como Presidente de México, sucedieron dos procesos de singular importancia en el proyecto de fortalecimiento municipal:

- El primero fue la reforma al artículo 115 constitucional en febrero de 1983; y
- El segundo fue la adecuación de las Constituciones estatales al texto federal, que finalizó, como ya se citó, en febrero de 1984.

Ahora tocaba el turno a los municipios de emitir sus reglamentos, en concordancia con los planteamientos federales y estatales, a fin de regir y administrar la vida de la comunidad. Los lineamientos constitucionales debían instituirse en preceptos que facultaran y obligaran tanto a gobernantes como a gobernados a ser partícipes del desarrollo y crecimiento de la comunidad y responsables del mismo en primera instancia.

La formalidad habíase constituido. Los postulados normativos eran ya una realidad escrita. Faltaba que se llevaran a la práctica, pues en el proceso descentralizador y desconcentrador de la vida nacional el municipio libre contaba con las facultades y responsabilidades que lo instituían en ente con posibilidades de satisfacer sus requerimientos.

Después de décadas en el olvido, la marginación o la exclusión, los municipios tenían ahora las condiciones y posibilidad de ser autores y protagonistas de su propio desarrollo.

La descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento municipal no debían ser una tesis abstracta sino algo concreto. Ese era el sustento ideológico de la voluntad política para integrar al municipio al desarrollo pleno del país. Esa debía ser también la razón de la puesta en práctica del quehacer político.

Simultáneamente era preciso y necesario impulsar la formación de una cultura municipalista a nivel nacional, y para pensar y actuar para y en el municipio de manera distinta. Ya no como un demandante permanente de reconocimiento y apoyos, sino como eje y baluarte del desarrollo. En resumen, en una institución municipal capaz de proponer, aportar y poner en marcha soluciones y trabajo práctico en la atención de problemas y en la construcción de un nuevo país.

La institución municipal debía ser el engrane principal de este nuevo modelo de vida, donde la propia comunidad municipal fuera quien impulsase las tareas promotoras del desarrollo, sin esperar beneficios y dádivas de los otros órdenes de gobierno, de autoridades distintas a las que ellos tienen como cabeza de su accionar.⁸⁸

La descentralización no debía ser entendida como el acto de llevar infraestructura y recursos a los municipios por parte de la Federación. La descentralización era un proyecto donde el exceso de facultades, atribuciones y recursos, concentrados por la Federación, se transferían a los municipios, para que estos se convirtieran en gestores y promotores de acciones tendientes a solucionar sus problemáticas y encaminar su desarrollo.

La descentralización y el fortalecimiento del municipio libre eran los dos bastiones en que fincar el desarrollo y desenvolvimiento del país. Con estos principios políticos se consideraba posible poder coadyuvar a mejorar la situación general del país. Era la apuesta por un nuevo proyecto de nación, por un reacomodo del pacto federal, por una nueva forma de actuar, organizar e impulsar el desarrollo, apuntando la mira a un proyecto integral del bienestar de la mayoría poblacional.⁸⁹

La realidad, la vida diaria, la práctica, se encargarían posteriormente de refutar varios de los postulados citados.

En 1988 inició el régimen sexenal de Carlos Salinas de Gortari que duraría hasta 1994. El principio del nuevo gobierno fue difícil e incierto. El proceso electoral en el que surgió como Presidente fue altamente cuestionado, pues había visos de un fraude en el proceso.

El descontento popular que fue creciendo a medida que avanzó el régimen de su predecesor, Miguel de la Madrid, y fue resultado de la crisis social y económica que lo acompañó y que hizo crecer el número de pobres, al perder poder adquisitivo, engrosar

las filas del desempleo y ver mermada la calidad de los servicios públicos en sectores como la educación y la salud, principalmente.

En la elección presidencial de julio de 1988, amplios sectores sociales votaron por una opción distinta a la del candidato del Partido Revolucionario Institucional y expresaron así su agravio por la situación vivida.

Para Carlos Salinas fue necesario mostrar en los hechos que su gobierno había sido la mejor opción política.

Entre los aspectos que marcaron el rostro de la actuación gubernamental a favor del desarrollo nacional estuvieron:

- 1) La búsqueda de controlar y estabilizar las variables macroeconómicas.
- 2) La inserción de México en el comercio mundial a gran escala.
- 3) La conformación del área comercial de Norteamérica con Canadá y Estados Unidos.
- 4) Su apuesta por la competitividad empresarial.
- 5) La reducción del aparato gubernamental.
- 6) La privatización de empresas públicas no prioritarias.
- 7) La modernización del campo mexicano.
- 8) La formalización de las Relaciones Estado-Iglesia.
- 9) La continuidad del combate a la corrupción, iniciada en el sexenio anterior, y
- 10) La instauración de un Programa Social de amplio impacto y cobertura: El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol).

En términos generales las políticas instauradas fueron excesivamente centralistas y sujetas a un férreo control gubernamental.

Particularmente, el Pronasol fue un programa para crear, construir y prestar, obras y servicios públicos con amplia participación y movilización social, que le valió el reconocimiento y la aceptación mayoritaria. Lo mismo se pavimentaban calles que se electrificaban comunidades; se introducían sistemas de drenaje que se construían canchas deportivas.

El pero a este Programa es que su injerencia a nivel nacional fue de forma directa con la sociedad, con funcionarios, recursos y decisiones, operados desde el centro, desde el Poder Ejecutivo. Por lo general, los gobiernos estatales y municipales cumplieron la función de acompañantes.

Prevaleció una política centralista.

Al final de su sexenio, en el sureste del país, el sector indígena manifestó su descontento por la marginación en que vivían en todos los sentidos, la exclusión de los apoyos

gubernamentales, la falta de oportunidades de desarrollo. El levantamiento armado fue un duro cuestionamiento a la política social del sexenio e hizo evidente que el camino de México hacia el primer mundo tendría que esperar para mejor momento.

El crecimiento promedio del sexenio fue de 3.90% según cifras oficiales. A pesar de ser un crecimiento aceptable, la distribución del ingreso no se reflejó en el bolsillo de la mayoría poblacional.

El orden municipal de gobierno fue un acompañante y subordinado a las directrices centralistas.

Entre 1994 y el año 2000 gobernó al país Ernesto Zedillo Ponce de León.

Su gobierno empezó mal, con una grave y profunda crisis económica encima: Fuga de capitales, devaluación del peso, descapitalización del sistema financiero y empobrecimiento creciente de amplios sectores sociales.

El movimiento armado del sureste mexicano seguía latente y sin solución.

Algunas de las políticas implementadas por la administración zedillista fueron:

- 1) Recuperar la estabilidad de la economía nacional, situación que de manera paulatina se consiguió hasta alcanzar un crecimiento promedio sexenal del 3.67%.
- 2) Capitalizar al sistema financiero mexicano y generar un clima de confianza. El rescate bancario (Fobaproa) fue una señal positiva para los agentes económicos nacionales e internacionales.
- 3) Frenar de golpe el empobrecimiento masivo de la sociedad. Tomando como base al Pronasol, se implementó Progresía para apoyar y asistir a amplios sectores sociales.
- 4) Reorientar el gasto público para hacerlo más eficiente. La creación de los Ramos 33 y 39 para destinar recursos para los ámbitos municipal y estatal hizo posible acrecentar las arcas de estos órdenes de gobierno.
- 5) Aun en contra de la opinión de los integrantes del partido que lo llevó al poder, el PRI, implementó una “sana distancia” de la actividad política de promoción partidista.
- 6) Bajo la justificación de la inclusión y la pluralidad, entregó el gobierno de la Ciudad de México a un candidato de la oposición electo en 1997, por primera vez desde 1928; gobernó con una Legislatura mayoritariamente en poder de la oposición; y en el año 2000 entregó la Presidencia de la República a Vicente Fox, del Partido Acción Nacional.
- 7) En 1999 ocurrió una nueva Reforma Constitucional al Artículo 115 orientada básicamente a:

- Reconocer al ámbito municipal como orden pleno de gobierno; e
- Impulsar el desarrollo de los municipios urbanos.

Su gobierno fue altamente cuestionado por la corrupción de sus funcionarios, por la impunidad de quienes transgredían la Ley; por no resolver el problema de la creciente pobreza, por generar las condiciones que permitieron la derrota del PRI y la alternancia en el Poder Ejecutivo, por rescatar de la quiebra económica a sectores empresariales en los rubros bancario y carretero y no hacer lo mismo con la sociedad que se empobreció con la crisis de 1994-1995, y por permitir el deterioro del poder adquisitivo de los sectores más pobres de la sociedad.

La política siguió siendo centralista. El desarrollo de estados y municipios siguió supeditado a las decisiones centralistas.

La administración de Vicente Fox Quesada, 2000-2006, empezó con muchas expectativas. El cambio de partido político en el poder, del Partido Revolucionario Institucional al Partido Acción Nacional, abría la posibilidad de cambiar, también, la forma de gobernar y administrar.

Para los órdenes municipal y estatal se anunciaron importantes transformaciones: Fortalecer el federalismo, y con ello dar mayores facultades; y dotar de más y mejores fuentes de recursos a las haciendas de los dos ámbitos.

En 6 años la administración zedillista había logrado recuperar parte del terreno perdido: La economía crecía a tasas del 7% anual, había importantes reservas monetarias, la inflación estaba controlada, la cotización del peso frente al dólar estadounidense estaba controlada, había importantes ingresos por venta de petróleo y las exportaciones no petroleras crecían generando importantes recursos monetarios para el país.

La transición gubernamental ocurrió en paz.

Entre las principales medidas impulsadas por el régimen de Fox estuvieron:

- 1) Reformular el marco fiscal nacional, para hacer mejor la distribución de los recursos que captaba el gobierno.
- 2) Promover cambios que favorecieran el incremento de la captación fiscal.
- 3) Generar empleos.
- 4) Crecer a tasas del 7% anual, y
- 5) Desactivar los conflictos sociales.

El saldo de los seis años de su gobierno fue:

- 1) Mantuvo la estabilidad financiera.
- 2) La generación de empleos fue mínima.

- 3) Se atendió el conflicto de Chiapas, retirando paulatinamente al Ejército Mexicano de la zona de influencia del Ejército Zapatista y se aprobó la *Ley sobre Derechos y Cultura Indígena*.
- 4) No logró una reforma fiscal de alto impacto ni se favoreció el desarrollo integral.
- 5) No se creció a las tasas prometidas del 7%. El índice de crecimiento promedio durante su régimen fue de apenas 2.13%.
- 6) Ante el crecimiento de la corrupción y el tráfico de influencias en las altas esferas del gobierno, impulsó la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI).
- 7) La política exterior fue duramente criticada, por incierta y errática, y
- 8) No logró consolidar un diálogo efectivo con los actores políticos y sociales de México, lo que impidió avances y logros.

En su sexenio ocurrió la reforma municipal más reciente al Artículo 155 constitucional, y estuvo en concordancia con la promulgación de la *Ley sobre Derechos y Cultura Indígena*.

En su sexenio tampoco se favoreció el mejoramiento del marco normativo ni el fortalecimiento de facultades.

Ciertamente se incrementaron nominativamente los recursos financieros transferidos a estados y municipios y se incrementaron los Programas de Apoyo al Desarrollo Local. Pero la mayoría de estos recursos y programas estuvieron sujetos a las normas, procedimientos, criterios, evaluaciones y sanciones de los órganos e instancias federales.

No hubo independencia para su manejo, pues muchos de los recursos eran decididos y supervisados desde el centro: El Poder Ejecutivo Federal.

El segundo gobierno de la alternancia partidista, el de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (2006-2012) inició bajo la sospecha de un fraude electoral. Al igual que Carlos Salinas en 1988 necesitaba consolidar su imagen y gobierno a partir de medidas políticas eficaces.

No obstante, a año y medio de haber concluido su sexenio son más los saldos negativos que positivos:

- 1) Impulsó una política de seguridad de confrontación con el crimen organizado. El saldo fue de 70,000 muertes y más de 26 personas desaparecidas.
- 2) No logró la pacificación del país y diversas regiones se convirtieron en zonas de conflicto permanente.
- 3) Los servicios públicos se deterioraron a niveles de escasos y de altos costos, situaciones que dificultan su acceso para un importante número de familias.

- 4) La corrupción permeó al gobierno en sus diversos órdenes, sin que fuera castigada. La impunidad quedó de manifiesto con sanciones mínimas o con meras suspensiones para ocupar cargos públicos.
- 5) La política social continúa siendo asistencialista y no promotora del desarrollo.
- 6) La política económica mantuvo su estabilidad, pero no fue suficiente para generar inversiones, empleos y mejora en el ingreso de la gente.
- 7) La política exterior continuó sus desaciertos: Los ejemplos más notorios de los desencuentros diplomáticos fueron con Venezuela, Francia y Cuba.
- 8) Creció la pobreza hasta llegar a los 61 millones de personas.
- 9) En la economía informal trabajan más de 28 millones de personas, que representan el 60 por ciento de la Población Económicamente Activa del país, y
- 10) El índice promedio de crecimiento de este sexenio fue de 1.86 por ciento, insuficiente para llevar al país a mejores horizontes.

Las políticas a favor de estados y municipios fueron prácticamente las mismas que las de Vicente Fox.

Para muchos escritores y pensadores, los 12 años de gobiernos panistas no contribuyeron al desarrollo y crecimiento de México, sino que propiciaron un ahondamiento de los factores negativos: Pobreza, inseguridad, desempleo, etc.

El 1º de diciembre de 2012 inició el sexenio de Enrique Peña Nieto, que representa el regreso del Partido Revolucionario Institucional al Poder. A este retorno le acompañan un sinnúmero de expectativas en todos los sentidos.

El régimen de Enrique Peña tiene ante sí importantes retos:

- ✓ Gobernará un país de 114.3 millones de habitantes, donde 61 millones viven en condiciones de pobreza y de estos una tercera parte se encuentran en niveles de pobreza extrema.
- ✓ Los servicios públicos no cubren a la población en su conjunto y en aspectos como la salud y la educación la calidad es ínfima.
- ✓ La población económicamente activa se ubica en más del 60 por ciento en la informalidad, más de 28 millones de mexicanos; caracterizándose por los bajos ingresos, prestaciones laborales inexistentes; inseguridad de permanencia; y sin expectativas de mejoramiento social.
- ✓ 7 millones de jóvenes ni estudian ni trabajan, pues sus horizontes de desarrollo, de un proyecto de vida promisorio, son inexistentes. Este sector es presa fácil de ser captado por la delincuencia organizada, el mundo de las adicciones, el delinquir para obtener fácilmente dinero o bienes, etc.
- ✓ El régimen anterior dejó un ritmo de crecimiento magro (1.86% promedio) ligeramente arriba de la tasa de crecimiento poblacional.

- ✓ Los rangos de población ofrecen tres escenarios. Uno, el de la población menor de 20 años sin expectativas de vida. Dos, el de la población mayor de 60 años, sin condiciones para una vejez digna. Y tres, el de instituciones del Estado Mexicano sin recursos humanos, financieros y materiales suficientes para atender las demandas de estos dos sectores de la población.
- ✓ El saldo de la violencia del régimen anterior y la imperiosa necesidad de pacificar al país, creando las condiciones necesarias para crecer y mejorar las condiciones de vida. La paz social en todo momento y lugar será determinante para poder impulsar un verdadero desarrollo.
- ✓ Altas expectativas de crecimiento para 2013, de más del 3%, que en razón de las condiciones internas y externas han venido ajustándose a la baja, hasta situarse en un 2.8%, y
- ✓ Muchos otros aspectos más.

Su gobierno ha apostado por orientar y ordenar la política pública a partir de Ejes y Gabinetes de Trabajo:

- México en Paz;
- México Incluyente;
- México con Educación de Calidad;
- México Próspero, y
- México con Responsabilidad Global.

Un aspecto que le ha merecido el reconocimiento social interno y externo es la convocatoria a sumar esfuerzos a los diversos actores sociales y su inclusión en instancias de toma de decisiones.

En el ámbito político, el *Pacto por México* ha incorporado a las diversas fuerzas políticas a la suma de voluntades, propuestas, proyectos y acciones que lleven a México a una mejor conducción gubernamental-administrativa.

Lo mismo ocurre en los ámbitos económico, social.

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, enmarcado en los Ejes Rectores citados propone llevar a México a mejores horizontes.

En principio los estados y municipios se advierten como órdenes concurrentes de las directrices federales. Habrá que advertir en los Programas Sectoriales y Regionales los mecanismos de inclusión de estos órdenes como decisores y ejecutores de políticas integrales, incluyentes y democráticas.

En 1928 se gestó la institucionalización de la revolución y el fortalecimiento de un Estado Central.

En 1940 se inició o de hecho se impulsó la otrora iniciada industrialización del país con políticas sectoriales emanadas desde el poder Federal, postura que se continuó hasta que las crisis económicas y políticas de los años 70 cuestionaron el modelo de desarrollo nacional e internacional y evidenciaron los límites de los estados centralistas y su incapacidad para satisfacer las demandas sociales y para seguir extendiendo su estructura burocrática.

Fue entonces, hace más de 40 años, cuando se inició la descentralización y desconcentración como proceso de reconversión a las políticas por décadas promovidas para impulsar el desarrollo. España, Inglaterra, Francia, Argentina, la URSS, han sido ejemplos palpables de este nuevo proceso mundial. Algunas naciones tienen logros importantes. Otras igual que la nuestra no encuentran un rumbo sólido y favorable a un desarrollo estable, armónico y que beneficie a las grandes mayorías de la sociedad.

México, ha sido incapaz de permanecer ajeno a dichos cambios, dio paso también al proceso de descentralización y desconcentración de la vida nacional.

En 1976, año en que se dio la integración de los tres órdenes de gobierno al quehacer de la planeación. En 1977 se da la reforma política que incorpora a los cuerpos legislativos de las Entidades Federativas y a los Ayuntamientos. A partir de 1982 se impulsa el fortalecimiento municipal y la desincorporación de empresas no prioritarias para el desarrollo nacional, que estaban a cargo del Estado. En 1999 se fortalecen los criterios del desarrollo urbano.

En 2013 seguimos con altos y graves rezagos y somos incapaces de impulsar el desarrollo integral.