

INNRP
200
Años

Administración Pública en México

Balance y Perspectivas del Desarrollo Municipal

TOMO VIII

Nicolás Mejía Pedroza

**Coordinación General de la Obra:
Alejandro Carrillo Castro**

INNRP | INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

MÉXICO 2010

**Bicentenario Independencia
Centenario Revolución**

200 AÑOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

TOMO VIII

**BALANCE Y PERSPECTIVAS
DEL DESARROLLO MUNICIPAL**

Nicolás Mejía Pedroza

INNPA

**INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.**

ISBN OBRA COMPLETA: 978-607-9026-01-1

ISBN TOMO VII: 978-607-9026-34-9

Derechos reservados conforme a la Ley

Primera edición: agosto de 2013

200 Años de Administración Pública en México

Tomo VII. Balance y Perspectivas del Desarrollo Municipal

©Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Km. 14.5 Carretera México-Toluca No. 2151

Col. Palo Alto, C.P. 05110

Delegación Cuajimalpa, México, D.F.

5081 2614

www.inap.org.mx

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra,
citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

CONSEJO DIRECTIVO 2011-2014

José R. Castelazo
Presidente

Javier Barros Valero
**Vicepresidente para
Asuntos Internacionales**

Diego Valadés
Vicepresidente

Adriana Camacho Pimienta
**Vicepresidenta para los IAPs
de los Estados 2013-2014**

CONSEJEROS

Hilda Aburto Muñoz
Carlos Almada López
José Fernando Franco González Salas
Benjamín González Roaro
Mauricio Merino Huerta
Sergio Hidalgo Monroy Portillo
María de los Ángeles Moreno Uriegas
Arturo Núñez Jiménez
Fernando Pérez Correa
Carlos Reta Martínez
Óscar Reyes Retana
Héctor Villarreal Ordóñez

CONSEJO DE HONOR

Luis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza
Adolfo Lugo Verduzco
José Natividad González Parás
Alejandro Carrillo Castro

IN MEMORIAM

Gabino Fraga Magaña
Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Raúl Salinas Lozano

FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna
José Attolini Aguirre
Enrique Caamaño Muñoz
Antonio Carrillo Flores
Mario Cordera Pastor
Daniel Escalante Ortega
Gabino Fraga Magaña
Jorge Gaxiola Zendejas
José Iturriaga Sauco
Gilberto Loyo González
Rafael Mancera Ortiz
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfredo Navarrete Romero
Alfonso Noriega Cantú
Raúl Ortiz Mena
Manuel Palavicini Piñeiro
Álvaro Rodríguez Reyes
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Raúl Salinas Lozano
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Ricardo Torres Gaitán
Rafael Urrutia Millán
Gustavo R. Velasco Adalid

ÍNDICE

Presentación	7
<i>José R. Castelazo</i>	
NOTAS INTRODUCTORIAS	9
CAPÍTULO I ORGANIZACIÓN DEL PODER LOCAL. DE LA ÉPOCA COLONIAL AL SIGLO XIX	15
I.1. Origen de la institución municipal.....	17
I.2. El Ayuntamiento y su intervención en el movimiento de Independencia.	26
I.3. La Constitución de Cádiz de 1812.	27
I.4. La Constitución de Apatzingán de 1814.	28
I.5. El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano 1822.....	28
I.6. La Constitución de 1824.	30
I.7. Las Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843.	31
I.8. El Municipio en la Constitución de 1857.	34
I.9. El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865.	35
CAPÍTULO II LA ÉPOCA REVOLUCIONARIA, LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y EL MUNICIPIO	37
II.1. De la Independencia al México Revolucionario.....	39
II.2. El Municipio en el Congreso Constituyente de 1917.....	52
II.3. La proyección del desarrollo nacional en los regímenes posrevolucionarios.	61
II.4. Políticas generales para el desarrollo nacional.	66
II.5. De la descentralización de la vida nacional al fortalecimiento del Municipio Libre.....	74
CAPÍTULO III LA INSTITUCIÓN MUNICIPAL EN EL PROCESO DEL DESARROLLO NACIONAL	87
III.1 Fundamentos básicos del Orden Municipal de Gobierno.....	89
III.2. El papel del Municipio Libre Mexicano según los artículos de la <i>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i>	92
III.3. Las reformas constitucionales al Artículo 115 de 1917 a 2001.	99
III.4. Reformas constitucionales. Sentido e importancia.....	123
III.5. Balance de la Reforma Municipal.....	126

CAPÍTULO IV	
ESCENARIO ACTUAL DEL DESARROLLO MUNICIPAL	135
IV.1. Desarrollo y Fortalecimiento Municipal. La crisis del modelo de desarrollo, sus implicaciones institucionales y sociales.....	137
IV.2. Tendencias recientes en torno al desarrollo municipal.	143
IV.3. El papel del Municipio hoy.	145
IV.4. Asociacionismo Municipal. Una opción para la construcción de acuerdos de coordinación y colaboración.	147
IV.5. Promoción y fortalecimiento de la organización comunitaria.	151
CAPÍTULO V	
PRESENTE Y FUTURO DEL MUNICIPIO EN MÉXICO.	
REFLEXIONES FINALES.....	155
V.1. Aspectos y temas básicos de la Agenda Nacional Municipal.	157
V.2. Anexo gráfico. Prioridades de la Agenda Nacional.	167
FUENTES	197
CITAS	199
BIBLIOGRAFÍA	207

PRESENTACIÓN

Nos complace presentar el **Tomo VIII. Balance y perspectivas del Desarrollo Municipal**, de Nicolás Mejía Pedroza, de la Colección **200 años de Administración Pública en México**, cuya coordinación general está a cargo de Alejandro Carrillo Castro, miembro del Consejo de Honor de nuestro Instituto.

La obra *200 años de Administración Pública en México* es no sólo el recuento del quehacer gubernamental-administrativo de quienes han tenido el privilegio y la responsabilidad de servir a nuestro país, es la historia de las Instituciones, las normas, los programas y las acciones, que han dado forma y contenido al proyecto de país que hoy tenemos.

La administración de lo público, de lo que es común a todos los miembros de una sociedad, implica conocimiento del ámbito, capacidad para atender y resolver asuntos, habilidades para encontrar soluciones, agudeza de pensamiento para discernir entre dos o más opciones, honestidad en el manejo de los recursos a su cargo, responsabilidad y eficiencia. Los resultados, en todos los ámbitos, deben ser los mejores.

La obra recoge los antecedentes históricos de la administración pública municipal, que se inicia como la vida en comunidad, en el ámbito de convivencia entre vecinos, y quien ostenta la autoridad es parte del grupo de conocidos que comparte y han compartido intereses, inquietudes, necesidades, anhelos, sueños, propósitos.

Prevalecen en nuestra actual instancia municipal rasgos organizativos de las ciudades del Medioevo en Europa y de las culturas precolombinas en América. Somos una derivación de culturas, historia, tradiciones, usos, costumbres y normas forjadas durante muchos siglos.

La historia del municipio en México es contradictoria. Fue el primer orden instituido por los colonizadores en 1519. Fue el instrumento institucional ideal del gobierno y la administración española entre 1519 y 1821. Fue la cimiento de los movimientos

independentista iniciados en 1810 y revolucionario de 1910. Hoy es el orden de gobierno con menores atribuciones y con menos recursos.

Entre 1917 y 2013 se han realizado 11 Reformas al Artículo 115 Constitucional que afectan la vida municipal. Cada una ha tenido un propósito no siempre cumplido.

La presente investigación da cuenta de la evolución del municipio en México, particularmente en los 200 años de vida independiente de nuestra nación, que enfatiza el primer orden de gobierno: el municipal, y el papel que ha jugado en el desarrollo nacional, identificando las instituciones, la normatividad y las políticas y directrices públicas.

A través de cinco capítulos, con un lenguaje de fácil entendimiento, se adentra en los distintos momentos de la historia nacional vistos desde la óptica municipal. El mayor énfasis se pone en los últimos treinta y siete años de vida de nuestro país, periodo en el que el orden municipal de gobierno ha tenido un mayor y mejor papel en la promoción de desarrollo nacional.

Es la hora de reflexionar sobre un cambio de fondo, para reorientar el papel, funciones y actuación del orden de gobierno más cercano a la gente. Es necesario revisar y ponderar nuestra propia actuación. El presente y el futuro es nuestra propia responsabilidad. Lo que hagamos o dejemos de hacer marcará nuestro futuro, nuestra propia historia.

Con este nuevo Tomo de la Colección 200 años de Administración Pública en México se cumple uno de los objetivos institucionales de aportar al conocimiento de los retos y actual Agenda Pública Municipal y contribuir con instrumentos de análisis para los estudiosos del tema, tomadores de decisiones y para la elaboración de políticas públicas en este tema.

José R. Castelazo
Presidente

NOTAS INTRODUCTORIAS

NOTAS INTRODUCTORIAS

Las raíces sociales, económicas y políticas del Municipio se encuentran en las sencillas y simples formas de agrupación del ser humano y en la conducta de los individuos que permite la unidad y comunión de intereses.

El principio gregario del hombre sea para sobrevivir, o para atender necesidades, resolver problemas, promover acciones a favor de un mejor *status* de vida, da forma a la común unidad, la comunidad. La adhesión o sumisión de los individuos al interés colectivo se convierte, así, en la base de la organización y del ordenamiento de la conducta social, colectiva.

Es bajo este principio de unidad, de visión y actuación comunitaria que los hombres han vivido y construido su historia, dándose formas de organización que los han llevado al esplendor y al ocaso de las civilizaciones hasta hoy conocidas.

Entre los elementos básicos que han servido de base y han dado forma a las actuales naciones están:

- a) El *Territorio*, espacio físico de asentamiento y convivencia de los individuos.
- b) La *Población*, los individuos que por convicción o por sumisión, forman parte del colectivo.
- c) Las *Instituciones*, establecidas para organizar al colectivo social, atender sus necesidades, representar sus intereses, definir una forma de gobierno; y
- d) Las *Normas*, principios para regular conductas y, en su caso, establecer sanciones.

Desde la más simple forma de organización, como la tribu, hasta las complejas sociedades actuales, los elementos citados han permanecido y dado forma a regímenes, desarrollos, crecimientos y situaciones caóticas.

-0-

El municipio mexicano, instancia de organización social y primer orden de gobierno establecido en México, tiene sus fundamentos institucionales en la época romana y en sus derivaciones en las culturas y zonas territoriales de influencia musulmanas y cristianas.

Prevalecen en nuestra actual instancia municipal rasgos organizativos de las ciudades del Medioevo en Europa y de las culturas precolombinas en América. Somos una derivación de culturas, historia, tradiciones, usos, costumbres y normas forjadas durante muchos siglos.

Lo positivo y lo negativo de la actual organización, funcionamiento y finalidades, de esta institución tiene profundas raíces. Somos producto de una mezcla y combinación de normas, instituciones y proyectos, que vale la pena analizar, entender y ponderar. El presente es resultado del ayer. El futuro será resultado de la permanencia de ese ayer o de los que decidamos transformar.

-0-

En el municipio mexicano esta reunión se ubica dentro de una delimitación geográfica, con sujeción a lineamientos convencionales y jurídicos, que tienen en la autoridad local a los representantes de su sentir, de sus aspiraciones, a los encargados de que el gobierno y la administración se hagan de manera responsable, eficiente y equitativa.

El municipio mexicano forma parte de un orden de Gobierno soberano: la Entidad Federativa, que a su vez forma parte de un acuerdo de unidad de Entidades y da forma a la Federación.

Los municipios de México tienen como responsables de estas tareas –de gobierno y administración– a un órgano colegiado que recibe el nombre de Ayuntamiento.

El Ayuntamiento es el encargado de velar por la existencia de la paz social, de la coincidencia de intereses y criterios y de buscar solución a los problemas propios de la comuna municipal. Todo esto bajo un marco normativo, del cual es también responsable de salvaguardar y garantizar su cumplimiento, pues sólo de esta manera se garantizará la observancia del bienestar colectivo.

Las formas organizativas y administrativas del presente siglo en nuestro país, y en particular del municipio y sus ayuntamientos, se expresan por medio de la representatividad. La representatividad se forja en el ejercicio de la voluntad de la comunidad bajo la creencia y confianza de que a quienes se encomienda ésta debe garantizar el cumplimiento, la observancia y la realización de las aspiraciones individuales y colectivas, y la inviolabilidad de éstas. Ese es el papel del Ayuntamiento, órgano representativo y gestor del interés de la comunidad, órgano integrado por miembros de la misma, cuyo marco de deber ser y de actuación se orienta al beneficio que ésta.

-0-

Existen actualmente muchos y muy variados estudios sobre el Municipio Libre Mexicano. Los hay de carácter histórico, jurídico, económico, social, etcétera. En ellos se aborda la problemática general o particular de los municipios de nuestro país. Se citan e ilustran sus problemas y las causas de estos. Se refieren requerimientos de la

sociedad y de las autoridades de los municipios y se plantean soluciones. Se analiza el estado de las finanzas públicas. Se exponen experiencias exitosas en materia de gobierno y administración local.

En muchas ocasiones esta multiplicidad de estudios ha sido desaprovechada por los responsables del gobierno y la administración municipal para apoyar su gestión. Mucho de esto ha obedecido a la falta de una cultura municipalista que forme ciudadanos, gobernantes y gobernados, capacitados y capaces de promover el desarrollo pleno e integral de la sociedad municipal a la que pertenecen.

En un buen número de municipios de México la falta de preparación de sus dirigentes se debe a la marginación política, social y económica en que han permanecido a lo largo de la historia del país.

La marginación ha propiciado por décadas la migración de sus habitantes hacia zonas urbanas con el propósito de encontrar mayores posibilidades de mejorar su calidad de vida, obteniendo respuesta a las demandas de servicios públicos, de vivienda, de trabajo y de educación. Pero, las respuestas y satisfactores no han sido siempre encontrados. Incluso, lo más común es que acrecienten la problemática de los centros demográficos. En tanto sus lugares de origen pierden personas, talentos y fuerza de trabajo.

La cultura centralista ha sido el vértice de desarrollo de la sociedad mexicana.

La concentración humana ha sido característica propia de una sociedad donde los criterios de desarrollo se han tomado desde el centro. La actividad productivo-industrial y comercial se ha centralizado en unos cuantos sitios del país y los recursos económicos se concentran y distribuyen desde un centro rector.

-0-

La historia del municipio en México es contradictoria. Fue el primer orden instituido por los colonizadores en 1519. Fue el instrumento institucional ideal del gobierno y la administración española entre 1519 y 1821. Fue la cimiento de los movimientos independentista de 1818 y revolucionario de 1910. Hoy es el orden de gobierno con menores atribuciones y con menos recursos.

Entre 1917 y 2013 se han realizado 11 Reformas al Artículo 115 constitucional que afectan la vida municipal. Cada una ha tenido un propósito no siempre cumplido.

La reforma municipal de 1983 al Artículo 115 constitucional, bajo las premisas de la descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento de las facultades, atribuciones y recursos a los municipios de México, marcó un cambio en la concepción del desarrollo

nacional y en el rumbo y papel que el orden de gobierno municipal debía jugar. La reforma proponía un cambio en la visión y actuación del mismo.

Queda mucho por hacer. Sobre todo, hace falta promover la conciencia de gobernantes y gobernados para ser partícipes y promotores del fortalecimiento municipal. Las responsabilidades y derechos de que actualmente goza el municipio mexicano sólo podrán llevarse a cabo en la medida en que todos y cada uno de los miembros de la sociedad municipal participe activamente en las tareas de promoción al desarrollo, en un ánimo de cooperación y coordinación de esfuerzos, tal como lo hacían las sociedades prehistóricas para sobrevivir o las sociedades históricas para satisfacer sus requerimientos.

500 años de historia se enuncian rápido.

Los 200 años de vida independiente nos han dado la oportunidad de acertar y equivocarnos.

Hoy ya no podemos darnos el lujo de no saber qué hacer con nuestro país. Debemos ser protagonistas de la historia que queremos.

El presente documento trata de dar cuenta de la evolución del municipio en México, particularmente en los 200 años de vida independiente de nuestra nación.

Sin pretender ser un tratado o un recuento histórico se dará cuenta de tres aspectos determinantes en la historia de este Orden de Gobierno, a saber:

Las Instituciones;

Las Normas, y –cuando fueren perfectamente identificables–,

Las políticas o directrices públicas.

Este es el sentido de la obra que tiene Usted en sus manos y que forma Parte de la *Colección 200 Años de Administración Pública en México*, siendo éste el Tomo VIII de esta obra.

Capítulo I

ORGANIZACIÓN DEL PODER LOCAL. DE LA ÉPOCA COLONIAL AL SIGLO XIX

Capítulo I ORGANIZACIÓN DEL PODER LOCAL. DE LA ÉPOCA COLONIAL AL SIGLO XIX

I.1. Origen de la institución municipal

Un breve recuento histórico-institucional nos lleva a encontrar las bases del actual municipio mexicano en el modelo organizativo de la comuna del imperio romano y en la organización de los centros de población derivados de la cultura romana-musulmana-española.

El concepto *municipio* se acuñó formalmente en la *Ley Julia Municipalis*, promulgada en el año 45 a.C., cuyas normas regulaban la vida de las comunidades. Del latín *Monus* o *Monare* la acepción significa carga o gravamen (impuesto). En esta ley el concepto aludía la carga pública –el sostenimiento, la conservación y el florecimiento– del centro de población que recaía en los ciudadanos, quienes estaban obligados a contribuir en la organización de tareas y a la satisfacción de necesidades de esos núcleos poblacionales.

Durante la época de la Conquista, expansión y presencia del imperio romano en Europa y parte de Asia, la autoridad dominante designaba a cargo de los centros de población conquistados a un responsable, cuya función la desempeñaba a cambio de un estipendio o una remuneración. La autoridad desempeñaba funciones administrativas. La función judicial recaía en la autoridad central del imperio y en funcionarios designados.

En otras palabras: El gobierno central designaba gobiernos territoriales con autoridad sobre un determinado número de pobladores. En esencia se mantenían costumbres y tradiciones de la región dominada, pero se imponían algunas normas y se recababa el tributo. El esquema piramidal de autoridad permitía mantener el control político, administrativo, judicial y, por supuesto, el militar.

A la caída del imperio romano, los visigodos, principales dominadores de la península ibérica durante la edad media, establecieron la asamblea de hombres libres en las poblaciones –casi siempre rurales– o *conventus publicus veninorum*, con funciones de:

- ✓ Promoción de la organización y cumplimiento de obligaciones de beneficio comunitario;
- ✓ De vigilancia, y
- ✓ De tipo judicial en la sanción de conductas no graves.

Este era un modelo que daba a la Asamblea el peso de la toma de decisiones en colectivo, por mayoría de voces –o votos–. La Asamblea misma designaba responsables de tareas y de actividades a llevar a cabo por los mismos, creando, así, puestos o encargos.

En la Edad Media, la estructura política de la época delineó un modelo organizativo elitista:

- Un monarca o rey, centro de la autoridad;
- Un grupo de nobles, cuyas cualidades personales y fortuna económica los hacían copartícipes de beneficios y privilegios, y de la gobernabilidad en territorios determinados, y
- La iglesia católica, administradora de la fe, poseedora de la verdad y propietaria de invaluables bienes materiales.

Las ciudades, los centros de población, dependiendo de su ubicación geográfica, de su desarrollo económico, gozaban de estatutos normativos específicos y particulares llamados *fueros*, cuyo contenido establecía la categoría o importancia de la ciudad, las reglas de la convivencia local, el tipo de autoridad prevaleciente, sus relaciones con el exterior y las medidas de sobrevivencia.

Hacia fines del siglo xv y principios del siglo xvi, el término de la Edad Media y la culminación de la dominación musulmana en España no cambio esencialmente el esquema organizativo. Los reinos regionales ibéricos conservaron la estructura base ya citada:

- Una autoridad central: El Rey;
- Un cuerpo colegiado: La asamblea local, con una personaje –cabeza– responsable designado;
- Un asentamiento humano: La población de la ciudad;
- Un territorio: Definido y delimitado, y
- Un marco normativo específico: El fuero.

Fue con este perfil que la España consolidó la autonomía de sus regiones y provincias, se organizó como Estado-Nación y se hizo a la mar en pos de conquistas territoriales para obtener y acrecentar las riquezas que la Corona requería para consolidar su fuerza, solventar sus finanzas, mantener su independencia del dominio a que fue sometida por los musulmanes y fortalecer el gobierno de los reinos que darían forma a una nación fuerte.

Fue con esta base estructural que la España conquistadora cimentó la organización de las colonias conquistadas, entre ellas la Nueva España en el año de 1521.

Época precolombina

La institución del Ayuntamiento es la figura política y jurídica impuesta en el periodo de la dominación española, con el fin de administrar en la medida de lo posible al nuevo territorio conquistado.

Antes de la conquista española, los grupos indígenas mantenían una estructura y modelo de administración de sus territorios con predominio de la fuerza del poder militar o religioso, o de ambos.

A principios del siglo XVI el continente Americano se encontraba poblado por diversas culturas, unas que incluso ya habían pasado por su esplendor y se encontraban en proceso de desaparición (tarahumara, olmecas, toltecas, aztecas, zapotecas, mixtecos, mayas, incas, entre otros); pero sin lugar a dudas, la cultura que mantenía la hegemonía en la meseta central de América del norte eran los aztecas. Establecidos en la Gran Tenochtitlán alrededor del año 1325, conformaron un pueblo guerrero, basado en la división de clases sociales y por ende mantenido por los grupos de élite que conservaban el poder.

Una de las figuras más revisadas por los historiadores es la del *Calpulli*, instancia de organización social y forma de gobierno y de administración del Imperio Azteca.

El *Calpulli* era una forma de organización *mexica* basado en la permanencia de grupos ligados por lazos de parentesco o posesión de territorios dentro de una congregación de casas. Es decir: por un lado era importante el vínculo o parentesco y por otro la posesión o propiedad¹. En este sentido la organización cobraba importancia por la doble pertenencia: a un grupo y a un territorio.

La organización administrativa que mantenía el pueblo azteca se encontraba encabezada por el *Vei tlatoani* que era el jefe supremo, el emperador del reino. El *Tlatoani* era el jefe político y el *Teachcauh* era el administrador general del *Calpulli*.

A la llegada de los conquistadores los españoles encontraron un reino con una sólida religión politeísta, cuyas costumbres y usos fueron su primer obstáculo de sometimiento.

De igual forma, se enfrentaron a una ruda disciplina militar y una ordenada división territorial, que recababa estrictos censos o inventarios de los territorios conquistados; de los tributos obtenidos y de los recursos que mantenían la hegemonía azteca.

La conquista española trastocó la organización desde sus cimientos. Se impuso la organización del vencedor y el *Calpulli* fue sustituido por el Municipio.

La Nueva España

A la usanza romana, los españoles respetaron, hasta donde fue posible, las estructuras organizativas de los pueblos *conquistados aliados*. Es decir, España respetó usos, costumbres, normas, estructuras, creencias. Con esta postura sumó voluntades.

En cambio, en los pueblos *conquistados y sometidos* los españoles destruyeron toda forma organizativa. Aquí se impuso la ley del conquistador.

Más allá de los detalles de la conquista y dominación española, temas que han sido y son objeto de importantes obras, se citan a continuación las instituciones, ordenamientos y directrices políticas que rigieron la vida de la nueva España entre 1521, año de la Conquista y 1821, año de la Independencia.

De manera general, cabe destacar la existencia de dos elementos fundamentales en la organización y funcionamiento de la vida Colonial:

- a) Las *Instituciones*, y
- b) Las *Normas*.

a) Las Instituciones

El 22 de abril de 1519, siendo Viernes Santo y en conmemoración de la festividad religiosa de la Vera Cruz de Cristo, a nombre del Rey Don Carlos de España, se fundó el Municipio de la Villa Rica de la Vera Cruz, por parte de Hernán Cortés.

Con motivo de sus estudios realizados en Salamanca, sobre Derecho Castellano y Jurisprudencia; y consciente de su conducta de rebelión y desobediencia a la capitulación ordenada para la expedición, Cortés hizo uso del texto de las *Siete Partidas* para contrarrestar las sanciones a las que se hizo merecedor por su desacato. Las *Siete Partidas* vinculaban directamente al rey de España con los ciudadanos *sin otra autoridad intermedia*², por lo que convertir a la nueva tierra en territorio español, gobernado por la Corona Española, era para Cortés la tarea a implementar. Así, se creó el primer Municipio continental (Cuba, Santo Domingo y otras islas caribeñas, eran municipios insulares) y en consecuencia al primer Municipio en México.

Al instituir el primer Municipio debía dotarlo de los órganos de gobierno pertinentes. Por ello, de manera inmediata, nombró alcaldes, regidores, procurador, alguacil, escribano y cualquier otro oficio que requería un Ayuntamiento bajo el derecho español a fin de hacerlo funcionar inmediatamente. Formalmente quedaba así constituido el Ayuntamiento en México.

Entre los nombramientos de sus leales, quienes asumieron los cargos, destacaron los casos de los alcaldes Alonso Hernández Portocarrero y Francisco de Montejo; los regidores Alfonso Dávila Pedro, Alonso de Alvarado y Gonzalo de Sandoval; el alguacil mayor y el procurador general Juan de Escalona y Francisco Álvarez Chico.

Los alcaldes y oficiales nuevos se juntaron en Cabildo y acordaron nombrar como su capitán y justicia mayor a Hernán Cortés. Quien de manera inmediata renunció a los

cargos con que se vio investido en Cuba³. Con el improvisado Ayuntamiento de la Villa Rica de la Veracruz en funcionamiento, Hernán Cortés inicio su campaña de conquista sobre los pueblos y culturas originarias.

Con posterioridad, Hernán Cortés crea el 15 de agosto de 1520 en Tepeaca, Puebla, el Municipio de Villa de Segura de la Frontera, nombrando alcaldes y regidores.

Así y a través del avance de las tropas españolas se fueron fundando uno a uno los municipios de la Nueva España. Estas fundaciones obedecían a razones políticas, pero sobre todo a razones militares, a fin de fortalecer las posiciones del dominio español⁴. Por ello, es que a su paso se fueron nombrando a las autoridades municipales, representadas en la figura del Ayuntamiento, tal y como se entendía en las costumbres de los conquistadores. Es importante recordar, que al principio de la conquista, las autoridades municipales eran elegidas por los jefes de expedición, ya sea por la voluntad de los integrantes de la compañía, y más de las veces, a través del autonombramiento de los mismos⁵.

Los conquistadores implementaron un “*sistema de poblamiento*,” que les permitía llevar un control del territorio dominado y repartirlo. Este sistema estaba basado en el Derecho Castellano, y particularmente en las capitulaciones que se otorgaban a los líderes de las expediciones.

Existían tres clasificaciones:

- ✓ Los *descubridores*;
- ✓ Los *conquistadores*, y
- ✓ Los *adelantados*⁶.

Las capitulaciones otorgaban prerrogativas de regidurías perpetuas para los adelantados y fundadores de villas y ciudades principales⁷.

En cada Villa se tenían dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal, cuatro regidores, un procurador y un escribano con nombramiento, que debía hacerse el primero de enero de cada año, para esto, los alcaldes y regidores no podían celebrar Cabildo si Cortés no estaba presente o su lugarteniente, y el alguacil mayor tenía derecho a concurrir al cabildo con voz y voto.

La colonización de la Nueva España se realizó mediante el Municipio. Las primeras leyes que normaron el Municipio fueron las ordenanzas de población de Felipe II, en 1573, que regularon la fundación de pueblos y ciudades e instruyeron los consejos municipales como forma de Gobierno; es por ello que el primer Órgano de Gobierno que existió en la Nueva España, fue del Ayuntamiento o Cabildo.

En un principio el vecindario elegía libremente a sus candidatos, pero después se vendieron los puestos.

En términos generales, la estructura organizativa se fundamentó en dos instituciones básicas: El reparto –de territorios– y la encomienda –de personas, indios a los que había que evangelizar, dominar y explotar–.

Junto a estas instituciones, los Cabildos, como órganos de autoridad, completaron el esquema organizativo.

El Cabildo Colonial

El modelo que dio origen a Castilla indica que el Cabildo estaba integrado por un conjunto de cargos u oficios capitulares de “justicia” y “regimiento”, así como de oficios reales y oficios concejiles. La designación se dio primero a los adelantados y fundadores, después coexistieron los citados puestos a través de la venta de cargos⁸, y con posterioridad se dio la elección popular de cargos municipales, pero sólo a aquellos que cumplieran previamente los requisitos de elegibilidad.

La integración del Ayuntamiento varió a través del tiempo; las ordenanzas de gobierno del 11 de diciembre de 1682, modificadas el 3 de junio de 1720, indicaban los términos en que debían efectuarse los cabildos, quienes básicamente cumplían dos funciones: Administrativas (resumidas en atribuciones y facultades)⁹ y funciones legislativas (creación de ordenanzas municipales).

En el Cabildo el regidor era el más genuino representante de los vecinos, ya que tenía facultades legislativas, ejecutivas y judiciales.

Hubo dos tipos de Cabildo:

El *Cabildo de Indios*: Como la estructura política de los indígenas estaba arraigada, funcionaba y además era necesaria para apropiarse del producto y del trabajo de los naturales, puesto que los habitantes de las comunidades no reconocían la autoridad de los españoles, por ello se decidió que los funcionarios de los ayuntamientos indígenas salieran de la antigua clase de los que habían sido sus dirigentes, dándoles nuevas autoridades, funciones y tareas a cumplir.

Entre las atribuciones del Cabildo de Indios se encontraban:

- En apoyo a la conquista: La recaudación y entrega de los tributos a los españoles, la distribución de la mano de obra para construcciones o tareas agrícolas en beneficio de los españoles y el cooperar en el proceso de Evangelización, y

- En apoyo a su propia comunidad: Apoyar a la planeación de nuevos caminos, suministro de agua, regular el mercado local, combatir el alcoholismo, administrar justicia en los problemas de los vecinos, etc.

El *Cabildo de Indios* tuvo su apogeo en el siglo XVI, sobre todo en el Valle de México.

El *Cabildo de Españoles*: El Ayuntamiento siempre conservó la facultad de organizar y administrar a los vecinos, era un cuerpo colegiado que se reunía en cabildo para administrar justicia y ordenar lo conducente para satisfacer las necesidades colectivas.

Carlos V estableció por cédula del 22 de octubre de 1523 que las ciudades principales de las Indias deberían tener doce regidores y seis las demás, esto no se cumplió. Las ciudades metropolitanas debían tener un alcalde mayor o corregidor representante del poder central o provincial, doce regidores, dos jueces ejecutores, un alguacil mayor y un síndico, estos últimos no formaban parte del Ayuntamiento.

El procurador tiene su origen en Roma, el defensor *Citalis*, en España, éste último se dedicaba a defender los derechos de la ciudad, del Cabildo, del vecindario, aun en contra del mismo Cabildo.

El alguacil mayor era una especie de policía que tenía la obligación de hacer ronda de noche por la calles, en lugares públicos, que tenía la facultad de detener a los delincuentes que encontrara *in fraganti*.

Los diputados de Pobres tenían el cargo de atender a los pobres de la cárcel, los diputados de Propios, que tenían el cargo de la fiscalización del manejo de fondos y velar por el buen estado de las finanzas del Ayuntamiento, el Obrero Mayor que tenía la responsabilidad y la dirección e inspección de las obras públicas.

En términos generales, las funciones básicas de los cabildos fueron:

Función administrativa del Cabildo Español.

Las principales atribuciones encomendadas a los ayuntamientos fueron:

- ✓ Obras públicas;
- ✓ Cuidado y mantenimiento de puentes y caminos;
- ✓ Agua potable;
- ✓ Alumbrado;
- ✓ Plantación de árboles;
- ✓ Atención de los servicios públicos;
- ✓ Vigilancia de mercados;
- ✓ Ventas y mesones, y

- ✓ Dar concesiones para vender pan y carne, y la organización de alhóndigas y pocitos.

En la Colonia la Iglesia tenía a su cargo los cementerios y los hospitales.

Los bienes que integraban el patrimonio del Municipio eran:

- ✓ Bienes de uso común: Son las fuentes, las plazas, los mercados, los ríos, montes, etc.;
- ✓ Bienes propios: Los bienes que eran los que brindaban productos al Ayuntamiento para los gastos públicos, y
- ✓ Arbitrios: Eran impuestos que percibían los ayuntamientos. Tienen su origen en las facultades discrecionales del Rey, así la ley señalaba que el Rey tenía la facultad de acuerdo con su libre arbitrio, es decir imponía contribuciones a quien éste quisiera.

Función Legislativa del Cabildo Español.

A falta de una Ley general que regulase la vida en los municipios, se dejó en libertad a las autoridades locales para que ellas regularan su vida vecinal.

Los aspectos sociales, económicos, así como diversos aspectos de la vida vecinal, eran regulados por el Ayuntamiento a través de disposiciones y acuerdos de observancia general.

Las ordenanzas prevenían que: No se echaran inmundicias en las calles, que no se tirara agua ni basura en las calles, que los perros estuvieran amarrados, que las vacas no estuvieran en las casas de la ciudad, otras prohibían la portación de armas.

La ordenanzas también regulaban las actividades de: Albañiles, carpinteros, cereros, calceteros, carniceros, surtidores, maestros de escuela, hierberos, zapateros, zurradores, harineros, hiladores, herreros, cerrajeros, entre otros.

Función Judicial del Cabildo Español:

En las Ordenanzas se disponía que en cada Villa debería haber dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal.

El 4 de diciembre de 1786 fue promulgada la *Ordenanza de Intendentes*. Dicha ordenanza modificó profundamente la organización político-administrativa imperante hasta entonces en el Virreinato de la Nueva España.

El Virreinato de la Nueva España fue dividido en doce intendencias a cuyas circunscripciones se les dio la denominación de provincias, con el nombre de la ciudad que fuere su capital.

Las doce provincias-intendencias fueron:

- ✓ México;
- ✓ Puebla;
- ✓ Zacatecas;
- ✓ Veracruz;
- ✓ Mérida;
- ✓ Oaxaca;
- ✓ Valladolid;
- ✓ Guanajuato;
- ✓ Durango, y
- ✓ Arizpe.

b) Las normas

Debido a que no existía una ley general que regulará la vida de los municipios, las autoridades locales contaron con la libertad de regular la vida vecinal a través de ordenanzas.

Las ordenanzas eran el cuerpo de normas que regulaban todas las circunstancias de hecho y práctica en la vida interior de los Municipios, desde aspectos de policía y buen gobierno; maneras en que se agruparían los diversos artesanos y productores, lo que representaba la organización y vigilancia de los gremios, hasta la manera en que desplazaban los bienes en el territorio municipal.

A fin de establecer una sólida base en la organización de las ciudades y Municipios, Hernán Cortés emitió las *Ordenanzas de Cortés* de 1524 y 1525, llamadas también “*Plan Municipal*”, con estos instrumentos se reguló el nombramiento de las autoridades municipales y la formación de los cabildos respecto de sus funciones y competencias, entre otras materias.

Debido a que estas Ordenanzas tenían como principal objetivo organizar la vida política y administrativa del municipio se buscó fortalecer por medio de la vecindad de la población en la Nueva España, a la nueva figura administrativa.

Las *Ordenanzas de Cortés* fueron las primeras disposiciones políticas y administrativas emitidas por él y sus acompañantes. En ellas se establecieron principios de arraigo, la identidad y la coadyuvancia que se requeriría de los primeros pobladores españoles para cumplir con sus propósitos, primero de conquista y luego de dominio.

Destacan en estas Ordenanzas los aspectos siguientes:

- ✓ La obligatoriedad del Servicio Militar;
- ✓ El cumplimiento de principios y prácticas de la Religión Católica, y la difusión de éstos entre los pobladores de las tierras conquistadas;
- ✓ El cultivo obligado de la Vid;
- ✓ La residencia mínima de 8 años en las nuevas tierras; la reunión con su familia dejada en España y/o la obligación de casarse en los nuevos territorios;
- ✓ Se prohibía a los rescatadores comprar las mercancías que vinieran a la Villa, sino después de 30 días de llegada la mercancía a ésta, y
- ✓ Se prohibía matar a todo tipo de animal, puesto que para esto se tenía un rastro el cual debía estar fuera de la población y de modo que no perjudicara la salud de los vecinos.

Las ordenanzas municipales representan el primer antecedente de los reglamentos municipales actuales. Ya sea desde la prestación de servicios públicos, hasta la regulación de sanidad y seguridad de comercios, plazas públicas y ciudadanos en el Municipio¹⁰.

I.2. El Ayuntamiento y su intervención en el movimiento de Independencia

La organización municipal siempre ha tenido un papel relevante en el movimiento libertario de América, dentro de las situaciones que generaron molestia hacia el interior de la vida política en la Nueva España, se encontraba la facultad de los virreyes para designar regidores honorarios entre los peninsulares llegados a la Colonia, provocando discriminación a los hijos de españoles nacidos en la Nueva España.

En el Cabildo de la ciudad de México de 1808, donde Primo de Verdad era síndico del Ayuntamiento, se gestaron las más importantes discusiones respecto de la posición política y jurídica que debían tomar sus miembros respecto de los acontecimientos europeos. Concejales como Azcarate, y el mismo Primo de Verdad presentaron en su momento la propuesta de desconocer la autoridad de la metrópoli española invadida por Napoleón, alegando la falta de legitimidad española para seguir gobernando a sus colonias, ya que el conquistador había sido sometido¹¹.

En el movimiento independentista de 1810 en la Nueva España, hubo personajes ligados al poder municipal o a la Corona Española, que plantearon la revisión de las circunstancias políticas, económicas y sociales existentes y pugnaron por un nuevo régimen.

Para la época en que se gestó la independencia de México, la Corona Española se había encargado de subordinar completamente al Municipio, a través de la creación

de organismos como “la Contaduría General” (ente encargado de la vigilancia de la hacienda municipal), que limitaban y reducían su actuación al de meros comparsas.

Existía y crecía el descontento en muchas regiones del Continente Americano ante la exclusión de los nativos en esta tierra para participar del poder y la toma de decisiones. En México personajes ilustrados como Primo de Verdad, Miguel Hidalgo, Ignacio Allende, Josefa Ortiz de Domínguez, etc. encabezaron el movimiento que culminaría con el reconocimiento de la Independencia de México en 1821.

La efervescencia independentista por todo el Continente cundió y los levantamientos en contra de la corona se multiplicaron en el primer cuarto del siglo XIX.

Antes de alcanzada la independencia de México, a lo largo del siglo XIX, se emitieron una serie de normas para ordenar la vida interna y procurar un buen funcionamiento de las instituciones. Entre los principales ordenamientos destacaron:

I.3. La Constitución de Cádiz de 1812

La *Constitución de Cádiz* de 1812, conocida también como la *Constitución Política de la Monarquía Española*, fue promulgada el 19 de marzo de 1812.

Destaca de esta Constitución su aportación a la conformación de las Diputaciones Provinciales, que asumieron funciones de representatividad político-territorial y dieron forma a una nueva estructura político-administrativa.

Las diputaciones provinciales se integraban por diputados electos, un jefe político y el intendente de provincia designado por el rey.

En los artículos 309 al 323, la *Constitución de Cádiz* estableció disposiciones concernientes al manejo de los ayuntamientos, delineando la organización interna de los mismos, destacando los aspectos siguientes:

- a) Que el número de integrantes de los ayuntamientos (alcaldes, alcaldes regidores, procurador o procuradores síndicos) se determinaría en la legislación ordinaria, tomando como referencia el índice poblacional;
- b) El Derecho de sufragio pasivo, reservado a los ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos, con 25 años de edad y 5 años de residencia en la localidad, para votar u ocupar cargos;
- c) El Sistema de compatibilidad, mediante el cual se establecía que ningún empleado público nombrado por el Rey que esté en ejercicio; podría ser alcalde, regidor ni procurador síndico. Esto hizo obligatorio el desempeño de cargos concejiles, y

- d) La Anualidad de cargos, determinando que cada mes de diciembre, de todos los años se reunirán los ciudadanos de cada pueblo, para elegir a pluralidad de votos a sus autoridades. Dichas autoridades estarán en todo tiempo bajo la inspección de una diputación provisional.

En otras palabras, la *Constitución de Cádiz* de 1812 estableció:

- La elección popular de los ayuntamientos;
- El principio de no reelección de sus autoridades;
- La elección, designación y renovación de regidores, en tiempos específicos y por número que sea proporcional al índice de habitantes por población, y
- La instauración del desempeño del cargo concejil como una obligación ciudadana.

Este cuerpo legal, estuvo vigente en México durante dos periodos: 1812-1814 y 1820-1824¹².

I.4. La Constitución de Apatzingán de 1814

El 22 de octubre de 1814 el Congreso de Anáhuac convocado por José María Morelos promulgó el decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana, o también llamada la *Constitución de Apatzingán*. En dicho ordenamiento no se contempló regulación específica alguna al Municipio, salvo lo dispuesto por el Artículo 208, que a la letra establecía:¹³

“Artículo 208– En los pueblos, villas y ciudades continuarán respectivamente los gobernantes y repúblicas, los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema; a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso, consultando al mayor bien y felicidad de los ciudadanos”.

La valía de la mención en este documento fue el reconocimiento a esta forma organizativa institucional y social.

I.5. El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano 1822

El *Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano* fue una disposición legal decretada por Agustín de Iturbide (Agustín I) el 18 de diciembre de 1822, que fue aprobado y entró en vigor el 23 de febrero de 1823.

El Reglamento estableció diversas disposiciones respecto de la vida interna de los Ayuntamientos de la época, destacando dos rubros: El Electoral y el Organizativo.

El Electoral, que consideraba:

- ✓ La emisión de un procedimiento electoral;
- ✓ La continuidad de presencia de Jefes Políticos, en municipios y regiones, y
- ✓ La introducción de subalternos para los puertos de mar que no fueran capitales de provincia, a efecto de salvaguardar los intereses costeros y evitar las invasiones de potencias extranjeras.

El Organizativo, que incluía:

- ✓ La facultad del Jefe Político para nombrar en las cabeceras y pueblos subalternos al primer alcalde, y
- ✓ La certificación de la “moralidad” y “aptitud” de los candidatos a los puestos municipales (alcaldes, regidores y síndicos) por parte de los curas o vicarios.

Respecto a las facultades de los Ayuntamientos, el Artículo 54 de dicho ordenamiento establecía:

“Artículo 54.— Los jefes políticos exigirán a los Ayuntamientos el cumplimiento exacto de sus obligaciones, detalladas en la instrucción de 23 de junio de 1813, para el gobierno económico-político de las provincias, y vigilarán muy particularmente sobre la policía de la imprenta, y de las casas de prisión o de corrección; sobre la dedicación de todos á alguna ocupación o industria, extirpando la ociosidad, vagancia, mendicidad y juegos prohibidos; velarán sobre la introducción de personas extrañas y sospechosas; sobre el respeto debido al culto y buenas costumbres; sobre la seguridad de los caminos y del comercio, sobre el porte de armas prohibidas, embriaguez, riñas atropellamientos y tumultos; sobre la salubridad de las poblaciones, su limpieza y alumbrado; sobre el régimen de los establecimientos de beneficencia y educación; sobre el buen orden de los mercados, legitimidad de la moneda, peso, medida y calidad de las provisiones y generalmente sobre cuanto conduzca al fomento, comodidad y esplendor de los pueblos”.¹⁴

Esta disposición otorgaba a los ayuntamientos facultades en materia de:

- ✓ Salud;
- ✓ Educación;
- ✓ Asuntos migratorios;
- ✓ Prestación de servicios públicos;
- ✓ Seguridad pública;
- ✓ Comercio, y
- ✓ Fomento económico, entre otros.

No obstante, estas facultades se convirtieron más en una carga económica que en un fortalecimiento institucional, pues ni normativa ni estructuralmente estaban capacitados para cumplirlas.

Las circunstancias hicieron evidente la disyuntiva de las facultades y responsabilidades que debían tener los gobiernos locales, concretamente los ayuntamientos, que, por una parte, exigían una mayor participación en los asuntos públicos del país, pero, por otra parte, la realidad era que tenían poca capacidad de maniobra y respuesta a las demandas sociales.

Surgieron entonces dos posturas de pensamiento: La de los centralistas, que reclamaban continuar con la política del Virreinato con la concentración de facultades y recursos; y la de los federalistas, que promovían la transferencia de facultades y recursos a los gobiernos locales.

Esta disputa, incluso hoy, sigue vigente.

I.6. La Constitución de 1824

Fue la primera Constitución del México Independiente, promulgada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824.

En dicho documento, el Artículo 161 dejaba al gobierno de los Estados la regulación del gobierno y la administración local, dejando implícito lo concerniente a la regulación de la vida municipal.

Textualmente decía:

“Artículo 161– Cada uno de los Estados tiene obligación:

- I. De organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta Constitución ni al acta constitutiva.”

La Constitución de 1824 rigió hasta 1835.

En este periodo se crearon Jefaturas Políticas o Prefecturas que controlaron y subordinaron a los gobiernos municipales, restándoles facultades y recursos.

A partir de 1824 se crearon las Constituciones estatales y la legislación reglamentaria del régimen interior de los estados. Esta Legislación es lo que hoy se conoce como leyes orgánicas municipales, que determinan la organización y funcionamiento del régimen interior de las entidades.

El 30 de marzo de 1833 fueron electos como Presidente de la República Antonio López de Santa Anna y como Vicepresidente Valentín Gómez Farías.

El 23 de octubre de 1835, después de un arduo proceso de negociaciones entre el Congreso y la Presidencia de la República, encabezada por López de Santa Anna, se aprobó el proyecto de Bases Constitucionales¹⁵ que reorganizaría al país en una República Central.

Este ordenamiento establecía básicamente:

- ✓ Que el territorio nacional se dividiría en departamentos;
- ✓ Que se designaba como autoridades para el gobierno de los departamentos a los gobernadores y a las juntas departamentales, quienes serían electos popularmente en el número y formas que determinará la ley de la materia;
- ✓ Que se conformarían las juntas departamentales, quienes conformarían en primera instancia al *Consejo de Gobierno*, y que dentro de sus atribuciones se encontraban las económico-municipales, electorales y legislativas, y
- ✓ Que los funcionarios que ocuparan estos cargos tenían como requisito ser ciudadanos mexicanos naturales o vecinos de dichos departamentos.

Para la entrada en vigor de las *Bases Constitucionales*, en septiembre de 1835 se suspendió la vigencia de la Constitución federalista de 1824, situación que generó cruentas reacciones entre los grupos centralistas y federalistas, que incluso llegaron a las armas.

En este periodo se ordenó la disolución de las legislaturas locales y su sustitución por Juntas Departamentales, terminando así con el federalismo instaurado apenas unos lustros atrás.

Ni una postura ni otra triunfaron y el país estuvo sujeto a los vaivenes de grupos y disposiciones normativas. Entre 1836 y 1843 se sucedieron en el poder 11 Presidentes de la República, cuya mayor contribución fue la continuidad del caos y el desorden. Los estados y municipios no fueron ajenos a estas circunstancias y a los altos costos sociales que la inestabilidad provocaba.

I.7. Las Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843

En 1836 se promulgaron las llamadas *Sietes Leyes Constitucionales*¹⁶, cuyas principales características eran:

- ✓ Conservar las garantías individuales como pilar del cuerpo legal, y
- ✓ Crear al denominado *Supremo Poder Conservador*, como el cuerpo que vigilaría la legalidad de los actos de los demás poderes.

De estas leyes destaca la denominada Sexta Ley.- “*División del Territorio de la República y el Gobierno Interior de los Pueblos*”¹⁷, emitida el 29 de diciembre de 1836, donde los Estados se transformaron en Departamentos, subdividiéndose en Distritos y estos a su vez en Partidos y Municipalidades.

De acuerdo a lo establecido por los textos jurídicos de 1836 y 1843, en materia de organización política, derechos políticos y funciones de los municipios de la época se pueden establecer los siguientes rubros:

Organizacional.- Las bases establecían:

- ✓ Que habrá ayuntamientos en las capitales de los 24 departamentos;
- ✓ Que habrá ayuntamientos en los puertos con población mayor a 4000 personas y en los pueblos con 8000;
- ✓ Que el número de funcionarios será no mayor a seis alcaldes, doce regidores y dos síndicos, correspondiendo a las Juntas Departamentales fijar el número en acuerdo con el Gobernador, y
- ✓ Que la suspensión de los Ayuntamientos, era una atribución de los Gobernadores departamentales.

Justicia.- Determinando:

- ✓ Que habría jueces de paz, encargados entre otros asuntos de la policía, en poblaciones menores de 4,000 en puertos y menores de 8,000 en pueblos.

Electorales.- Estableciéndose:

- ✓ Que los Ayuntamientos se elegirán popularmente (por elección) en los términos que arreglará una ley, y
- ✓ Que entre los requisitos para ser miembro del Ayuntamiento resalta: Ser ciudadano mexicano, vecino del mismo pueblo, mayor a 25 años y tener **capital físico o moral** que le produzca por lo menos \$500.00 pesos anuales.

Funciones.- Destacaba en este rubro que se encontraba a cargo de los Ayuntamientos:

- ✓ La policía de salubridad;
- ✓ Cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia, que no sean de fundación particular;
- ✓ Cuidar de las escuelas de primera enseñanza;
- ✓ Estar a cargo de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, y
- ✓ Promover el desarrollo de la agricultura, industria y comercio, entre otros.¹⁸

El 12 de junio de 1843 el Presidente Antonio López de Santa Anna expidió las *Leyes o Bases de Organización Política de la República Mexicana*¹⁹, que más que fortalecer al municipio burocratizaba su actuación ya que cada Departamento debería tener una Asamblea compuesta de vocales que no fueran más de once ni menos de siete; entre cuyas funciones estuvieran:

- ✓ Las relacionadas con la reglamentación de la policía municipal;
- ✓ El nombrar o establecer corporaciones y funcionarios municipales;
- ✓ El aprobar los planes de arbitrios municipales, y
- ✓ Los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades.

Estas disposiciones abrieron una brecha más entre la ciudadanía y sus autoridades, pues se creaban nuevos cuerpos de gobierno, pero designados por las autoridades centrales o departamentales y no elegidas por el pueblo.

En los años siguientes las Juntas suplieron a los Ayuntamientos. Incluso, en los Departamentos de México, Xalisco y Puebla, desaparecieron o fueron suprimidos varios ayuntamientos como consecuencia de estas directrices centralistas.

El 4 de agosto de 1846, en la ciudad de México, José Mariano Salas y Valentín Gómez Farías lanzaron el *Plan de la Ciudadela*, mediante el cual se rechazaba al gobierno monárquico de Santa Anna.

El 6 de agosto del mismo año, el gobierno central cae y se da paso a buscar restablecer al federalismo en México.²⁰

El 22 de agosto de 1846 se restablece la vigencia de la Constitución Federalista de 1824, a fin de dar por terminado el periodo centralista.

En el periodo inmediato, el gobierno mexicano tiene que enfrentarse a las primeras hostilidades por parte de los estadounidenses que terminan por declarar la guerra el 16 de junio de 1846 y se inician las acciones en contra de la invasión de los Estados Unidos de América.

Derivado del *Plan de la Ciudadela* de 1846, se convocó a un Congreso con facultades constituyentes que empezó a sesionar en diciembre de ese año.²¹ El 18 de mayo de 1847 se aprueba el *Acta Constitutiva y de Reformas*,²² destacando los mandatos de creación de leyes en materia de elecciones de los poderes Legislativo y Ejecutivo, de los Supremos Poderes y de los Ayuntamientos.²³

Sin embargo, el 20 de abril de 1853 y como consecuencia de la convocatoria del Presidente Interino Manuel María Lombardini de la Torre, el general Santa Anna, gana

las elecciones y asume nuevamente el cargo de Presidente de la República por 11^a ocasión, dejando de lado los avances federalistas –o liberales– que se habían tenido.

Santa Anna asume el poder y lo ejerce de manera dictatorial, suprimiendo las disposiciones normativas de corte federalista, suspendiendo legislaturas y autoridades locales y supeditando la actuación de todo órgano de gobierno a nuevas disposiciones normativas.

El 1º de marzo de 1854, se expide el *Plan de Ayutla*, por parte del Liberal Juan Álvarez, el cual se propone:

- Cesar a Santa Anna y a sus funcionarios;²⁴
- Designar a un Presidente Interino por una asamblea de representantes de los estados y territorios, y
- Convocar a elecciones para un Congreso Constituyente extraordinario.

El 11 de marzo de 1854, el *Plan de Ayutla* fue modificado por el *Plan de Acapulco*²⁵ debido a la indefinición de los actores de la época, respecto del régimen a seguir: Federal o centralista unitario.

1.8. El Municipio en la Constitución de 1857

El 4 de octubre de 1855 Juan Álvarez ocupa la Presidencia interina de la República, y el 17 de octubre del mismo año se convoca a un Congreso extraordinario con el propósito de dar al país una nueva Constitución.

El 18 de febrero de 1856 inicio sus labores el Congreso Constituyente Extraordinario. En junio del mismo año, la Comisión presentó un proyecto de Constitución que mantenía al federalismo como forma de organización territorial del Estado Mexicano. El texto final de la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos* fue aprobado por el Congreso Constituyente y por el Presidente sustituto, el General Ignacio Comonfort, el 5 de febrero de 1857.²⁶

Dicho cuerpo legal contenía 128 artículos divididos en ocho títulos, que incluían entre otros rubros los relacionados a: Soberanía, forma de gobierno y de organización territorial, las partes integrantes de la Federación²⁷ y territorio nacional, y lo relacionado a los Estados de la Federación.

La Constitución de 1857 generó desde su decreto gran polémica, ya que derivado de sus contenidos se inició la *Guerra de Reforma*, entre liberales y conservadores, que entre otras cosas, dieron las condiciones para consolidar un gobierno monárquico y conservador, presidido por un emperador extranjero.

Esta Constitución Federal durante su vigencia tuvo tres reformas importantes: La incorporación de las Leyes de Reforma (25 de septiembre de 1873), la restauración del Senado (6 de noviembre de 1874) y la no reelección del Presidente, Vicepresidente y Presidente interino y sus homólogos en los Estados (28 de noviembre de 1911).²⁸

Por lo que se refiere a los municipios, dicho cuerpo legal no contenía disposiciones respecto de la estructura e integración de los municipios y ayuntamientos; inclusive no hace referencia a ellos, más que en lo concerniente a las obligaciones de los mexicanos, de contribuir a los gastos públicos²⁹ de su municipio; la obligación como ciudadano de inscribirse en el padrón de la municipalidad,³⁰ a fin de conocer sus propiedades, profesión o trabajo; ya que dichos menesteres los consideró el constituyente como facultad de los gobiernos internos de los Estados. Por último, se hace mención en las facultades del Congreso, lo relativo a la elección popular de las autoridades municipales.³¹

Tal y como señala el Artículo 109 de la Constitución Federal de 1857:

*“Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno representativo popular”.*³²

Dicha disposición es el antecedente inmediato del Artículo 115 de la Constitución Política de 1917, ya que, para la reforma de la Constitución de 1917 se preservó el texto completo.

El Municipio y su fortalecimiento deberían aguardar para mejor ocasión.

I.9. El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865

A pesar de que se restableció la paz, posterior a la *Guerra de Reforma* en 1860, la situación financiera y social en el país era precaria y muy inestable; así y ante las medidas legales (el decreto presidencial que suspendía el pago y las deudas a gobiernos extranjeros) asumidas por el Presidente Juárez, países como España, Francia e Inglaterra iniciaron campañas bélicas a territorio mexicano. No obstante, la abrogación de las disposiciones legales que generaron el conflicto, las tropas francesas invadieron el país. Así y con el apoyo de algunos miembros de las fuerzas conservadoras mexicanas se respaldó el proyecto monárquico para México que venía gestionando Napoleón III en tierras europeas, donde varios de los protagonistas conservadores de la época encontraron asilo.

Fernando Maximiliano de Habsburgo, archiduque austriaco aceptó ser el emperador de México, siempre y cuando se constatará que el pueblo mexicano quería su coronación. Maximiliano y Carlota su esposa, llegaron al Puerto de Veracruz el 29 de mayo de 1864, sin la pompa prometida, y bajo esas condiciones se convirtió en el emperador

Maximiliano I. Emperador el respaldo que otorgó Napoleón III bajo el respaldo de los *Tratados de Miramar* y las tropas del monarca, el paso del emperador Maximiliano fue desgastante y lleno de penurias.

A pesar de que Maximiliano impulsó diversas políticas liberales, el respaldo bélico y monetario se fue absorbiendo día a día en su monarquía, hasta el grado de sostenerse con sus propios recursos. Entre las medidas que adoptó para consolidar jurídicamente su Imperio se encuentra el *Estatuto Provisional del Imperio Mexicano* de 10 de abril de 1865.³³

Por lo que respecta a la vida municipal su organización y funcionamiento el Estatuto de 1865, reestablece la organización presentada en las Constituciones centralistas, y de manera específica establecía los siguientes rubros:

Estructura: Se presenta nuevamente la figura del prefecto y subprefecto político, así como de las municipalidades. De igual forma, se señala que cada población tendrá una administración municipal propia, determinada de acuerdo al número de habitantes; esta administración estará a cargo de Alcaldes, Ayuntamientos y Comisarios Municipales. Los miembros del Consejo del Municipio se elegirán popularmente por voto directo y se renovarán cada año a la mitad de cada Consejo.

Funciones: Se delimita al Alcalde respecto de sus funciones municipales, mismas que sólo se remiten a presidir los ayuntamientos, a publicar, comunicar y ejecutar las leyes reglamentos o disposiciones legales superiores, y a representar judicial y extrajudicialmente a la municipalidad. De igual forma, se considera en poblaciones mayores a los veinticinco mil habitantes que el Alcalde cuente con auxiliares que lo sustituirán, y serán denominados “tenientes”; así como se introduce la figura del “síndico procurador” que se encargará de ser asesor de los Alcaldes. Por último nuevamente, se deja a una ley posterior la designación de atribuciones para los funcionarios municipales, situación que ya no se presentó.

El Estatuto no sobrevivió a Maximiliano I³⁴ quien murió fusilado el 19 de junio de 1867 en Querétaro. El Estatuto Provisional de 1865 quedó sin efectos al restablecerse la vigencia de la Constitución de 1857, ante la caída del Segundo Imperio Mexicano en 1867.

Capítulo II

LA ÉPOCA REVOLUCIONARIA, LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y EL MUNICIPIO

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 sustitutos 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 substitutes 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 Progresá 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.

Capítulo III

LA INSTITUCIÓN MUNICIPAL EN EL PROCESO DEL DESARROLLO NACIONAL

Capítulo III

LA INSTITUCIÓN MUNICIPAL EN EL PROCESO DEL DESARROLLO NACIONAL

III.1. Fundamentos básicos del Orden Municipal de Gobierno

Una vez reconocido el Municipio Libre en la Constitución de 1917, se previó que debía atender los reclamos que política, económica y socialmente se gestaban al interior de la comunidad. Era menester poner en práctica las facultades de que era objeto y satisfacer el ideal de beneficio comunitario.

La teoría política aristotélica con respecto a las Constituciones expone el siguiente postulado: *para que una Constitución Política sirva como patrón de conducta, como eje promotor del desarrollo, mejora y crecimiento de un pueblo, tiene que ser reflejo palpable de la situación de vida y de las aspiraciones de la comunidad.* En este sentido, es preciso conocer el grado de organización que se tiene, la calidad de proyectos y un enfoque realista de qué es factible lograr, así como las tareas que deben y pueden llevarse a cabo para alcanzar propósitos⁹⁰. Además, debe pugnar por cumplir y hacer cumplir los preceptos constitucionales que le dan vigencia a este ordenamiento y a las instituciones responsables de su observancia.

A partir de 1917 el municipio mexicano tenía que darse a la ardua tarea de promover la organización política, económica y social de su comunidad. Para ello el conocimiento de los principios políticos, jurídicos, sociales y económicos que lo sustentaban era y sigue siendo el marco que regula la vida del mismo y en razón del cual satisface, o busca satisfacer las demandas que le son planteadas por parte de los miembros de su comunidad.

El Municipio, como ya se citó, estuvo ausente de las grandes políticas nacionales. El centralismo desarrollado por el orden federal de gobierno restó importancia y peso a la actuación del orden municipal. En el devenir del tiempo, las circunstancias del momento fueron dando paso a adecuaciones del marco jurídico y a la inserción del Municipio en acciones en pro del desarrollo y crecimiento.

Paulatinamente el papel e importancia de la institución municipal se ha venido retomando y se han hecho valer los fundamentos sobre los que descansa la Institución Municipal. A saber:

a) Políticamente

El Municipio es fuente de su Soberanía. Soberanía sostenida como lo supremo, en este caso y sentido, la soberanía debe entenderse como la voluntad del pueblo, la voluntad

ciudadana, que elige a sus gobernantes, y plantea proyectos y acciones para el desarrollo de la misma por medio de dichos gobernantes.

La base de la soberanía es el pueblo en quien reside y de quien emana todo poder, tal como lo asienta el Artículo 39 de la *Constitución General de la República*. El pueblo expresa su soberanía a través de los órganos de la Unión, para la competencia federal, y por medio de los órganos de los estados, en lo referente al régimen local, definido esto en el Artículo 41 de la misma Constitución.

Siendo la Institución Municipal órgano de poder del régimen interno de los estados y congregación poblacional es el primer ámbito político-social de expresión de la voluntad popular.

Es además, la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las Entidades Federativas.⁹¹

Por constituir el primer órgano de la sociedad es llamado la Célula política. Se enmarca como el responsable directo de la vida de su comunidad: Quien la representa ante los órdenes Estatal y Federal de Gobierno.

Es a este orden de gobierno al cual los miembros de la comunidad pueden allegarse más fácilmente para plantear sus problemas y requerir soluciones.

Será el grado de organización y administración de la Institución Municipal factor determinante en el desarrollo y crecimiento que su sociedad alcance. Contando además, con el debido aprovechamiento de los recursos naturales, materiales y humanos en la promoción del mismo.

También, dentro de este rubro es propio señalar que la Institución Municipal es administrada por un ayuntamiento de elección popular directa.⁹²

Como ya se citó, el municipio es expresión de la voluntad política y de la soberanía.

El pueblo elige de entre sus miembros a aquellos que tendrán el encargo de velar por sus intereses. En la composición del Ayuntamiento prevalecen los principios de inclusión, pluralidad y representatividad. Los miembros del Ayuntamiento tienen la encomienda y obligación de pugnar por dar solución a los problemas que afronta su comunidad, así como de promover la realización de tareas que conduzcan al crecimiento armónico del Municipio.

El mecanismo de elección es el voto popular, expresión fidedigna de la voluntad del pueblo. El Municipio es, asimismo, órgano conciliador de los intereses existentes en su seno y como síntesis de dicha pluralidad.⁹³

El Ayuntamiento constituye, por sí mismo, la expresión de la forma en la cual la sociedad se ha organizado para llevar a cabo sus fines. Es el Estado mismo.

b) Jurídicamente

Constitucionalmente el Municipio Libre Mexicano está consagrado como orden de Gobierno. El derecho constitucional mexicano otorga al municipio la personalidad jurídica, o instancia de Gobierno, que lo constituye como un ente autónomo y como cuerpo social sujeto a leyes.

Jurídicamente se instaura como el régimen interno de los Estados, como ente de carácter público. Esta personalidad lo faculta para adquirir derechos y contraer obligaciones.

Es esta personalidad jurídica el eslabón que da cabida a la defensa del interés colectivo de su comunidad ante los órdenes de gobierno Federal y Estatal, y que también permite la conjunción de esfuerzos en la realización de obras tendientes a satisfacer dicho interés.

Por esta personalidad es que el Municipio Libre Mexicano puede autorregular su vida interna; emitir los lineamientos a los que deben sujetarse las conductas de los miembros del Ayuntamiento, de los ciudadanos en general y las normas administrativas que permitan una eficaz administración de los recursos municipales, así como la manera en que debe conducirse la prestación de los servicios públicos.

Por esta misma personalidad, el municipio puede disponer el manejo más apropiado de los bienes muebles o inmuebles que constituyen su patrimonio.⁹⁴

c) Económicamente

El Artículo 115 constitucional establece: “La Institución Municipal está investida de personalidad para la libre administración de su hacienda”.⁹⁵

Pero, para decidir cómo se integra su hacienda y hacia dónde van destinados los recursos de la misma se debe sujetar a las disposiciones de las leyes tanto locales o estatales como federales.

En la práctica su libertad o independencia hacendaria se refiere a la elaboración y aprobación, por parte de los miembros del Cabildo, de su Presupuesto de Egresos. En lo que toca a sus leyes de Ingresos y Egresos, así como a la consecución de empréstitos para financiar su desarrollo, se debe someter a las disposiciones de la legislatura local que corresponda en cada una de las 31 Entidades Federativas.

Es decir, aunque tiene la facultad constitucional para el libre manejo de su hacienda, esta libertad es parcial y se encuentra condicionada a satisfacer los requerimientos que le solicite el órgano legislativo de la Entidad, quien funge como revisor de la cuenta pública. Más aún la reciente creación de órganos de fiscalización obliga a los Municipios a administrar sus recursos bajo estrictos criterios de transparencia y rendición de cuentas que eviten su desviación o mal uso.

En todo caso, tanto las legislaturas locales como los encargados de la Hacienda Municipal deben velar porque ésta satisfaga el requerimiento de ser suficiente para atender sus necesidades y para contribuir a la promoción del desarrollo y crecimiento, y de la sociedad municipal.

Cabe hacer notar que la cuantía de la Hacienda Municipal depende en gran medida del óptimo aprovechamiento de los recursos que la integran, de la eficiencia con que los mismos se administren y del aseguramiento de su recuperabilidad, cuando se da el caso.

En general las haciendas municipales son dependientes de las transferencias federales de recursos. Salvo honrosas excepciones, la mayoría de los municipios depende de estas transferencias para subsistir.

d) Socialmente

El Municipio ha sido definido como una congregación de intereses, como una comunidad de personas deseosas de satisfacer sus necesidades.

Ha sido señalado su papel como pueblo fuente de poder y partícipe político en la elección de sus representantes. Es propio señalarlo como germen de democracia, de expresión mayoritaria de la voluntad popular y como pilar de la promoción al desarrollo nacional.⁹⁶

Hoy día, el Municipio Libre Mexicano debe encontrar en la participación de la comunidad la realización de tareas de beneficio colectivo y la alternativa a la satisfacción de sus necesidades.

El que la sociedad municipal se organice y participe en el impulso a la solución de problemas es síntoma de conciencia y corresponsabilidad ciudadana, para no esperar que sean los órganos de gobierno quienes acudan a dar solución a sus demandas, cuando ellos mismos pueden ser quienes las satisfagan.

III.2. El papel del Municipio Libre Mexicano en los Artículos de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

Existe un conjunto de artículos constitucionales que citan y definen el papel y actuación de la Institución Municipal como vértice, como partícipe o como corresponsable del

desarrollo nacional. A continuación se hace, en orden numérico ascendente, una breve referencia al artículo en turno y a los asuntos y aspectos que lo vinculan al municipio:

Artículo 3o.- En el aspecto formativo de capital social, este artículo responsabiliza al municipio para que cumpla y haga cumplir los principios educativos promovidos por el Estado Mexicano como son el amor a la patria, a la justicia, a la libertad y el pleno aprovechamiento de la educación impartida por éste. Los caracteres democrático, nacionalista y de solidaridad humana han fundamentado el programa ideológico de nuestra educación.

Hacia 1917 el Municipio era el encargado de impartir la educación y de cubrir los gastos originados por ésta. Hoy es una instancia coadyuvante del quehacer del Ejecutivo Federal, que vía la Secretaría de Educación Pública imparte y coordina dicho servicio a nivel nacional en colaboración con sus delegaciones en los estados y éstas a su vez, en relación directa con los comisionados en los municipios, que operan bajo la denominación de inspectores.

Hoy la educación no es una carga económica para los municipios, no es una prestación social que ellos deben otorgar, sino que su labor consiste en vigilar que se cumplan los principios constitucionales y que se satisfaga la demanda social.

Es propio que los municipios actúen como orientadores de este proceso educativo al señalar cuál o cuáles son las áreas o carreras en que los estudiantes podrán obtener satisfactores –fundamentalmente de desarrollo profesional y de beneficio económico–, y además contribuir al crecimiento de la comunidad municipal.

No obstante, las actuales circunstancias demandan fortalecer la actuación del Municipio y sus autoridades para que efectiva y realmente pueda responsabilizarse de vigilar que los planes y programas educativos se cumplan y que el aprovechamiento educativo a nivel nacional sea uniforme, en los cursos básicos primordialmente, donde hoy en día ocurren los mayores índices de deserción de educandos.

Hoy el Municipio se encuentra relegado o se mantiene cómodamente al margen de esta responsabilidad.

En la reformulación de la política educativa que plantea el actual régimen, el Municipio está llamado y obligado a asumir un papel protagónico. No asumirse como actor fundamental de esta transformación es condenar al municipio a seguir relegado de las decisiones nacionales, regionales y locales, en ésta y otras materias.

Artículo 5o.- Como un derecho y como una obligación de la ciudadanía municipal se instituye su participación en el desempeño de tareas de servicio al Municipio.

El papel del ciudadano mexicano en la presentación de servicios públicos se circunscribe al ámbito castrista, al ejercicio de cargos públicos y en el terreno electoral.

Pero, es preciso reconocer y asumir que la participación ciudadana ha significado y significa una de las principales vertientes para el logro y cumplimiento de las tareas de beneficio colectivo. Habrá que fortalecer los cauces institucionales y sociales. La participación social es más que una coyuntura o una moda. Es asumir que la ciudadanía organizada, unida, corresponsable y protagónica, puede y debe ser agente de cambio, y de cambio en su propio beneficio.

A nivel municipal, el desempeño de cargos concejiles, de cargos de elección popular y de funciones electorales, ubica al ciudadano en el ámbito activo para ser responsable directo del gobierno y la administración del municipio o para participar en el proceso de elección de quien asumirá tal responsabilidad. Más aún: La democracia se finca en la voluntad soberana de las mayorías para decidir el rumbo de una sociedad que se quiere superar. Por eso decidir quién gobierne es tarea directa de quienes integran la comunidad.

No participar implica que otros decidan por uno. No participar es dejar de contribuir al desarrollo de nuestra propia sociedad.

En las últimas décadas nuestro país ha enfrentado una serie de problemas en los aspectos político, económico y social. El crecimiento vertiginoso de la población, la crisis económica nacional y el empobrecimiento social son sólo algunas de las dificultades que estamos viviendo. Paralelo a esto, existe también, el desarrollo de la democracia electoral, la alternancia en el poder, y la organización de la sociedad como opciones que permitan mitigar esta situación.

Si bien es cierto que para mejorar la calidad de vida de la población se han puesto en marcha políticas que tienen como intención el desarrollo económico del país, estas no han reportado los mejores resultados para beneficiar a la mayoría de la población mexicana.

En este contexto existe la necesidad de fortalecer la organización de la sociedad, pues es a partir de ella que se puede mejorar la calidad de vida de la población. Es decir, cuando la sociedad se organiza para lograr un fin común, se produce capital social, y en este sentido se puede subsanar alguna necesidad inmediata.

Artículo 27o.– En este artículo constitucional se faculta al Municipio Libre para poder poseer y adquirir bienes raíces, mismos que serán utilizados para la prestación de los servicios públicos.

El tener bienes propios permite al Municipio un libre uso y aprovechamiento de los mismos. Constituyéndose estos en la infraestructura utilizable para brindar los servicios públicos que le corresponden y que si bien en 1917 no se especificaron cuáles serían, hoy el Artículo 115 enuncia los servicios mínimos a prestar. Con lo que existe una acertada distribución de funciones y competencias entre los tres órdenes de gobierno, y se evita la duplicidad de éstas. Además, la población sabe a quién debe hacer llegar los requerimientos que formula.

Sin embargo; pese a esta facultad sería meritorio levantar un muestreo de cuantos municipios en el país poseen estos bienes y en que les permiten satisfacer las demandas de la sociedad.

Establecidos estos bienes bajo el régimen de propiedad pública, de patrimonio del Estado Mexicano, constituyen el soporte infraestructural para la cobertura de las necesidades sociales, y de ahí la importancia de que la mayoría de los municipios del país cuenten con dichos bienes.

Artículo 31o.— Este artículo señala como obligaciones ineludibles de los mexicanos la realización del servicio militar y el recibimiento de la instrucción cívica adecuada para el buen desempeño como ciudadano. En estas actividades el Ayuntamiento es el responsable directo de coordinar su impartición.⁹⁷

Otro punto citado por este artículo es la obligación de los mexicanos para contribuir con los gastos públicos, en sus tres órdenes de gobierno. Si queremos que el Estado Mexicano nos otorgue satisfactores es propio aportar los recursos económicos que así lo permitan. Yendo más a fondo, es necesario participar en las tareas del Estado a fin de ahorrarle recursos económicos, al proporcionarle colaboración física y, en la medida de lo posible, apoyo material.⁹⁸

Artículo 35o.— Se destaca en este artículo la posibilidad ciudadana de acceder a participar en los procesos electorales tanto como sufragante que como sufragado. Como se mencionaba al tratar el Artículo 5o.

La participación política de la sociedad es, sin duda, un avance puntual y significativo de los últimos 40 años. Reconocida y aceptada en los cauces institucionales, la sociedad encuentra espacios de expresión, de colaboración y de coordinación de acciones con las instituciones públicas, privadas y sociales.

La participación social ha crecido y rebasado los meros causes electorales, fortaleciendo el papel y actuación de la sociedad civil organizada.

En los últimos 10 años, se han revisado y fortalecido las opciones y posibilidades de una participación ciudadana comprometida y corresponsable con el desarrollo del país.

Artículo 360.- Como obligaciones de los ciudadanos mexicanos, este artículo constitucional establece el inscribirse en el catastro de la municipalidad denunciando la propiedad que posean, su medio de sustento y, también inscribirse en el padrón electoral. Además, advierte la obligación de los ciudadanos a desempeñar cargos concejiles propios del municipio en que residan y las funciones electorales y de jurado.

Con estas actividades se tiene en primer término un control de la propiedad poseída por los ciudadanos y las características de la misma, así como el lugar donde se ubica. Esto último de singular importancia en los procesos de planeación del desarrollo, y de creación y administración de reservas territoriales y de zonas ecológicas.

El padrón de propiedades y posesiones es fundamental para determinar los impuestos y tarifas para la captación de recursos que contribuyan a promover el desarrollo. La propiedad inmobiliaria da pie al impuesto predial, único impuesto reservado al orden municipal de gobierno.

No obstante la potencialidad de este impuesto, el mismo no es cobrado en la mayor parte del país, o sus cobros se hacen con importes menores a lo realmente correcto. Esta situación resta posibilidades a los municipios de cobrar y obtener recursos importantes y determinantes para subsanar necesidades.

Por otra parte, es conveniente que exista un registro de las actividades laborales de cada individuo y las ventajas económicas que éstas pueden representar para la economía municipal. En el caso de la economía formal es preciso recuperar impuestos a la nómina y los activos que también contribuyan a mejorar las finanzas públicas y con ello a dar respuesta oportuna a necesidades y demandas sociales.

En el caso de la economía informal por lo menos es necesario e indispensable contar con un padrón actualizado de personas, giros, horarios y superficie pública ocupada, y al menos por este último concepto, en lo concerniente al uso de suelo, es preciso captar los ingresos correspondientes.

Por otra parte, en el aspecto de inscripción al padrón electoral es manifiesto el papel formal del ciudadano para cumplir con el sufragio, para decidir sus gobernantes y para elegir el proyecto de desarrollo local.

Finalmente, los cargos concejiles y las funciones de jurado permiten la participación directa en el proceso de construcción de la sociedad que se desea y de evaluación de quienes deben ocupar los cargos populares.

Artículo 390.- Como fuente de todo poder público y de origen de la soberanía nacional, el pueblo establece la forma de gobierno que debe regir a la sociedad en beneficio de ella misma.

Por esto en el orden municipal, lo mismo que en el federal y en el estatal, es y será el pueblo quien decida la forma de gobierno que debe regirlo, pues el interés mayoritario debe prevalecer en todo momento a fin de hacer cumplir la voluntad soberana.

La soberanía popular reside esencial y originariamente en el pueblo. Para el caso mexicano, el orden de gobierno municipal fue el primero en instaurarse en 1519. Hoy es el orden de gobierno con menos facultades y recursos, pero sigue siendo el primero de contacto con la gente.

Artículo 73o.- Como facultad del Congreso de la Unión se estipula en el presente artículo la autoridad que tiene éste para legislar en torno a la organización de los Municipios. Particularmente, considera los lineamientos a que deben sujetarse los asentamientos humanos, a fin de estar en posibilidad de satisfacer sus necesidades primordiales de servicios y para, también, salvaguardar el medio ambiente y proteger la propiedad concedida por el Estado en sus diversas modalidades: Pública, privada y social.

A estos ordenamientos deben someterse los Municipios en la planeación y administración de su desarrollo. Pues ello asegura un patrón uniforme de desenvolvimiento de la sociedad, pero a la vez obliga al municipio a estar bajo una autoridad superior en detrimento de su autonomía.

Dado el creciente y complejo ritmo de crecimiento de los asentamientos humanos en los centros urbano demográficos y en las miles de localidades de pocos habitantes, es preciso y urgente formular las leyes, planes y programas que de manera definitiva y eficaz ordenen, regulen y vigilen, que los asentamientos humanos se caractericen por:

- a) Favorecer el desarrollo;
- b) Disminuir riesgos al ubicarse en lugares adecuados;
- c) Encontrar servicios y satisfactores mínimos de bienestar; y
- d) Preservar el hábitat.

De manera permanente deben revisarse y actualizarse los lineamientos en materia de planeación del desarrollo de corto, mediano y largo plazos, ordenamiento territorial, asentamientos humanos y sustentabilidad.

El crecimiento acelerado y desordenado corre el riesgo de desbordar los esfuerzos institucionales de atención y solución de las necesidades y anhelos sociales.

Artículo 108o.- Referente a la responsabilidad de los Servidores Públicos, se establece constitucionalmente el marco regulatorio de la conducta, actuación y desempeño que deben observar en el cumplimiento de sus responsabilidades los servidores del Estado Mexicano, en los ámbitos federal, estatal y/o municipal.

En todo caso la conducta debe orientarse a cumplir eficaz, eficiente, honesta y con estricto apego a derecho, las funciones y responsabilidades que se le encomiendan, velando en todo tiempo y momento por la satisfacción de necesidades y por el bienestar colectivo.

En otras palabras, se pretende que los actos u omisiones de los servidores públicos no vayan en perjuicio del interés social por el uso, aprovechamiento y administración de los recursos y bienes comunitarios.⁹⁹

Bajo este marco las leyes secundarias prevén el reconocimiento o sanciones de la conducta y actuación de los servidores públicos.

Artículo 115o.- Este artículo es la columna vertebral que regula la vida y funcionamiento del Municipio.

En términos generales, ya que su texto es objeto de un amplio análisis en este mismo libro, el Artículo 115 establece al Municipio como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las Entidades Federativas. Señala, asimismo, quien gobierna al Municipio: el Ayuntamiento, y cómo se elige.

Refiere, además, los lineamientos generales bajo los cuales ha de instituirse y erigirse un Municipio, quien lo administrará, las facultades que para ello poseerá, los recursos de que dispondrá y algunos de los servicios públicos de los que será responsable directo en su presentación, administración, mantenimiento y ampliación.

Artículo 116o.- Establece la posibilidad de que las Entidades Federativas y los Municipios convengan la prestación de algún o algunos servicios públicos. O la atención de funciones específicas.

La insuficiencia o deficiencia en la capacidad instalada o humana, puede propiciar carencias o mala prestación de servicios. En ánimo de que ello no suceda se plantea la concurrencia o subsidiariedad entre órdenes de gobierno para atender requerimientos sociales.

Los acuerdos o convenios señalarán el o los aspectos a atender, los recursos que se comprometerán, la temporalidad del compromiso y, en general, los resultados esperados.

Artículo 117o.- Se refiere a los principios que deben regir tanto a las Entidades Federativas como a los municipios en la consecución de empréstitos u obligaciones, y que son principalmente los criterios siguientes:

- Destinarse a inversiones productivas;
- Sujetarse a los conceptos emitidos por las Legislaturas locales, y
- Atenerse a los montos que, también, ellas señalen.

Bajo estos postulados se busca que el destino de los recursos estatales y municipales se utilice en obras prioritarias, que en su caso aseguren su recuperabilidad y que no afecten al accionar financiero-administrativo de quienes sucedan en los Cargos del Ayuntamiento, a la administración que inicia una inversión en obras.

Empero resta facultades al municipio el someterse nuevamente a la autoridad de la Legislatura local, debido a que si de antemano se emiten estos principios es un tanto ilógico pensar que las Administraciones Municipales actúen irracionalmente e irresponsablemente en el manejo de sus recursos.

Actualmente, el Congreso de la Unión analiza, debate y está por aprobar la *Ley de Deuda de Estados y Municipios*, a efecto de que su contratación cumpla con principios y criterios de uso puntual y objetivo, eficacia, eficiencia, cumplimiento de términos y transparencia del uso de los recursos. No se trata de limitar a Estados y Municipios sino de ordenar y promover el debido uso y aprovechamiento de los recursos.

Artículo 130o.– Por este artículo se somete a supervisión del Estado a la religión. En el orden municipal se fijan las facultades de esta autoridad para tener conocimiento del acontecer religioso en su comunidad. La autoridad municipal es quien en primera instancia lleva un control o registro de los cultos y templos existentes, así como de los encargados o responsables de los mismos. Además, ella autorizará la apertura de los templos. Se le debe notificar de los cambios ocurridos como en el caso de cambio de encargados de los templos, y la autoridad municipal a su vez informará de ello al Gobernador del Estado y él lo hará con la Secretaría de Gobernación, Dependencia del Poder Ejecutivo Federal.¹⁰⁰

El fijar la supremacía del gobierno civil sobre los cultos religiosos funciona como una forma de regulación de la actuación de las asociaciones religiosas y de la prevalencia del orden público.

La regulación de la libertad de culto ha sido determinante para ordenar las relaciones con los credos religiosos y la participación de estos en el desarrollo nacional.

III.3. Las reformas constitucionales al Artículo 115 de 1917 a 2001

El texto del Artículo 115 constitucional aprobado durante el Constituyente de 1917 estuvo lejos de ser el documento ideal y de satisfacer a todos los actores participantes en dicho Congreso. En su momento, el texto respondió a las circunstancias y a una visión coyuntural, más que a un proyecto de desarrollo. Al paso de los años debieron hacerse adecuaciones a éste y muchos otros artículos para ubicarlos en los cambios y necesidades que planteaba la realidad.

Estas adecuaciones fortalecieron sus fundamentos políticos, jurídicos, económicos y sociales, y fueron vinculando al Municipio Libre a nuevas tareas y responsabilidades en y para el desarrollo nacional.

Pese a no haber estado directamente relacionado con los proyectos del desarrollo nacional, la institución municipal sí estuvo relacionada con los diversos momentos que implicaron cambios en los planes o en las políticas que dirigían el desenvolvimiento del país.

Prueba de ello son las 11 (once) reformas que son contempladas en el texto del Artículo 115 constitucional, que en su momento pretendieron dar a la Institución municipal la autonomía política que realmente no tenía y hacerla partícipe del proceso que buscaba desarrollar al país.

Las reformas en comento –que en su momento fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*– fueron:

1ª Reforma Constitucional: 20 de agosto de 1928

El 20 de agosto de 1928 fue publicada la primera reforma al Artículo 115 constitucional. Desde 1917 el artículo citado había permanecido invariable. Fue bajo el mandato del entonces Presidente de la República, General Plutarco Elías Calles que se modifica el texto del Artículo 115 en su fracción tercera.

Al aprobarse el texto del Artículo 115 en 1917 se citaba en la fracción tercera: “... *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...*”.

Existía un número mínimo uniforme de legisladores locales: Quince, que como se debatía en el Congreso Constituyente era excesivo para ciertos Estados que contaban con una población menor a los 300,000 habitantes, y que además, representaba una fuerte carga para las finanzas locales.

La reforma política al artículo en cuestión acontecida en 1928 vino a aminorar, por una parte, la carga financiera que representaba para la Entidad Federativa el cubrir la remuneración de sus legislaturas. Por otra parte, vino a disminuir la representatividad que por espacio de 11 años había tenido la población con quince diputados, al pasar a formar parte de un sistema proporcional. Ya que a determinado número de habitantes un “X” número de legisladores.¹⁰¹

Indirectamente, la Institución municipal, o mejor dicho la comunidad municipal veía disminuir el número de sus representantes ante el Congreso Local y, por consiguiente,

habría no sólo menos ideas, menos voces y menos análisis y tareas que atendieran las demandas de las sociedades municipales.

La Fracción tercera del Artículo 115 una vez reformada quedó en los términos siguientes:

Párrafo cuarto “...El número de representantes en las Legislaturas de los Estados, será proporcional al de habitantes de cada uno; pero en todo caso no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a los cuatrocientos mil habitantes; de nueve en aquellos cuya población exceda este número y no llegue a ochocientos mil habitantes y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra”.¹⁰²

Le representatividad fue cuantificada.

2ª Reforma Constitucional: 29 de abril de 1933

La segunda reforma constitucional a este artículo se dio el 20 de abril de 1933, estableciendo el principio político de la *No Reelección*, de carácter absoluto, para los Gobernadores de los Estados y de manera relativa para los Legisladores Locales y, también, para los miembros del Ayuntamiento.

En el primer caso es de carácter absoluto, porque los Gobernadores de los Estados junto con el Presidente de la República son los dos únicos representantes populares que no pueden ocupar de nuevo dicho puesto.

Y en el segundo caso de carácter relativo porque se impone la “No Reelección” para el periodo inmediato siguiente lo mismo para los Diputados Locales que para los Presidentes Municipales, los Síndicos y los Regidores. Pero que si les permiten ocupar el mismo cargo en periodos subsecuentes.

Y las modificaciones y adiciones al Artículo 115 constitucional se dan en los términos que a continuación se enuncian:

Fracción I, se adicionan el párrafo segundo a la misma “Los presidentes municipales, regidores y síndicos de Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser electos indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad o desempeñen funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea su denominación que se les dé, no podrán ser electos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio”.

Fracción III, se adicionan los siguientes párrafos “...La elección de los Gobernadores de los Estados y de las Legislaturas Locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

“...Los Gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo, podrán volver a ocupar ese cargo ni aun con el cargo de interino, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

“No podrán ser electos para el periodo inmediato:

- a) El Gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional aun cuando tenga distinta denominación.
- b) El Gobernador interino, el provisional o el ciudadano que bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del Gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del periodo.

“...Los diputados a las Legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los Diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, para los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes”.¹⁰³

Considerando como principio político el de la *No Reelección* para quienes ocupasen las primeras magistraturas en un régimen Democrático Republicano a fin de evitar poderes dictatoriales, se aplica en el sistema político mexicano para asegurar la no existencia de estos, que tanto daño habían causado al país.

Por ello dicho principio no queda ubicado sólo en el orden Federal de gobierno sino que se amplía a las otras dos instancias del sistema, los órdenes estatal y municipal, para así aplicar la democracia en todos sus niveles. Y qué mejor que aplicar este principio democrático en la comunidad que le ha dado origen, y que además, es la base de la organización política, jurídica, administrativa y social del sistema constitucional mexicano: El Municipio.

La Reforma sigue vigente, pero hoy existen numerosas voces a favor de la reelección de los Legisladores y Alcaldes para periodos inmediatos y/o para la ampliación del periodo de gestión.

En el caso de los alcaldes hay entidades que en forma definitiva (Coahuila) han ampliado el periodo de gestión a 4 años; o coyunturalmente lo han extendido o recortado para uniformarlo con procesos electorales locales o federales. En ambos casos ha sido y es

facultad de las legislaturas locales hacer dichos cambios, en tanto, instancias soberanas en lo concerniente a su régimen interior.

3ª Reforma Constitucional: 8 de enero de 1943

La tercera Reforma Constitucional al Artículo 115 se dio el día 8 de enero de 1943, siendo Presidente del país el General Manuel Ávila Camacho. En ese entonces la modificación ocurre bajo los términos siguientes:

“...Se reforma el párrafo tercero de la fracción III del Artículo 115...” para quedar como sigue:

Los Gobernadores de los Estados no podrán durar en su cargo más de seis años”.¹⁰⁴

Con esta modificación se uniformó la duración de los periodos de gobierno estatales, tanto para ser iguales al del Presidente de la República como para proyectar de manera sexenal el desarrollo de las Entidades Federativas, implicando que el régimen interno de ellas se viera atendido con programas y acciones de mayor alcance temporal. Esto repercutiría y significaría un compromiso más extenso por parte de la autoridad de la entidad federativa para con la sociedad de la misma.

Los gobiernos Municipales actuaron a partir de entonces como eslabones entre el sentir social y la autoridad del Estado: Pero su peso e influencia en las decisiones en las políticas del desarrollo local eran muy reducidos. Podría generalizarse que la actuación de la autoridad municipal se redujo al de gestores de bienes y de servicios.

4ª Reforma Constitucional: 12 de febrero de 1947

La cuarta reforma al Artículo 115 sucedió el 12 de febrero de 1947. Fue durante el periodo de gobierno del Presidente de la República Miguel Alemán Valdés que éste artículo vino a ser modificado para ensanchar la democracia con la participación ciudadana de la mujer en el proceso activo y pasivo de la toma de decisión para la elección de los gobernantes de la comunidad municipal.

La adición se suscribe en el orden que a continuación se señala:

“...Se adiciona el párrafo primero de la Fracción primera...”, quedando como sigue:

“...En las elecciones municipales participarán las mujeres en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas”.¹⁰⁵

Es el principio que dio paso a que el sistema político mexicano hiciera posible la equidad de género en materia electoral en el ámbito municipal. Las circunstancias existentes en

la realidad nacional; un creciente y progresivo ensanchamiento de la población en los centros urbanos de la época y la incidencia de la mujer en actividades educativas y como base del sostenimiento de cada vez mayores familias, hizo que se le diera este reconocimiento político.

El derecho de las mujeres a votar y a ser votadas fue la incorporación cívica de ellas al terreno político, que se aúna al terreno económico, del que ya formaba parte, y que reconoce la importancia de su participación en la realización de tareas de beneficio colectivo.¹⁰⁶

Dentro del centralismo político y económico que cada día se conformaba más en la toma de decisiones y acciones para conducir al país, fue loable realizar esta reforma. Pues con ella no sólo se acrecentó el número de electores de una comunidad municipal; sino que hubo un mayor aporte de ideas y alternativas para promover el desarrollo y por lo mismo la prioridad de las tareas a realizar era más clara.

Con el paso de los años, la participación política de la mujer ha venido acrecentándose hasta lograr avances importantes en asuntos de equidad de género, programas específicos para apoyo a la mujer, representatividad en órganos legislativos y de los partidos políticos, etc.

5ª Reforma Constitucional: 17 de octubre de 1953

El día 17 de octubre de 1953 el Artículo 115 constitucional fue nuevamente reformado. En esta ocasión se dio la supresión del párrafo que había sido agregado en la anterior reforma y que se refería al derecho ciudadano de las mujeres para participar en los procesos electorales a nivel municipal, como votantes o como sufragadas.

El sentido e importancia de esta quinta reforma constitucional, fue el ensanchamiento del derecho ciudadano de la mujer para participar en los procesos electorales, ahora, también a nivel federal. La ciudadanía de la mujer pasó del ámbito municipal al nacional. Con esto el proceso democrático se robusteció y el sistema político se asentó sobre una base social más amplia.

En relación directa con la supresión del párrafo referido del Artículo 115 se encuentra la reforma al Artículo 34 constitucional, el cual otorgó plena ciudadanía a la mujer para permitirle participar en todos los procesos políticos del país. El texto de este artículo fue el siguiente:

Artículo 34.- “Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

I.- *Haber cumplido 18 años, siendo casados, o 21 si no lo son, y*

II.- *Tener un modo modesto de vivir”*.¹⁰⁷

Es, pues, la importancia de esta reforma la incorporación plena de la mujer a la vida cívica del país para ser partícipes del impulso al desarrollo nacional.

En cuanto al Artículo 115 se reformó el párrafo segundo de la fracción I. El contenido de la reforma, reafirmaba el criterio de no reelección federal, estatal y municipal, establecido en las reformas de 1933, ratificando la no reelección de presidentes municipales, regidores y síndicos y cerraba la posibilidad de que los suplentes fueran reelectos al término de su gestión como propietarios, tal y como había sido establecido en la misma reforma de 1933.

6ª Reforma Constitucional: 6 de febrero de 1976

La sexta reforma constitucional al Artículo 115 fue, sin lugar a dudas, el inicio del proceso del fortalecimiento municipal. Esta reforma ocurrida el 6 de febrero de 1976 integró a los municipios del país a los procesos de planeación y regulación de su desarrollo.

La Reforma adicionó las fracciones IV y V al artículo en cuestión, bajo el texto que enseguida se refiere:

Fracción IV.

“Los Estados y los Municipios en el ámbito de su competencia extenderán las leyes, los reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal en la materia -(Art. 27.-...” La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población: para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación

*de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento a la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de la población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de la población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación”.*¹⁰⁸

Fracción V.

*“Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros en apego a la Ley Federal de la materia”.*¹⁰⁹

Pese a todo el impulso, el fortalecimiento de la institución municipal fue primordialmente referido al ámbito urbano, a los núcleos de población. Claro, se entendía que ahí hubiera “más” requerimientos sociales por parte de sus habitantes, y que debería existir cierta prioridad en la toma de decisiones y en la realización de acciones que satisficieran estas demandas, sobre todo en lo referente a los servicios públicos.

El mérito de esta reforma es que por vez primera de manera directa se hacía responsables a los municipios de autorregular y planear su desarrollo. Además de obligarlos a emitir los reglamentos y disposiciones administrativas necesarias para ello; por esta razón, las tareas tendrían que sujetarse a un marco jurídico y administrativo que delimitara el accionar y vea, asimismo; porque se atiendan debidamente las necesidades de la comunidad municipal.¹¹⁰

No obstante, el ordenamiento del desarrollo está lejos de ser el mejor. Se carece de normas, programas y acciones, integrales, coordinadas, impulsoras del desarrollo.

En el fondo, en 1976 empezó un proceso que pretendía atender e impulsar el desarrollo urbano, dejando al margen el impulso del desarrollo rural. A la larga, el impulso desigual y focalizado ha servido más para atender contingencias que para impulsar un desarrollo equilibrado y ordenado. El resultado ha sido un ahondamiento en el crisol nacional, tan contrastante hoy como lo como era a principios del siglo xx.

A casi 30 años de emitida esta Reforma ni el desarrollo urbano, ni el desarrollo rural han sido debidamente planeados. El marco normativo y programático es mínimo en comparación con las necesidades existentes.

En el Congreso Federal se siguen regateando las normas que hagan posible una regulación y un ordenamiento adecuados a la realidad que vivimos. Existen graves rezagos normativos, programáticos y de acciones. No obstante el deterioro del territorio y sus recursos avanza a pasos agigantados.

7ª Reforma Constitucional: 6 de diciembre de 1977

La séptima reforma aconteció el día 6 de diciembre de 1977 y se presentó ésta como una adición al Artículo 115, adjuntando al inciso b) de la Fracción Tercera el texto siguiente:

*“...De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales, y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes”.*¹¹¹

La reforma anterior, de febrero de 1976, se había manifestado como un intento de fortalecer al municipio al otorgarle facultades para planear y regular su desarrollo. La reforma de 1977 se extendió al terreno político al estipular constitucionalmente el derecho de la comunidad municipal a verse representada ya no sólo por quienes mayoritariamente habían sido elegidos por la ciudadanía para salvaguardar los intereses comunitarios, sino también por representantes de intereses menores que tuvieran acceso de los cargos públicos y velasen por el bienestar de dichos intereses.¹¹²

Sin embargo, el establecimiento de un número determinado de habitantes para que un municipio pudiera ver representado el interés minoritario no fue de envergadura para el sistema político mexicano, pues sólo llevó a gozar de esta facultad a un número ínfimo de los 2 mil 378 municipios, del país en ese entonces, y que oscilaba en 35 y 36 municipios.¹¹³

La reforma de 1976 quedó trunca al referirse sólo a los municipios urbanos para planear y regular su desarrollo. La de 1977, pecó de falta de observancia política, pues consideraba sólo a unos cuantos municipios para verse favorecidos con el principio de representación proporcional, lo cual significaba que la voluntad política para distribuir el poder a lo largo y ancho del territorio nacional tenía sobre sí el peso enorme de la estructura centralista que por décadas había regido los destinos de la nación con lineamientos siempre dictados desde el centro hacía la periferia y que difícilmente podría revertirse. Al favorecer a unos cuantos núcleos de población se excluía a la gran mayoría de estos de la representatividad y de las decisiones del desarrollo.

Así, pese a que la apertura política buscaba llevar representantes de ideologías y proyectos minoritarios a los cuerpos legislativos de los Estados y de los Ayuntamientos municipales, esto era incompleto, selectivo, excluyente.

Con los años las variables socio-económicas y políticas citadas se agudizaron. Hubo reclamos de inclusión, demanda de mayor representatividad. Las crisis económica y social se agudizó y la política iba por el mismo camino. El inicio de los años 80 fue marco para que se gestara una impostergable modificación en y para la vida de los municipios de México.

8ª Reforma Constitucional: 3 de febrero de 1983

La crisis económica que asolaba al país desde 1979 y que amenazaba con convertirse en una crisis político-social, en el sentido de que el régimen gubernamental en turno perdía cada vez más credibilidad frente a la sociedad. Era urgente la revisión de los planteamientos políticos, de los planes y programas de desarrollo y de las posibilidades de los mismos para dar solución a los principales problemas que afrontaba el país.¹¹⁴

La capacidad del Estado Mexicano para seguir atendiendo las demandas de la población se veía mermada por la crisis que padecían las arcas nacionales. No era posible fomentar el desarrollo en razón de continuar endeudando al país tanto interna como externamente; además de que los empréstitos requerían de la garantía de pago que sólo podría llevarse a efecto con el crecimiento de la economía nacional y que cada vez los intereses eran más altos.

Por otra parte, la estructura burocrática del Estado significaba en lugar de un apoyo administrativo y práctico para la prestación de servicios una carga para el erario público.

Con estas limitantes la tendencia debía revertirse. Ya no más centralismo, no más concentración política, económica y social.

Bajo estas directrices la plataforma electoral del candidato del Partido Revolucionario Institucional a la Presidencia de la República Miguel de la Madrid Hurtado, para regir los destinos del país en el sexenio 1982-1988; planteó como vértices del desarrollo nacional:

- ✓ La descentralización y la desconcentración de la vida nacional, y
- ✓ El impulso a la planeación y programación.

Buscando bajo los mismos llevar adelante las tareas satisfactorias de las demandas sociales.¹¹⁵

Entre los meses de junio de 1981 a mayo de 1982 se llevaron a cabo consultas públicas y reuniones de análisis en materia de fortalecimiento municipal en toda la República Mexicana. Como resultado de dichos trabajos, una vez en funciones de Presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado, presentó al Congreso de la Unión, una iniciativa¹¹⁶ de reformas y adiciones al Artículo 115 constitucional,

que proporcionaría al Municipio por primera vez en su historia mayores facultades y atribuciones.¹¹⁷

En la exposición de motivos presentada ante la Cámara de Senadores, Miguel de la Madrid señaló que:

“nuestra práctica política dio al federalismo una dinámica centralizadora que no permitió... multiplicar la riqueza, acelerar el crecimiento económico y el desarrollo social,... la centralización se ha convertido en una grave limitante para la realización de nuestro proyecto nacional.

La descentralización exige un proceso decidido y profundo aunque gradual, ordenado y eficaz, de la revisión de competencias constitucionales entre Federación, Estados y Municipios: proceso que deberá analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades federales, y de las autoridades locales y municipales, para determinar cuáles pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las tres instancias del Gobierno Constitucional.

*Estamos convencidos que la redistribución de competencias que habremos de emprender comenzará por entregar o devolver al Municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial de esta institución: el gobierno directo de la comunidad básica”.*¹¹⁸

El fortalecimiento municipal fue, pues, vislumbrado, como hacía cerca de ochenta años, la posibilidad de otorgar formal y prácticamente la facultad municipal para autogobernarse, autorregular su desarrollo y satisfacer los problemas de la comunidad.

La devolución de su autonomía política, que sólo constaba en el plano formal y no el práctico, implicaba la especificidad de las facultades y obligaciones que llevarían al municipio a convertirse en el puntal del desarrollo, en la pieza clave del engrane que sacaría al país de la crisis en que estaba inmerso y que establecía las bases políticas, económicas y sociales que sustentarían su crecimiento.

En este escenario aconteció la octava reforma constitucional al Artículo 115, en febrero de 1983. En ella el artículo pasó de cinco a diez fracciones, de las cuales siete correspondieron estrictamente al ámbito municipal, una se refería a la competencia estrictamente estatal y las dos restantes implicaban la intervención de ambos órdenes de gobierno para promover el desarrollo nacional.¹¹⁹

A saber, el texto íntegro del Artículo 115 constitucional a partir del 3 de febrero de 1983 –fecha en que aconteció la citada reforma– fue el que a continuación se detalla:

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 siguientes bases:

“I. Cada Municipio será administrando por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado. “Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

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

“En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones sus suplentes ni que se celebrasen nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos.

“Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente o se procederá según lo disponga la ley”.

“II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejaran su patrimonio de acuerdo a la ley.

“Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones”.

“III. Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a).- Agua potable y alcantarillado;*
- b).- Alumbrado público;*
- c).- Limpia;*
- d).- Mercados y centrales de abastos;*
- e).- Panteones;*
- f).- Rastro;*
- g).- Calles, parques y jardines;*
- h).- Seguridad pública y tránsito e;*
- i).- Las demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.*

“Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda”.

“IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad, inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan como base el cambio del valor de los inmuebles.*

“Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones”.

- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, plazos y montos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.*
- c) Los ingresos derivados de la presentación de servicios a su cargo.*

“Las leyes federales no limitaran la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

“Las Legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base a los ingresos disponibles.

“V. Los municipios en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos de construcciones, y participar en la creación y administración de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

“VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios de dos o más Entidades Federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apoyo a la ley federal en la materia.

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

“VIII. Los Gobernadores de los Estados no podrán durar en su cargo más de seis años.

“La elección de los Gobernadores de los Estados será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

“Los Gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, substitutes o encargados de despacho.

“Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación.

- b) *El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que bajo cualquiera denominación, suplan las faltas temporales del gobernador, siempre que se desempeñe el cargo en los dos últimos años del periodo.*

“Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

“El número de miembros de las Legislaturas de los Estados será proporcional al de los habitantes de cada uno; pero en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a los cuatrocientos mil habitantes, y de nueve en aquellos cuya población exceda este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

“De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

“IX. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

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

“Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios a efecto de que estos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.¹²⁰

El renovado texto del Artículo 115 constitucional, fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de febrero de 1983,¹²¹ y entró en vigor en enero de 1984. De manera general la reforma presentada por el Presidente De la Madrid al Congreso de la Unión incluía los siguientes propósitos:

- a) Proporcionar a los Municipios Mexicanos autonomía política, fortalecer su hacienda y devolver facultades que eran ejercidas por los Estados y la Federación;

- b) Fortalecer al Municipio a través de otorgarle mayor libertad para planear su economía en función de sus necesidades internas;
- c) Otorgar facultades a los municipios en materia de desarrollo urbano, así como para intervenir en la zonificación del territorio y en la elaboración de planes de desarrollo urbano municipal, en la creación de reservas territoriales y en el control y vigilancia del uso del suelo;
- d) Establecer –enunciativamente–, por primera vez en el texto del Artículo 115, el listado básico de servicios públicos que los municipios deberían otorgar o prestar;
- e) Permitir las figuras de coordinación y asociación entre municipios para la prestación de servicios públicos; y
- f) Establecer una redistribución de competencias en materia fiscal para los municipios mexicanos (contribuciones, rendimientos por ingresos propios e ingresos por prestación de servicios públicos).

Esta reforma fue sin lugar a dudas la más amplia y profunda que haya tenido este artículo, proyectando al Municipio como el basamento sobre el que ha de erigirse el futuro desarrollo nacional.

No obstante las perspectivas de esta reforma, la descentralización de la vida nacional no fue un proceso integral y acabado, pues el municipio no adquiría autonomía plena.

En el ámbito político se estableció un procedimiento general para desconocer, suspender o declarar desaparecido un Ayuntamiento por parte de las legislaturas locales. Los criterios podían variar de una entidad a otra y eso ponía en riesgo la estabilidad de los Ayuntamientos.

En sentido contrario, también dentro del terreno político, es meritorio reconocer lo referente a que ya no sólo los municipios con 300 mil habitantes o más podrían aspirar a tener diputados de representación proporcional, sino que desde 1983 todos los municipios del país cuentan ya con esa facultad.

En el ámbito financiero, que por muchos años había permanecido al margen de los criterios orientadores de desenvolvimiento nacional y que había supeditado el interés municipal al de los Estados y al de la Federación, a pesar de haber sido uno de los puntos más discutidos del Artículo 115 en el Congreso Constituyente, se modificó la fracción II y se señalaron de manera precisa cuáles serían los rubros que integrarían la hacienda municipal: Ingresos propios, contribuciones a su favor establecidas por las legislaturas locales, participaciones federales y los ingresos obtenidos por la prestación de servicios públicos, son los conceptos básicos que la conforman.

Recuérdese que la superficial redacción original del Artículo 115 en lo referente a hacienda era imprecisa y por ello los municipios carecían de recursos financieros, pues

generalmente eran tanto las legislaturas locales como la Federación quienes señalaban los conceptos que conformaban su hacienda, quienes recibían los ingresos y ellos, también quienes decidían su destino.¹²²

Otro punto importante, dentro de este ámbito, fue la posibilidad que tendrían los municipios para compartir tareas con las Entidades Federativas, y particularmente para celebrar convenios mediante los cuales el Estado se hacía cargo de ciertas funciones administrativas en la recepción de ingresos. Esto en gran parte debido a que la mayoría de los municipios de nuestro país no contaban ni con la infraestructura ni con el personal propio para hacerse responsable de estas actividades. En muchos casos, hay que hacer hincapié, en que la captación de recursos y su distribución sigue bajo la tutela de una autoridad superior, sino ya no de la Federación si ahora de la Entidad Federativa. Lo correcto sería que los municipios asumieran estas atribuciones a fin de garantizarse a sí mismos el cobro y uso de las contribuciones de forma directa y así contar de inmediato con recursos, disminuyendo el tiempo de espera que tardan las Haciendas estatales en clasificar y destinar los recursos pertenecientes a los municipios y los correspondientes a las Haciendas estatales.

Un caso similar ocurre con las participaciones federales, en lo que respecta a su tiempo –trámite– de asignación y entrega desde el orden federal.

Respecto, también a la hacienda municipal fue de gran importancia la facultad de los municipios para contraer empréstitos con instituciones oficiales. Pero lo que nuevamente limitó la acción municipal es estar bajo las disposiciones de la Legislatura local para la autorización de los mismos.

A pesar de la vigilancia de diversos órganos, hoy muchos municipios enfrentan fuertes deudas que se han convertido en limitantes de su accionar, al disminuir el margen de maniobra presupuestal.

Un último aspecto destacable de la Reforma Constitucional de 1983, también del ámbito financiero fue el relativo al proceso hacendario que comprende la elaboración de presupuestos municipales para la captación de ingresos y la erogación de los mismos, procurando con este mecanismo tener un orden y un control de los recursos locales.

El Municipio estaba facultado para aprobar su presupuesto de egresos, lo que lo colocó en posibilidad de destinar sus erogaciones a los rubros que él considerase prioritarios. Pero, de igual manera se supeditó a los Ayuntamientos municipales a la disposición de los criterios de las legislaturas locales en lo tocante a la aprobación tanto de leyes de ingresos como las cuentas públicas. Ello bien puede valorarse como intento trunco de otorgarle facultad al Municipio para decidir el manejo de sus recursos, pues lo mismo que en el ámbito político la última palabra de las cuestiones importantes la tienen las autoridades estatales, en particular la Legislatura local.¹²³

En el terreno administrativo figuraron las cuestiones siguientes:

- La facultad de los Municipios tanto para manejar libremente su patrimonio.
- La facultad para establecer las disposiciones reglamentarias en lo que se refiere tanto a la administración interna del ayuntamiento –organización, estructura y funciones–, como a la prestación de los servicios públicos y a la regulación de la vida de los particulares como partícipes del desarrollo municipal.
- La administración de los servicios públicos, pues ahora la Fracción Tercera del Artículo 115 enunciaba los servicios públicos mínimos que debía prestar el municipio.

También es rescatable la normatividad existente tanto para que un Municipio se asociase con otro Municipio para la cobertura y prestación de los servicios, como para que mediante convenio con la Autoridad Estatal sea ella quien asumiera la responsabilidad de brindar estos satisfactores.

Finalmente dos aspectos de singular importancia son los que señalaban las facultades municipales que integran al mismo a las actividades de planeación.

Por una parte se encontraron las facultades referentes a la regulación del desarrollo urbano, de los grandes, medianos y pequeños centros de población; por otro, lo que respecta a la zonificación de los territorios y a la creación y administración de reservas territoriales. Se buscaba el control de los asentamientos humanos en zonas propias para satisfacer sus necesidades, evitar asentamientos irregulares y que atentaran contra el medio ambiente y contra sí mismos por la peligrosidad que podía presentar habitar en zonas donde los servicios públicos eran difíciles de hacer llegar, donde podían darse inundaciones, etc. Se buscaba, además, vigilar la utilización correcta del suelo y regularizar su tenencia.¹²⁴

Sobre estos aspectos el Municipio Libre Mexicano podía ya, también, emitir y hacer cumplir leyes y disposiciones que acertasen a satisfacer los fines de un desarrollo armónico.

Esta situación no se ha cumplido. En materia de planeación del desarrollo, zonificación del territorio, ordenamiento territorial, previsión de desastres, etc. Falta mucho por hacer.

9ª Reforma Constitucional: 17 de marzo de 1987

La novena reforma al Artículo 115 constitucional aconteció el 17 de marzo de 1987. En términos generales, las modificaciones al citado artículo quedaron como sigue:

“Artículo 115.– ...

I a VII.– ...

VIII. *Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.*

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución y sus disposiciones reglamentarias”.

Al confrontar esta reforma con el texto final del 3 de febrero de 1983, la de 1987 presentaba las siguientes situaciones:

- a) Hasta la fracción VII el texto permaneció invariable, a partir de la octava se observaron cambios;
- b) La fracción VIII del artículo reformado el 3 de febrero de 1983 pasó a ser las fracciones I y II del Artículo 116 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*;
- c) La que era la Fracción IX pasó a ser la VIII a partir del 17 de marzo de 1987, y
- d) La fracción X pasó a ser la fracción VI del Artículo 116 constitucional.

Entre los aspectos destacables están que se introdujo como precepto constitucional el principio de la representación proporcional para la conformación de los miembros del Ayuntamiento de conformidad con el número de puestos de elección popular y con las leyes que cada entidad federativa emita sobre la materia.

En este orden de ideas, fue meritorio el reconocimiento a la pluralidad de ideas, a la diversidad de corrientes de pensamiento y conformación de municipios donde la representatividad de los variados intereses tendría, desde ese momento, presencia en la toma de decisiones acerca del municipio en turno.

A este momento, el logro de la autonomía municipal se vislumbraba aún como un proceso que a largo plazo debía hacer de la Institución municipal el orden capaz de satisfacer sus necesidades y de promover su desarrollo, pero ello se alcanzará en el momento en que no deba supeditarse a autoridad ninguna, pese a estar integrado a un proyecto nacional de desarrollo, y en el momento en que además, cuente con los recursos e infraestructura necesaria para satisfacer los requerimientos sociales que día con día le son planteados.

No basta la voluntad formal de una reforma constitucional, hace falta la voluntad y actividad práctica de los sectores público, privado y social para integrarse al impulso del crecimiento nacional.

De un lado la voluntad política para otorgar plena autonomía al Municipio es un hecho que aún no se consuma. Por otro, la falta de recursos, capacidad y voluntad municipal para hacerse cargo de las tareas que le corresponden impide también llevar adelante el fortalecimiento de esta institución. Se observa necesaria una reforma más profunda al texto constitucional y la emisión de una Ley Federal que reglamente al Artículo 115 para uniformar al desarrollo y para liberarlo de la sumisión a autoridades de los otros dos órdenes de gobierno: El Federal y el Estatal.

10ª Reforma Constitucional: 23 de diciembre de 1999

Antes de ser aprobada la décima reforma al Artículo 115 constitucional se presentaron y analizaron por parte de los legisladores federales diversas propuestas de singular interés. Algunas de ellas fueron las que a continuación se citan:

- ✓ El limitar algunas funciones de las Legislaturas Locales para darles mayores atribuciones a los Municipios en materia hacendaria y administrativa;
- ✓ El promover el pago del impuesto predial a los ayuntamientos por parte de las empresas de participación estatal;
- ✓ El que la policía preventiva estuviese a cargo de los municipios y no de los gobernadores, incluso en las capitales estatales;
- ✓ El ponderar la posibilidad de la reelección inmediata de los alcaldes;
- ✓ El considerar la ampliación de los periodos de gestión gubernativa de los alcaldes;
- ✓ El reconocer el sistema de usos y costumbres para la integración de los ayuntamientos;
- ✓ El garantizar a los ayuntamientos el Derecho de Iniciativa en materia tributaria;
- ✓ El establecer medios y órganos de impugnación para dirimir controversias entre los particulares y la administración pública municipal;
- ✓ El facultar a los ayuntamientos para decidir la reglamentación de las formas y procedimientos de la participación ciudadana y vecinal en cada municipio;
- ✓ El dar atribuciones a los miembros del Ayuntamiento para que por mayoría calificada decidan la afectación del patrimonio inmobiliario del municipio, así como la firma de convenios en favor del desarrollo local, y
- ✓ La posibilidad de asociación de municipios de un mismo estado, o de varios estados, para la eficaz prestación de los servicios públicos o para un mejor desempeño de sus funciones. Empero cuando esto se dé entre municipios de 2 o más estados, la asociación deberá ser aprobada por las legislaturas de los mismos.

El texto aprobado en esta reforma fue:

“Artículo 115

-
- I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y*

síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

.....
.....

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

II.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

- a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;*
- b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;*
- c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;*
- d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria*

solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

- e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.*

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores.

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;*
- b)*
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;*
- d)*
- e)*
- f)*
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;*
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e*
- i)*

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;

IV.

- a) a c)*

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;*
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;*
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;*
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;*
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;*
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;*
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;*
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; y*
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.*

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;

VI.

VII. *La policía preventiva municipal estará al mando del Presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.*

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;

VIII.”

La décima reforma al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos constituyó, sin duda, un intento más por adecuar a la realidad nacional las reglas organizativas del Estado Mexicano en el orden de gobierno municipal.

La décima reforma fue producto de un amplio proceso de debates, de análisis de diversas propuestas, de consensos y de afinidades, e incluso de disensos, entre los actores políticos y entre los estudiosos.

De esta reforma se ha dicho y escrito que satisfizo los diversos intereses de los municipios de México, para impulsar el desarrollo integral de nuestro país, tan diverso política, social y geográficamente.

De igual manera se han expresado voces de inconformidad con la misma, pues se estima que no beneficia por igual a municipios urbanos que rurales; que los municipios no tienen aún representación en el Sistema de Coordinación Fiscal; que no está a detalle precisado el campo de la reglamentación municipal; que debe asentarse en este artículo que la distribución federal participable debe ser 60 por ciento para la federación, 20 para las entidades federativas y 20 por ciento para los municipios, etc.

En fin, esta diversidad de opiniones enriqueció el debate, sentó argumentos para la reflexión, propició críticas y generó propuestas. El Artículo seguía y sigue siendo perfectible.

11ª Reforma Constitucional: 14 de agosto de 2001

La décimo primera y más reciente reforma al Artículo 115 constitucional se dio como consecuencia de las negociaciones y aprobaciones de la *Ley sobre Derechos y Cultura*

Indígenas, para reconocer de manera puntual y específica la posibilidad de coordinación y asociación de las comunidades indígenas, muchas de las cuales se rigen por usos y costumbres.

El texto constitucional quedó como sigue:

Artículo 115 constitucional, fracción III, último párrafo.

“Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley”.

La posibilidad de asociación y coordinación se convierte en una opción más para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas, pero no aseguraba ni asegura atención a sus problemas ni la promoción del desarrollo.

Prácticamente este tipo de comunidades son las más marginadas del país, las que tienen menos oportunidades de desarrollo.

En términos generales, lo focalizado de la reforma al dirigirse a un sector específico de la sociedad pareció actuar en su favor. La realidad de muchas comunidades habla de que antes y después de la Reforma las condiciones de vida siguen igual o empeorando y que entre las buenas intenciones y la realidad hay aún un largo trecho por recorrer.

III.4. Reformas constitucionales. Sentido e importancia

La Reforma Municipal como proyecto de nación, considerando como tal los procesos políticos, los proyectos de desarrollo y las modificaciones normativas, no ha corregido por decreto la realidad local.

Cabe entonces reflexionar el sentido e importancia de los cambios o reformas al Artículo 115 la luz de tantas ideas, luchas y magros resultados.

En torno a los cambios a Constituciones y normas, Aristóteles argumentaba cuatro siglos antes de Cristo, en su obra *Política*, que todo cambio, en todo proyecto, o bien es una corrección o bien una mejora, una ampliación o una profundización; un esclarecimiento o una restricción; y aún con la finalidad de alcanzar los objetivos propuestos, modifica el desenvolvimiento, la aplicación, la dirigencia de este proyecto y lógicamente, su ejecución.

También refería que cuando la Constitución ha debido hacer cambios a sus lineamientos, ello ha obedecido, principalmente a dos orientaciones básicas:

- a) Si la Constitución propicia que los regímenes Estatal o municipal, o algún sector social o productivo se incorporen al desarrollo del país, esto lo hace vía

adecuación legal; otorgando con ello facultades o atribuciones para que pueda cumplir el cometido que establece su origen.

Dicha adecuación hace palpable la flexibilidad del texto constitucional. Con el otorgamiento de estas atribuciones, que anteriormente estaban en poder única y exclusivamente del orden federal, se palpa un relajamiento de la Carta Magna, pues es una cesión de facultades, una redistribución de competencias.

- b) Pero, si sucede lo contrario, es decir que el orden federal de gobierno se apropie, retire o se cree atribuciones exclusivas, con las que pueda tomar decisiones y hacerlas cumplir al margen de la actuación de los gobiernos estatal y municipal y de cualquier otro sector social o productivo, está restringiéndolos al arbitrio de sus facultades y competencias.¹²⁵

Ahora bien si a lo anterior agregamos que la Constitución Federal que nos gobierna es en esencia un proyecto democrático y representativo, cuyos principios básicos de gobierno y administración descansan en los artículos 40 y 115 de la misma, al integrar una federación de Estados Libres y Soberanos que a su vez están formados por municipios autónomos y también libres, pero que tal estructura se resquebraja sino corresponde a una realidad y sus lineamientos deben ser modificados a cada momento para adecuarse a las variantes circunstancias, da pie a pensar que como norma fundamental no posee las bases firmes ni el peso que matice y obligue su cumplimiento.

A todo esto, ¿Qué garantía tienen los municipios de no ser víctimas de una reforma constitucional que lesione sus intereses? Ninguna, pero no por la Constitución en sí misma sino por la evolución de nuestra sociedad.

La Reforma Municipal se ha convertido en las últimas tres décadas en uno de los proyectos y procesos políticos más trascendental de la historia nacional reciente, que a partir de las modificaciones constitucionales de 1983 ha buscado los caminos y causas que permitan llevar adelante el desarrollo integral de la sociedad mexicana.

Durante los últimos 30 años el Estado Mexicano ha sido objeto de un importante número de transformaciones políticas, económicas y sociales. Para adecuarse a los nuevos tiempos, los regímenes gubernamentales de las décadas de los años 80 y 90 impulsaron diversos programas para reorganizar y redefinir el ámbito de acción de los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal; promovieron la re-estructuración de las instituciones públicas y reformaron y/o elaboraron nuevas normas de convivencia social.

Simultáneamente la llamada sociedad civil alcanzó importantes niveles de participación e influencia en la toma de decisiones sobre el desarrollo de sus comunidades, de sus municipios, de sus estados, y de la nación misma.

No obstante, el México actual sigue siendo un complejo crisol social. La crisis económica que asola a nuestro país desde principios de los años 70 ha provocado el crecimiento de la pobreza y de la pobreza extrema a niveles que amenazan con el desbordamiento social en muchas regiones del país; la apertura económica y comercial no ha beneficiado por igual a las empresas grandes, medianas y pequeñas, pues la mayoría de estas últimas han sido desplazadas del mercado; la apertura política ha dado paso a una creciente competencia partidista y a la ciudadanización de las instancias organizadoras, reguladoras y promotoras de los procesos electorales, pero la democracia política no se equipara aún con la democracia económica y social. Es más, es inobjetable que hoy día avanzan en direcciones encontradas. Incluso, después de cada proceso electoral local o federal deben hacerse adecuaciones legales para satisfacer inconformidades.

A partir de los años 80, del siglo xx, teniendo como fundamento procesos gubernamental-administrativos como la Descentralización de la Vida Nacional, la Solidaridad Social y el Nuevo Federalismo se han instrumentado planes, programas y procesos de redistribución de competencias, atribuciones y recursos entre los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal, buscando atender las múltiples demandas de la sociedad mexicana y sentar las bases del desarrollo integral nacional.

A lo largo de las últimas décadas la llamada Reforma del Estado se ha orientado a la creación y modificación de reglas e instancias electorales que den certeza, credibilidad y confianza a los procesos de elección de autoridades; a la desincorporación, venta y cierre de empresas y entidades públicas a efecto de reducir el gasto público; a la apertura comercial y a la apertura a la inversión externa en diversos rubros de la economía otrora vedados.

Hoy, la reorganización del Estado ha sumado de manera decidida a la participación comunitaria en la toma de decisiones, en la gestión de apoyos o en la legitimación de acción del ejercicio de la autoridad: así como en el otorgamiento a éstas de facultades y atribuciones para decidir su desarrollo.

Recapitulando sobre los principales momentos del desarrollo municipal tenemos:

- 1) Desde entonces hasta 1976, año en que ocurrió la sexta reforma al Artículo 115, que incorporó el Municipio Libre al Sistema Nacional de Planeación del desarrollo, no había ocurrido ningún proceso que recuperara el papel e importancia del municipio en el quehacer nacional. Ser parte de la identificación de prioridades, la definición de proyectos y la jerarquización de acciones, dio a este orden de gobierno un papel básico en el tipo de país que debía impulsarse.
- 2) En 1977 se dio la apertura política para tener en el seno de los ayuntamientos a representantes de intereses minoritarios de la comunidad municipal; pero, al requerir los municipios un mínimo determinado de habitantes para gozar de este

derecho se marginó a la gran mayoría de éstos; pues eran únicamente entre 35 y 36 los municipios que poseían esta población de los 2 mil 378 que integran el espectro nacional. La prerrogativa fue, pues insuficiente, limitada y de bajo impacto.

- 3) La reforma constitucional de 1983 al Artículo 115 fue justificada e impulsada como el cambio que los municipios requerían para fortalecerse política, económica y administrativamente. Los retos de la realidad, sin embargo, eran y son mayores que los alcances de la reforma. Pues, si bien los municipios vieron fortalecida su personalidad jurídico-política respecto del gobierno federal, la puesta en práctica difiere del contexto verídico.

El control ejercido por el orden federal pasó a ubicarse en el terreno local, en el de las legislaturas de los estados que regulan, limitan, condicionan o controlan, el accionar de las facultades municipales. Muchas de las acciones municipales ya citadas debían y deben ser aprobadas por las legislaturas locales, aun restando oportunidades a los municipios.

- 4) La Reforma de 1999 encontró eco sólo en los ámbitos urbanos, excluyendo el desarrollo rural. Muchos planes y programas de los ámbitos federal y estatal están hechos para favorecer el desarrollo de los centros de población.

En contraparte, para impulsar el desarrollo rural se han creado leyes y programas que están lejos de ser complementarios de y con las decisiones a favor del desarrollo urbano. Por el contrario, parecen reflejar dos México, dos proyectos distintos.

III.5. Balance de la Reforma Municipal

— Balance formal al texto constitucional del Artículo 115

En el terreno formal las limitantes para hacer del municipio el principal promotor del desarrollo nacional se situaban en el mismo texto del Artículo 115.

Por siglos la Institución Municipal ha sido relegada a un segundo o tercer plano. Incluso al ser reconocido constitucionalmente no ha tenido el peso y la importancia que le permita impulsar su propio desarrollo, pues normativa y operativamente ha sido subordinada en la estructura gubernamental.

Un breve análisis del Artículo 115 constitucional da pie a las conclusiones siguientes:

El párrafo primero instituye al Municipio Libre como el régimen interno de las Entidades Federativas y como basamento de su división territorial, política y administrativa.

Un régimen es un modelo determinado de gobierno y administración. Goza de Autoridad y en un Estado de Derecho se conduce con apego a normas que le otorgan libertades y le confieren obligaciones.

Empero, hasta 1999, la fracción primera del mismo artículo iniciaba la serie de limitantes al desarrollo municipal. Pues, pese a otorgarle facultades para elegir libremente a sus gobernantes y a expresar la inexistencia de autoridades intermedias entre el gobierno estatal y el municipal, manifestaba que los municipios serían administrados y no gobernados por un ayuntamiento de elección popular.

La mera administración se circunscribe en un acatamiento y puesta en práctica de reglamentos, normas y proyectos, encaminados a cumplir con fines específicos. La autoridad está en función de un grado jerárquico, de capacidad de mando y responsabilidad, de mayor a menor grado.

La Reforma Constitucional de 1999 reconoce al municipio como orden de gobierno. Y por gobierno debe entender, entonces, la facultad para emitir y hacer cumplir disposiciones propias, no sólo para acatar y obedecer.

Gobernarse significa la posibilidad de defender los intereses propios y de moldear el desarrollo de acuerdo a criterios surgidos al interior de la comunidad, que sin afectar el desarrollo nacional se erijan como normatividad que satisfaga requerimientos y proyecte la atención de las necesidades colectivas.

La redacción previa a 1999 llevaba a interpretaciones diversas, en muchas ocasiones a fines opuestos al espíritu de la ley; por ello se antojaba meritorio hacer una revisión ya no de los fines sino del contenido del texto a propósito de que no fueran desvirtuados estos por entenderse equivocada o incompletamente.

En la práctica este reconocimiento y fortalecimiento al papel de orden de gobierno deja mucho que desear, pues política, económica, administrativa y operativamente, sigue siendo un orden dependiente, subordinado y sujeto a criterios, orientaciones y apoyos centralizados y concentrados en los órdenes federal y estatal de gobierno.

En esta misma fracción se presenta otra limitante a la autonomía política municipal en el sentido de que para suspender ayuntamientos, declarar su desaparición o suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros se sujeta el municipio a la decisión de la Legislatura del Estado, de conformidad con las leyes locales y las causas que ésta señale.

En el supuesto de respetar la soberanía de los Estados, se confiere a sus legislaturas, la facultad de regular esta atribución, aun a riesgo inevitable de que se emitan normas diversas y contradictorias a lo largo y ancho del país. Adolecer de un patrón de principios, criterios y bases que enuncien, y hasta donde fuera posible uniformen los juicios y dictámenes en materia de desaparición, suspensión o revocación de Ayuntamientos o

de sus miembros, era un riesgo que no asegura el desenvolvimiento armónico de los municipios de México.¹²⁶

En la fracción segunda se cita la personalidad jurídica del municipio, ligada ésta a la facultad para que emita el Bando de Policía y Buen Gobierno, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de interés comunitario.

La personalidad jurídica garantiza al municipio la libertad para manejar libremente su patrimonio –conjunto de bienes, derechos y obligaciones que posee–.

Su facultad normativa está enteramente subordinada a los lineamientos federales y estatales. Las disposiciones normativas municipales son lineamientos ordinarios, de carácter reglamentario, exclusivos de su esfera de acción en cualquiera de sus modalidades para la organización interior del Ayuntamiento, para la prestación de los servicios públicos o para regular la vida de la ciudadanía.

El mayor peso de su personalidad jurídica está en la facultad de iniciar leyes de orden estatal –iniciativa del documento normativo, estudio y análisis, dictamen y promulgación– ante la Legislatura Local.

Respecto a la prestación de los servicios a que hace mención la Fracción Tercera y en la cual se indican los rubros mínimos o básicos a prestar para el desarrollo del municipio, es imprescindible señalar que si bien el origen de la reforma de 1983 y la enumeración de los servicios públicos se vislumbraron como una actividad que reeditaría ingresos a las arcas municipales la realidad ha demostrado que más que un apoyo para la administración hacendaria se ha constituido en una carga.

La carencia de infraestructura para dotar, administrar y mantener los servicios ha puesto al municipio a disposición de formas alternativas, como son la asociación municipal, la coordinación Estado-Municipio y la concesión.

La colaboración Estado-Municipio por vía de convenios impide la libre administración de los servicios, pues al ser la Entidad quien se responsabiliza de la prestación de tal servicio es también quien recibe los ingresos, y quien, posteriormente se encarga de distribuirlos. Con lo cual su ámbito de competencia –del municipio– se restringe en lo referente a autonomía financiera.

La concesión a particulares de la prestación de los servicios es una alternativa que libera financieramente de la carga a los municipios, pero que no asegura que quien o quienes los otorguen velen por el interés general de la comunidad más que por el propio; y que se interesen más por la rentabilidad que por el beneficio colectivo.

La Fracción Cuarta que remite al ramo hacendario implica también una problemática entre realidad y práctica. Debido fundamentalmente a la carencia de infraestructura

que merma el cobro de los servicios. Nuevamente es delegada esta responsabilidad al contexto local. El cobro de los ingresos y la posterior distribución de los mismos implican un tiempo trámite que impide al municipio contar con el personal y equipo de oficina propio para la rápida atención de este trabajo. La delegación en el orden estatal de esta actividad supedita nuevamente su operación, administración y la obtención expedita de recursos al triangular la función.

Respecto a las participaciones federales estas se hacen efectivas a los municipios en los montos y plazos fijados por la Federación y por las legislaturas locales. El tiempo –trámite– de distribución es largo. Y, en general, el monto que reciben los municipios del total de las participaciones asciende a un 20 por ciento, excepto Coahuila y Baja California que otorgan el 35 por ciento.¹²⁷

También en este ámbito son las legislaturas locales quienes están sobre el proyecto municipal. Si bien los miembros de este cuerpo colegiado son representantes del pueblo, ello no asegura la defensa particular del interés y las aspiraciones de un determinado municipio, ya que ellos se rigen por criterios generales hacia su Estado, y en lo particular hacia el distrito electoral del cual emanaron por vía de la elección. Sería, pues, meritorio, que cada municipio tuviera un representante hacendario ante el Estado y que fruto, de la coincidencia de intereses y de apego a prioridades del desarrollo, se fijaran los montos correspondientes a cada administración municipal. Evitando la intervención de las autoridades del Estado, y de la Legislatura en este aspecto.

En Tlaxcala, la distribución de los recursos federales se transparenta al repartir una determinada proporción del total por índice poblacional y otro tanto por índice de marginación. La fórmula, los calendarios de recepción y entrega y los montos de recursos, se publican en el Diario Oficial del Estado, evitando actitudes discrecionales de los servidores públicos.

Un último señalamiento es la dependencia formal en lo que toca a la aprobación de las leyes de ingresos municipales y a la revisión de sus cuentas públicas, ya que sobretodo en el primer aspecto priva el criterio estatal por sobre el municipal para integrar los rubros de ingresos y los montos que los conformaran. En muchos casos la revisión da paso a la polémica de tipo partidista y se deja de lado el análisis objetivo.

Sea que las posiciones tengan o no razón, se desacreditan procesos institucionales y a las instancias mismas.

La Quinta Fracción que fija los criterios con que los municipios deben conducirse en el ámbito de planeación del desarrollo y la facultad de que gozan para la expedición de reglamentos y disposiciones administrativas da prioridad al contexto urbano y deja al arbitrio del buen entendedor lo que se reserva al contexto rural. Y, si bien es cierto que existen hoy un número mayor de pobladores asentados en puntos geográficos

determinados del país, esto no hace olvidar a las más de 200 mil comunidades dispersas existentes en nuestro territorio. La mayoría de estas comunidades carecen de los servicios públicos indispensables, como pueden ser el agua potable, energía eléctrica, centros de salud, escuelas, maestros, médicos, bienes, alimentos, entre otros.

Así pues, si desde 1976 se regula y controla el crecimiento urbano y se protege el medio ambiente de la contaminación, es propio que esta prevención se extienda al ámbito rural, zonas geográficas y sociales que financiera, técnica y educativamente, requieren de apoyos cada vez en mayor cantidad y calidad para mejorar y acrecentar la productividad, la seguridad social y las oportunidades de desarrollo.

La realidad nos habla de un país creciendo en desorden tanto en el ámbito urbano como en el rural. A 37 años de instituida la planeación municipal y a 30 de haber realizado la reforma municipal más trascendental para este orden de gobierno, la de 1983, quedan muchas tareas urgentes de resolver.

La Fracción Sexta enmarca los lineamientos que rigen la colaboración intermunicipal cuando ésta se ubica en un plano conurbado de municipios y entidades federativas. Cuando ocurra esto, es propio que se conjunten esfuerzos de la federación, las entidades federativas y los municipios para planear, regular y coordinar el desarrollo.

En un marco de apego a la soberanía local y de evitar conflictos entre las entidades federativas y entre los mismos municipios, la asociación y la colaboración significan mecanismos de salvaguarda y garantía de paz y de conciliación de intereses; pero en la realización de estas actividades o acciones se restringe, en primer término, la autonomía local. A saber:

Los convenios entre la Federación y los Estados, o entre las mismas entidades federativas, condiciona el quehacer municipal a criterios de los primeros, al considerar que deben intervenir órdenes de gobierno con mayores facultades y ámbito de competencias para llevar a cabo acuerdos de colaboración entre municipios para subsanar requerimientos por el hecho de pertenecer a entidades federativas distintas y no poder tomar decisiones como las que se dan cuando los municipios pertenecen al mismo Estado.

¿Acaso, existirán principios políticos, económicos y sociales distintos al respeto mutuo, a la coincidencia de intereses y a velar por el beneficio colectivo para llevar a efecto estos acuerdos? o ¿La autonomía política debe verse como algo abstracto, que en el contexto de la realidad se limita a ciertos procedimientos administrativos ordinarios, siempre sujetos a leyes federales y estatales?

Una vulneración más de la autonomía municipal se encuentra en la Fracción Séptima al someter a la autoridad del gobierno del Estado o del Ejecutivo Federal el mando de la fuerza pública.

En contraposición a la Fracción Tercera del Artículo en análisis, que enumera los servicios públicos mínimos a otorgar por el municipio y entre los que se destaca el de la seguridad pública, existen actualmente en México 31 municipios, capitales de Estado, que tienen en su mayoría por jefe de los cuerpos de seguridad al titular del Ejecutivo estatal. A estos 31 municipios se agrega el Distrito Federal y a todos estos se suman los municipios donde transitoriamente residieron tanto el Presidente de la República como los gobernadores de cada Estado; esto es una restricción más a la autonomía municipal, y al pretendido fortalecimiento de su autoridad.

Más aún, la creciente inseguridad que vive nuestro país debido, entre otros factores, a la deficiente preparación de los cuerpos policiales estatales y municipales; la carencia de equipamiento de estos; la corrupción de algunos miembros de los cuerpos de seguridad; la impunidad prevaleciente; la poco efectiva procuración de justicia; etc., han puesto en el centro de la polémica la existencia de los cuerpos de seguridad de las entidades federativas y de los municipios, planteando ser sustituidos por cuerpos federales y de mando único. En este contexto se da prioridad al carácter policial y persecutorio del delito, dejando de lado la prevención del mismo; omitiendo el papel e importancia del trabajo comunitario, local, de cuerpos de seguridad conocidos en la comunidad, que viven y trabajan por ella.

Si bien esto ha venido cambiando, la violencia creciente en muchas regiones del país ha llevado a plantear y ejecutar que en muchos municipios el mando de la policía recaiga en un cuerpo policiaco estatal o, incluso, que se haya cedido esta función al gobierno federal, en los cuerpos de la policía federal, el ejército o la marina. Por cualquiera de las razones expuestas, el texto constitucional queda de lado.

La Octava Fracción faculta al municipio para convenir las relaciones de trabajo ocurridas entre los ayuntamientos y sus trabajadores, sujetando la relación a las normas federales y estatales del ramo.

La experiencia de muchos años es de claro-oscuros:

- ✓ Por lo general cada tres años las administraciones municipales renuevan al personal, perdiéndose la capacidad y experiencias adquiridas;
- ✓ La falta de pericia en la culminación de relaciones laborales ha puesto a muchos municipios en la antesala de la banca rota al enfrentar millonarias demandas que, por lo general, son pérdidas;
- ✓ Muchos cargos municipales se utilizan para pagar apoyos recibidos en las campañas electorales;
- ✓ El Servicio Civil de Carrera y la Profesionalización se han convertido en modas y no en verdaderos esquemas de formación de profesionales del servicio público cuya carta de presentación y de preservación en el cargo sean los resultados que entregan a la ciudadanía;

- ✓ No existe una instancia nacional responsable de la formación, capacitación, profesionalización, adiestramiento y actualización, de personal municipal;
- ✓ No existe un Programa Básico de Contenidos para la preparación de personal al servicio de los Municipios;
- ✓ No existe un proceso nacional de formación, seguimiento y evaluación del desempeño del trabajo y de los resultados entregados por los servidores públicos municipales, y
- ✓ En contraparte, existen muchas instancias prestadoras de servicios de capacitación a los municipios a los que nadie pide cuentas sobre su trabajo, pero que absorben grandes presupuestos de los Ayuntamientos por el trabajo realizado.

En 1984, para consolidar la 8ª Reforma Constitucional se creó el Centro Nacional de Estudios Municipales.

Por todo lo anterior, es válido hacer notar que tanto en los niveles formal como práctico existen limitantes para el desarrollo y fortalecimiento municipal. Estas obstaculizan y limitarán, mientras existan, ver materializadas las proyecciones de todo desarrollo.

Así pues, luego de once reformas constitucionales al Artículo 115 constitucional, ocurridas entre 1917 y 2001, el Municipio Libre Mexicano no cuenta con la autonomía política, financiera y administrativa que impulse su desarrollo.

Agreguemos a estas situaciones la falta de una ley reglamentaria del Artículo 115, situación que invita y ha dado pauta a la interpretación más variada del mismo.

Un último apunte del capítulo:

En 1984 se creó el Centro Nacional de Estudios Municipales, con el propósito de impulsar y consolidar la 8ª Reforma al Artículo 115 constitucional.

A fines de los años 80 y principios de los 90 cambió su denominación por Centro Nacional de Desarrollo Municipal.

Al inicio del nuevo siglo, cambió nuevamente de nombre de la institución por el de Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.

En esencia fue creado para ser una instancia de vinculación política entre la Federación y las instancias estatales de promoción y apoyo al desarrollo local. Luego fue ampliando sus actividades y se convirtió en un área de publicaciones, capacitación, documentación y apoyo técnico.

No obstante sus atribuciones políticas, esta institución no ha logrado consolidarse como:

-
- La gran promotora del desarrollo local;
 - La coordinadora de esfuerzos institucionales;
 - La orientadora por excelencia del quehacer gubernamental federal;
 - La principal asesora de la gestión de apoyos de la Federación a Estados y Municipios; y
 - La instancia que promueve el intercambio de experiencias.

La oportunidad histórica que hoy tiene es la de hacerse cargo del debate nacional, promover cambios de fondo y coordinar esfuerzos de los tres órdenes de gobierno.

Habrà que actuar con sutileza, astucia y buenos oficios.

Capítulo IV

ESCENARIO ACTUAL DEL DESARROLLO MUNICIPAL

Capítulo IV ESCENARIO ACTUAL DEL DESARROLLO MUNICIPAL

IV.1. Desarrollo y Fortalecimiento Municipal. La crisis del modelo de desarrollo, sus implicaciones institucionales y sociales

Escenario mundial

El actual modelo de desarrollo económico y social produce y reproduce cada vez más subdesarrollo, genera cada vez más desempleo, hace a millones de personas pobres más pobres y miserables, a algunos países los depauperiza en tanto que otros concentran y centralizan cada vez más riqueza.

A consecuencia del “desarrollo”, y teniendo a éste como pretexto, se ha deteriorado en grado extremo el medio ambiente, se han destruido los modos y sistemas de producción de bienes y de satisfactores de la gente, y la humanidad se enfrenta a un escenario con cada vez menos oportunidades de mejorar los niveles y la calidad de vida de los individuos y de las colectividades.

El reto se presenta enorme si revisamos algunas cifras de instituciones internacionales y nacionales a cuyo cargo está el análisis, el diagnóstico y, en cierta forma, el diseño de programas para atender estas contradicciones y estos problemas del desarrollo. Veamos:

1. El Banco Mundial refiere que el crecimiento económico mundial, salvo honrosas excepciones, alcanza niveles mínimos de expansión, mismos que se ubican por debajo del crecimiento poblacional.
2. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) considera que en 2012 a nivel mundial el número de desempleados se ubicó en 200 millones de personas. El crecimiento mundial cayó por debajo del 2%, según informo la (OIT). Del total de desempleados, cerca de una quinta parte son jóvenes de entre 15 y 24 años.
3. El informe *Tendencias Mundiales del Empleo* señala que el mundo enfrenta un desafío adicional: el de crear trabajo decente para los aproximadamente 900 millones de trabajadores que viven con sus familias por debajo de la línea de la pobreza de 2 dólares al día, la mayoría de ellos en países en desarrollo.
4. Hoy se habla de más de 1000 millones de personas, poco menos de la sexta parte de la población mundial, sin acceso a los mínimos de alimentación. La ayuda alimentaria que se proporciona a países con hambrunas es insuficiente y sigue siendo asistencialista, no está mejorando en absoluto las condiciones de vida de quienes la reciben.
5. Pero hay algo más incongruente: Para satisfacer el hambre mundial en un año se requieren 30 mil millones de dólares. Esta cantidad es inferior en mucho al billón

200 mil dólares que en 2006 significó el comercio mundial de armas. También es muy inferior a los 100 mil millones de dólares en desperdicio de comida que un país desarrollado, Estados Unidos de América, realiza año con año.

6. Particularmente, en América Latina se estimaba en 2005 que 65 millones de personas, cerca del 37% de la población, vivían en áreas rurales; que la mayoría de esta población no alcanza a adquirir satisfactores a sus necesidades básicas de alimentos, y que 2 quintas partes de sus escasos ingresos monetarios, es decir el 40%, provenía de actividades no agrícolas. En los últimos tres años estos índices han empeorado, acrecentando los índices de pobreza y de marginación.
7. El Banco Mundial refiere en sus informes de la economía mundial de todos los años a partir de los años 90 del pasado siglo que 17 de los 22 países de América Latina, entre ellos México, son importadores netos de alimentos, y que entre las causas está el desmantelamiento de los sistemas productivos locales. Esta situación ha hecho más vulnerables no sólo la economía, sino los márgenes de maniobra institucionales, pues hoy los gobiernos deben destinar grandes cantidades de recursos a “asistir” a la población en condiciones de pobreza.

México. La crisis de un modelo de organización

En el caso de México las cifras no son nada alentadoras, pues la población pobre pasó de 11 millones de personas a principios de la década de 1980 a más de 60 millones en nuestros días, según cifras del gobierno mexicano. Es decir, en 28 años el número de pobres creció en un 600 por ciento.

Los Informes del Banco Mundial correspondiente a los años 2004 y 2006 para el caso de México referían que:

1. El 65 por ciento de los pobres extremos viven en zonas rurales.
2. La mayoría de esta población no tiene acceso a servicios públicos básicos, como el agua potable y la electricidad.
3. Entre los pobres el sector más desprotegido económica, social y políticamente, es el indígena.
4. A estos indicadores se suman:
 - El creciente deterioro ambiental;
 - El deterioro de las áreas y sistemas de producción;
 - La dispersión de los asentamientos humanos, situación que complica la atención y cobertura de servicios públicos básicos;
 - El incremento de la inseguridad y de los índices delictivos;
 - El exponencial crecimiento de la delincuencia organizada;
 - El incremento en la producción, consumo y tráfico de estupefacientes;
 - La corrupción, impunidad y deterioro del Estado de Derecho, en la procuración e impartición de justicia, y

- La desarticulación social que ha perdido principios, valores y normas de conducta, para preservar y proteger la existencia y el sano desarrollo de dos instituciones básicas de nuestra sociedad: La familia y la escuela.

El balance global nos muestra un escenario complicado, y lo será más en la medida en que no existan o no se pongan en práctica soluciones de fondo a estos aspectos del subdesarrollo, de la pobreza, de la marginación y exclusión social y de la seguridad pública.

Más que una Reforma Fiscal, o una Reforma Laboral, o una Reforma Electoral, urge una verdadera Reforma de Estado, una reforma que replanté la forma en que el Estado Mexicano está organizado.

A principios de los años ochenta del siglo xx se inició un amplio proceso de descentralización y desconcentración de facultades, atribuciones y recursos, y un “adelgazamiento” del aparato gubernamental. A la larga el proceso se tradujo en transferencia de atribuciones y responsabilidades. Las facultades y recursos quedaron en el camino o se reservaron para el orden federal de gobierno.

Para subsanar la no descentralización y la no desconcentración se crearon programas que distribuían recursos a Estados y Municipios. Pronasol, Progresá, Oportunidades, son ejemplos de este tipo de programas. El modelo: Del centro hacia la periferia, en rubros definidos por el centro, con reglas establecidas desde el centro, en cantidades establecidas desde el centro. Bajo estos criterios los estados y los municipios se han convertido en ventanillas de la Federación.

En 1997 se crea el Ramo 33 Federal y en la pasada década el Ramo 39, igualmente son distribuidos con criterios, reglas y montos, definidos en el Centro.

Hoy existen más de 100 Programas de Apoyo al Desarrollo Local a cargo de Dependencias del Ejecutivo Federal. Los modelos son:

- 1) A fondo perdido: En cantidades monetarias pequeñas; con un impacto y beneficio social mínimo; sin promover el desarrollo integral, pues son tan pocos los recursos que no “pintan”.
- 2) En esquemas concurrentes: Los tres órdenes de gobierno —o al menos dos— aportan recursos, pero sólo en los rubros que establece el centro.
- 3) En programas institucionales o sectoriales que cumplen metas del centro.

El panorama es el siguiente:

- ✓ Más de una Dependencia promueve proyectos productivos, pero no hay articulación, complementariedad, subsidiariedad y visión de conjunto;

- ✓ Más de una Dependencia promueve la organización social, pero sólo a programas emanados del centro, poco importa la vocación productiva o el perfil regional;
- ✓ Más de una Dependencia promueve la cultura, el rescate del folklore, la conservación de las tradiciones, pero igualmente están desarticulados los esfuerzos;
- ✓ Cada Programa está definido y regulado por normas operativas que se vuelven complicados en su comprensión, cumplimiento y ejecución;
- ✓ Cada Programa en cada Dependencia está administrado y operado por una burocracia que consume gran parte del presupuesto asignado;
- ✓ Incluso, en una misma Dependencia los Programas no están viendo el mismo horizonte. Es decir, están desarticulados y descoordinados;
- ✓ En el balance un promedio de 2/3 partes del presupuesto asignado no se ejerce, y
- ✓ También en el balance, los estados y municipios son sujetos de control, supervisión y rendición de cuentas por cada peso que reciben. Pero el orden federal no es sujeto del mismo control por los pesos no ejercidos. Es decir, por el desarrollo no promovido.

El ideal de toda sociedad es proponer, promover y consolidar el desarrollo y crecimiento de la colectividad, aspirando a mejorar los niveles de vida de las personas que lo integran. En el caso de México pareciera que avanzamos en sentido contrario a estos fines y a esta lógica histórica.

Ciertamente, hoy tenemos nuevas instituciones, más leyes y técnica y tecnológicamente contamos con muchos más conocimientos e instrumentos. No obstante, esto no se ha traducido en un bienestar generalizado sino que la brecha que divide al pequeño sector pudiente económicamente y al enorme sector empobrecido es cada vez más ancha, más profunda y más contrastante.

En los últimos 30 años se han implementado planes y programas varios para promover el desarrollo. Los resultados hablan por sí mismos del escaso impacto alcanzado.

Estudios y diagnósticos recientes indican que existen cinco aspectos que requieren una inmediata atención:

- a) La ineficacia de las instituciones para garantizar el desarrollo y el crecimiento nacional;
- b) La creciente percepción negativa que la ciudadanía tiene sobre las instituciones responsables de la promoción al desarrollo;
- c) La corrupción que ha permeado en las instituciones responsables de garantizar el bienestar social, característica que les resta credibilidad y legitimidad;
- d) El diseño, estructuración y puesta en marcha de una verdadera política de desarrollo y crecimiento, y

- e) La incorporación comprometida, corresponsable y decidida de las dos instituciones base de nuestra sociedad: la familia y las escuelas, a acciones sociales e institucionales que rescaten principios y valores, que fomenten la cultura de la legalidad y la sana convivencia y que evalúen y califiquen el desempeño institucional de los responsables del desarrollo social.

Fortalecimiento Municipal

¿El desarrollo municipal es cuestión de recursos financieros?

En principio pareciera que sí. No obstante basten algunas consideraciones antes de dar una afirmación categórica:

- a) En el año 2000 se transferían a los municipios 60 mil millones de pesos. En el año 2010 se transfirieron a los mismos municipios 744 mil millones de pesos. Es decir en una década se multiplicaron los recursos a este orden de gobierno en más 1200%. El desarrollo y el crecimiento no vinieron aparejados—;
- b) En el mismo periodo la burocracia municipal y sus sueldos se multiplicaron. Los gobiernos y administraciones municipales no han sido más eficaces ni eficientes;
- c) Se remozaron o construyeron nuevos palacios municipales;
- d) Se adquirieron muchas unidades de transporte;
- e) Se compró equipo de cómputo;
- f) Se crearon más áreas de gobierno;
- g) Se contrataron profesionistas, incluso con posgrados en el extranjero. Su actuación medida en resultados no se ha traducido en bienestar para la sociedad;
- h) Se contrataron servicios de consultores privados;
- i) Se han hecho muchas obras de cemento;
- j) El desarrollo y la marginación se han medido así: más metros de cemento igual a menos pobres, y
- k) Etcétera, etcétera.

Resultado: Un crecimiento magro, mayor número de pobres, menor calidad en los servicios públicos, insuficiencia de recursos para prestar servicios de salud, baja recaudación, en fin.

Algo o mucho no lo estamos haciendo bien y en la dinámica y con la tendencia en que avanzamos, en breve estaremos mucho peor.

No hay soluciones mágicas. Es preciso que éstas vengan de la objetividad, el esfuerzo y los pies bien puestos en la realidad.

Y concretamente, las haciendas públicas municipales no se van a fortalecer:

- a) En tanto prevalezca el actual modelo de distribución de recursos: de cada peso 80 centavos son para la federación, 16 centavos son para las 31 entidades federativas y el Distrito Federal y 4 centavos son para los 2,445 municipios;
- b) En tanto los municipios no tiendan a fortalecer sus propios ingresos;
- c) En tanto los municipios operen recursos provenientes de la Federación, con reglas hechas por la Federación y conceptos de gasto definidos por la Federación;
- d) En tanto las Entidades Federativas reproduzcan el mismo centralismo que caracteriza al orden Federal de Gobierno;
- e) Podemos tener las mejores instituciones, las mejores normas, las personas más preparadas académicamente, los mejores equipos técnicos, la mejor tecnología, en tanto el modelo no cambie, no vamos a crecer, y
- f) En tanto los recursos financieros, humanos, materiales, muchos o pocos con que contemos, no se dediquen a promover el desarrollo y el crecimiento, continuaremos administrando la pobreza.

Consideraciones para la reflexión

Algunas reflexiones básicas son:

1. Los panoramas mundial y nacional son altamente complicados. La economía mundial crece en determinadas regiones y en determinados países. La mayoría de estos siguen con una economía estancada o en franco retroceso, poniendo en riesgo la estabilidad política y social. Por lo tanto, es preciso encontrar modelos y esquemas de organización política, económica y social que resarzan y contrarresten los efectos negativos del actual modelo económico y ofrezcan opciones para mejorar la calidad de vida individual y colectiva.
2. En México, desde hace más de tres décadas los diversos rubros de la economía han venido sufriendo los estragos y consecuencias de un modelo económico que ya no opera. La agricultura no produce los satisfactores necesarios y suficientes para satisfacer las necesidades de la población. Hoy somos importadores de alimentos básicos. La industria ha sido desplazada del mercado. La balanza comercial sigue siendo deficitaria, pues mucho de los productos exportables son sólo maquila o materias primas. El sector bancario ha pasado a manos extranjeras, etc.
3. En el rubro del empleo las cosas son igual o peores, pues cada día la tasa de desempleo y subempleo se acrecienta. A lo cual se suma la gran masa de personas en edad de trabajar y la cantidad de egresados del sector educativo que no encuentra empleo. 13 millones de personas trabajan en el mercado informal, sin más perspectiva que la subsistencia.
4. Es preciso reconstruir opciones de desarrollo tomando como base nuestra realidad, nuestras capacidades, nuestros recursos. Las soluciones no llegarán de fuera, tenemos que encontrarlas nosotros mismos y se cuenta con el mejor

recurso el capital humano, al que hay que movilizar, motivar y orientar, para afrontar y solucionar problemas.

5. De mantener nuestra creatividad, talento y recursos en la inmovilidad o en la falta de creatividad, las oportunidades de desarrollo personal y colectivo seguirán sin aparecer. Es preciso cambiar de actitud, ver el mundo con nuevas perspectivas.

Ciertamente, el futuro no es fácil, no parece promisorio, pero lo será menos si no se actúa para construir uno mejor.

IV.2. Tendencias recientes en torno al desarrollo municipal

La reorganización del Estado Mexicano desde su célula básica, el municipio, constituye un proceso irreversible que está cimbrando la estructura centralista que durante décadas prevaleció en la sociedad mexicana. Esta redefinición y redistribución de atribuciones, facultades y recursos entre los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal avanza, de manera gradual y progresiva, hacia la consolidación y formalización de diversas tendencias en el ámbito municipal.

Una tendencia de singular importancia es la que apunta al *fortalecimiento del papel de la comunidad*. Este fortalecimiento es una revolución silenciosa que está dando una nueva forma organizativa a la sociedad mexicana.

Con estricto apego a su soberanía, diversas entidades federativas han modificado sus leyes para posibilitar que al interior de los municipios y de sus ayuntamientos existan autoridades auxiliares de éste, con facultades, atribuciones y recursos para satisfacer sus necesidades y para decidir su desarrollo. Las denominaciones y atribuciones de cada una de estas autoridades auxiliares varía de una entidad a otra (presidentes municipales auxiliares, síndicos, agentes municipales, delegados municipales, comisarios municipales, juntas vecinales, etc.). Lo cierto es que ya casi ninguna entidad federativa excluye este ámbito de representación, la cual permite coordinar la participación ciudadana en las tareas de gobierno local e incorporarla al trabajo de beneficio colectivo.

La pirámide organizativa está modificándose desde la base social misma, reclamando derechos, comprometiendo obligaciones. Contrarrestando, en fin, el centralismo, federal, estatal e incluso el municipal prevaleciente.

A la par de esta reorganización, otras tendencias de gobierno y administración municipal también se han fortalecido y dado una nueva vitalidad al desarrollo de los municipios. Algunas de estas tendencias empezaron hace 30 años, con la Reforma Constitucional al Artículo 115 de 1983, otras tienen menos antigüedad. Algunas de las más destacadas son las siguientes:

- a. **La multiplicación de municipios.** Entre 1983 y el año 2012 se crearon aproximadamente 70 municipios, más la mitad de éstos a partir de 1995. Contrario a lo que podría pensarse, el surgimiento de nuevas municipalidades no ha “pulverizado” el poder ni los recursos, sino que ha contribuido a que estos lleguen directamente a la comunidad, a que se transparente su uso y aprovechamiento, a que se mejore e incremente la gobernabilidad y a que se multipliquen las acciones de participación social. Además, se ha contrarrestado el centralismo y la corrupción existente todavía en muchas cabeceras municipales de nuestro país.
- b. **La puesta en práctica de nuevos modelos de participación comunitaria en la toma de decisiones sobre el quehacer municipal.** A través de los cabildos abiertos e itinerantes, de las juntas de vecinos, de los comités municipales de desarrollo y de la incorporación de autoridades auxiliares a los cabildos, cada día son más los ayuntamientos que dan cabida a la opinión y participación de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre el desarrollo de los municipios. En Veracruz, Tlaxcala, el Estado de México, Colima, Tabasco, Puebla, Sinaloa, etc., existen modelos que han contribuido a acercar a la ciudadanía con sus gobernantes, y viceversa, con los beneficios implícitos del trabajo conjunto.
- c. **Las innovaciones gubernativas y administrativas.** Debido a la falta de recursos humanos, materiales y financieros, muchos ayuntamientos han innovado y promovido planes, programas y prácticas, que inciden directamente en la gestión y administración de sus servicios públicos, en la administración y preservación de los recursos naturales y de su territorio, en la generación de empleo, etc. Las experiencias se están multiplicando día a día a lo largo y ancho del territorio nacional. Sin embargo, prevalece la limitante que implica la falta de un canal de comunicación y de difusión entre los alcaldes y los mecanismos de intercambio que permitan que otros municipios aprendan, reproduzcan y se beneficien de la experiencia y logros de sus homólogos.
- d. **Los programas de eficiencia y eficacia administrativa.** La capacitación, la profesionalización, el servicio civil de carrera y el intercambio de experiencias, son algunos de los mecanismos de que se auxilian los ayuntamientos para mejorar y hacer eficiente el uso de los recursos humanos, materiales y financieros de que disponen. Cada vez son más los gobernantes que se preocupan por contar con el personal idóneo para cada área de trabajo y para cada tarea, a efecto de obtener los mejores resultados.
- e. **La reglamentación.** Preservar el orden jurídico, normar la vida de los habitantes del municipio y dotar a la sociedad de un marco reglamentario de organización y conducción de sus actos, constituyen algunos de los objetivos de la reglamentación que se han elaborado y elaboran actualmente en muchos municipios del país. La esencia es que el ciudadano conozca sus derechos y se responsabilice de sus obligaciones.
- f. **El asociacionismo y la colaboración.** Ante los problemas comunes y vecinales que aquejan a diversos municipios, la organización y ejecución de tareas

mediante los procedimientos de asociación y colaboración cobra hoy mayor importancia. La conurbación ha obligado a realizar esfuerzos conjuntos a los gobiernos municipales, con destacables avances. No obstante existen aún muchos procedimientos legales y administrativos que limitan la eficacia de estos esfuerzos.

IV.3. El papel del Municipio hoy

Hoy el Municipio Libre Mexicano debe pugnar por hacer realidad los postulados revolucionarios de 1917, debe ser un ente autónomo tanto en lo político, como en lo económico y lo social a fin de dar cabida a criterios de organización y orientación comunitaria para dar atención a los problemas que lo aquejan, y para convertirse en el real promotor e impulsor del desarrollo nacional.

Como régimen y como Institución es necesario que cuente con las facultades políticas y jurídicas y con los recursos financieros y humanos que permitan su ejercicio autónomo tanto en los planteamientos a lograr la satisfacción de las diversas necesidades de la sociedad como en los hechos así lo corroboren.

Pero en tanto se siga supeditando, condicionando o limitando su personalidad en lo político, como en lo económico y en tanto no se vea a la sociedad como basamento del poder y del ejercicio del mismo, y los órdenes de Gobierno Federal y Estatal continúen decidiendo el quehacer nacional desde sus esferas de acción, el Municipio no podrá constituirse en el baluarte que asegura la gestión de los intereses de su comunidad y que los defienda y salvaguarde.¹²⁸

En la sociedad de nuestros días, inmersos en programas de desconcentración y descentralización de acciones y atribuciones, se debe ver al Municipio no como un nivel inferior de la estructura orgánica de la administración y puesta en práctica de los planes y proyectos de desarrollo y a la vez el menos beneficiado por los criterios orientadores de dicho desarrollo teniendo como consecuencia la asignación de menores recursos económicos para financiar las obras y programas de servicio a su comunidad.

No. El municipio mexicano debe ser la base de los criterios que orienten el desarrollo. De su seno, de las necesidades, reclamos y alternativas de solución planteadas por la comunidad deben emanar las políticas que orienten e impulsen el crecimiento nacional.

Para el buen desempeño de las funciones de la autoridad municipal y la observancia de una conducta aceptable de la ciudadanía es imperativo que todos y cada uno de los Municipios del país emitan y den a conocer sus reglamentos, bandos de policía y buen gobierno y demás normas encaminadas a estos fines. Y que pese a existir leyes federales y estatales y las autoridades respectivas encargadas de ponerlas en práctica,

ello no constituya una limitante a la autoridad municipal para el ejercicio de su poder al municipio mismo en beneficio de intereses ajenos al de la comunidad.

Las autoridades federales y estatales y las leyes y normas que ellas llevan a la práctica deben ser marcos jurídicos y administrativos de apoyo, de orientación, de supervisión; pero no medios de sometimiento y concentración de facultades y funciones del ámbito formal y real, como sucede sin interrupción.

Sobre todo es necesario señalar que además de existir la normatividad que regule la vida municipal, es preciso que antes de promulgar cualquiera de las normas, ellas estén acordes con la realidad de los municipios. De qué sirve asignarles facultades para hacerse cargo de la prestación de los servicios públicos y del cobro de la misma, si no cuentan con la infraestructura para dotar de servicios a la comunidad y para cobrar el importe de su prestación.

Debe desterrarse el hábito de querer cambiar al país en razón de ideales ajenos a la realidad y posibilidades de ser puestos en práctica por los Municipios. No bastan los sueños de grandeza para impulsar y fortalecer al municipio mexicano hacen falta recursos materiales y humanos. Sólo con base en la existencia de estos y a sus potencialidades se puede hacer palpable el parabién que se pretende para los Municipios, para los Estados, para el país.

Por otra parte, deben hacerse a un lado los métodos obsoletos para administrar al Municipio. Así como hace falta legislar y actualizar las normas a los requerimientos de la sociedad, así también la administración municipal debe modernizar sus funciones. Actualizando sus métodos de comportarse. Expidiendo manuales de procedimientos que agilicen y aseguren la eficaz prestación de los servicios públicos a su cargo.¹²⁹

Concretando, en los Municipios con posibilidades de costearlo, se debe introducir el sistema de informática para agilizar los trámites que las diversas dependencias del Ayuntamiento efectúan. Y también para actualizar los diversos padrones que conforman la vida municipal de habitantes, ciudadanos contribuyentes al Ayuntamiento, etc., y el control de ingresos y egresos que causa la administración municipal.

En cuanto a la prestación de los servicios públicos que más que una ventaja para la hacienda y el buen servicio de su dotación y administración por parte del Gobierno municipal han significado una carga, se debe evaluar cuales realmente son imprescindibles de administrar por parte del municipio y cuáles pueden ser concesionados a particulares u organizaciones sociales para que se haga cargo de los mismos.

Por ejemplo, seguridad pública, y tránsito deben estar forzosamente a cargo del Municipio, pero se pueden concesionar el servicio de limpia, el mantenimiento y la pavimentación, o empedrado de calles, la creación y administración de centrales de

abasto, etc. Para alivianar la carga que representa para el Ayuntamiento administrar y crear la infraestructura para cada servicio.

Al darse la concesión debe quedar en claro que las obras y servicios a proporcionar son con el fin de beneficiar a la sociedad y no con el propósito de enriquecer o hacer partícipes de Autoridades a una élite privada o social. Y que a quien se otorgue la concesión deberá hacerse responsable de su debido encausamiento y de la atención que merecen los reclamos sociales.

Con respecto al papel que debe jugar hoy la sociedad en su conjunto se debe señalar que gran parte del proceso de construcción de un futuro promisorio depende de su actuación en los diversos ámbitos de la vida municipal, estatal y federal; señalando problemas, planteando alternativas de solución a los mismos, aportando recursos materiales y fuerza de trabajo a la construcción de obras y prestación de servicios públicos. Ese es el mejor papel que una sociedad democrática puede realizar en beneficio de su país y del suyo propio. El otro es elegir correctamente a sus gobernantes y apoyarlos en las tareas colectivas que se realizan en el Municipio.

Así pues, mientras se continúe coartando la libertad económica, política y social del municipio éste no podrá enraizar un modelo eficaz del desarrollo que realmente beneficie a su comunidad.

En tanto los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional sigan emanando del nivel federal de gobierno haciendo caso omiso a las necesidades de los municipios, y en tanto las políticas sectoriales persigan objetivos de rentabilidad y productividad más que de beneficio social, no habrá ni descentralización ni desconcentración de la vida nacional y mucho menos se dará el fortalecimiento municipal.

El futuro de México, el futuro de los Municipios del país dependen de impulsar su desarrollo en razón de sus realidades y no de buenos deseos y mejores normas. De nada valen estos si no existen los recursos económicos, administrativos y humanos que se encarguen de promover el crecimiento municipal.

IV.4. Asociacionismo Municipal. Una opción para la construcción de acuerdos de coordinación y colaboración

Desde mediados de la década de los noventa del siglo xx, el tema del Asociacionismo Municipal se convirtió en un tema trascendental para el desarrollo presente y futuro de los gobiernos y administraciones de los municipios mexicanos: La necesidad de que el orden local de gobierno estuviera representado por una sola organización nacional que, más allá de la membresía política de adscripción, trabajase y atendiera los problemas que les son comunes a los gobiernos municipales y que proponga un proyecto nacional

de desarrollo emanado desde la base organizativa más cercana a la sociedad. Incluso, se citó que esta organización nacional debería aprovechar su fuerza asociativa y de unión de esfuerzos para vincularse a proyectos y programas de desarrollo nacional e internacional, intercambiando experiencias, u obteniendo bienes y/o servicios, que ayuden a solucionar problemas o a promover el desarrollo integral del municipio en cada rincón de nuestro país.

Desde 1993 han surgido diversas organizaciones de alcaldes y/o de municipios para atender aspectos específicos del desarrollo regional o de intereses partidistas. Sin embargo, una vez resuelto el problema o agotada la efervescencia política que propició la aparición de la “organización” éstas han tendido a desaparecer o a quedar como mimbres.

Por ello la propuesta de conformar una *organización nacional de municipios*, que hoy vuelve a ser motivo de reflexión y análisis de ideólogos, investigadores y autoridades vinculadas al orden municipal de gobierno, ya ha sido discutida y analizada en diversos foros, pero no ha ido más allá de ser tema de las reflexiones y de las propuestas de estas reuniones, o de declaraciones a medios de comunicación o de conversaciones privadas entre los dirigentes.

La tarea de crear un organismo nacional de autoridades locales ha generado, incluso, desencuentros de parte de las instancias organizativas actualmente existentes, particularmente las de tipo partidista, caminando en sentido inverso a los propósitos que deberían prevalecer en la integración de un proyecto nacional municipalista. Ante la falta de unidad se han acusado mutuamente de obstaculizar dicho propósito, lo que ha traído como consecuencia que las diferencias se hayan ahondado en lugar de dirimirse.

Un breve recuento de los intentos organizativos de autoridades del ámbito municipal es el siguiente:

1. A principios de los años noventa el Partido de la Revolución Democrática (PRD) integró a algunos alcaldes e instancias vinculadas al desarrollo local en el Movimiento Nacional Municipalista. Sus reuniones se caracterizaron por ser foros de intercambio de experiencias gubernativas y administrativas, pero no derivó en un proyecto de desarrollo nacional. Este Movimiento desapareció en 1994. En 1999 se constituyó la Asociación de Autoridades Locales de México, A.C. (AALMAC), cuya tarea básica fue por años la capacitación jurídico-administrativa de los servidores públicos emanados de ese instituto político.
2. En 1994, con el apoyo del Partido Acción Nacional, se integró la Asociación de Ayuntamientos por el Municipio Libre, hoy Asociación de Municipios de México, A.C., (AMMAC). El trabajo de capacitación y el de asesoría permanente a sus alcaldes, además de su vinculación con organizaciones internacionales,

- pusieron a la AMMAC a la vanguardia del trabajo organizativo en México y ante instancias internacionales.
3. En 1996 el Partido Revolucionario Institucional promovió la conformación de tres asociaciones regionales de alcaldes, emanados todos ellos de dicho organismo político, a saber: la Asociación del Norte, la del Centro y la del Sur del país. En 1997 estas asociaciones se integraron en la Federación Nacional de Municipios de México, A.C. (FENAMM). La FENAMM gradual y progresivamente ha influido en la conformación de una Agenda Nacional.
 4. En la primera década del año 2000 se constituyó la Asociación de Autoridades de Acción Nacional (ANAC), instancia técnica y política de apoyo a la gestión e las autoridades locales emanadas del Partido Acción Nacional.
 5. Durante la primera década del siglo XXI han habido intentos esporádicos y coyunturales por integrar la Conferencia Nacional de Municipios, darle personalidad jurídica y reconocimiento constitucional. La prevalencia de intereses partidistas o la falta de un proyecto claro han impedido este importante avance.
 6. Existen en el país cerca de 50 Asociaciones formalmente constituidas que trabajan en materia política, en asuntos temáticos y en aspectos técnicos. El gran problema es que las coincidencias de estas Asociaciones son coyunturales. Sus programas de trabajo son demasiado particulares. Y no existe una coordinación para impulsar el desarrollo que el país demanda.

Algunas de estas asociaciones han realizado un trabajo local o regional destacado, pero la mayoría han fenecido al término del propósito que motivo su integración.

A este panorama debe adicionarse que las instancias gubernamentales de los órdenes federal y estatal tampoco han promovido la organización nacional de municipios, y a las autoridades de los mismos sólo las convocan para poner en marcha y ejecutar proyectos del interés de los dos primeros órdenes de gobierno.

Ante este panorama, la pregunta es: ¿Es posible pugnar por conformar una Asociación Nacional de Municipios, privilegiando con ello el interés nacional sobre el particular o partidario? La respuesta seguramente será sí. Faltará definir el programa a seguir para llegar a este fin y para saber quién da el primer paso.

Justificar la creación de una Asociación Nacional de Municipios en el actual contexto nacional, caracterizado por la creciente confrontación político electoral y por el atrincheramiento ideológico partidista de las asociaciones municipalistas existentes, constituye un singular reto, pues no sólo requiere explicar sus objetivos y funciones sino también ubicar a esta Asociación como agente y promotor del desarrollo integral del Estado Mexicano, y "vender" la idea de su importancia y peso político.

Las asociaciones de municipios y de autoridades del municipio existentes hoy en día fungen primordialmente como instancias de los partidos políticos que, por lo general, actúan como órganos de asistencia técnica. Es decir, son instancias abocadas a la deliberación de problemas que les son comunes, a plantear soluciones a los mismos y a asistir y orientar el desempeño de las administraciones municipales, procurando que éstas cumplan eficaz y eficientemente sus funciones. Su propuesta política básica es conservar el poder donde gobiernan.

En resumen: La conformación de la Asociación Nacional está aún distante. Por ello, con el fin de contribuir a que el proyecto asociacionista pueda consolidarse y fortalecer la capacidad de representación y negociación ante y entre los Poderes de la Unión, a continuación se exponen algunos puntos básicos que deberán considerar los alcaldes que se interesen en conformarla. Estos aspectos han sido tomados de documentos básicos de Asociaciones que a nivel mundial han probado su funcionamiento, y cuya experiencia conviene aprovechar a la brevedad.

La Asociación Nacional es ante todo una instancia política y técnica.

De carácter político, porque está conformada por autoridades, por gobernantes, legítimos y legalmente electos y reconocidos por los miembros de su comunidad, con capacidad de liderazgo, de acción y de decisión, para ejercer sus atribuciones y promover el desarrollo de sus municipios. Es decir para ejercer el poder que la Ley le reconoce y le otorga.

De índole técnica, en razón de que entre sus funciones generales está promover el desarrollo y funcionamiento eficaz y eficiente de las administraciones locales y el sano y oportuno funcionamiento del gobierno.

Entre los objetivos y funciones básicos que la Asociación Nacional deberá considerar al integrarse sobresalen:

- a) La conformación de un programa nacional de desarrollo municipal emanado de los propios municipios, que se distinga por su objetividad y viabilidad de ejecución, particularmente atendiendo la heterogeneidad social y económica que caracteriza a los 2,445 municipios del país.
- b) La promoción e impulso de la cooperación, de la coordinación de esfuerzos y de la suma de voluntades para promover planes y programas a nivel nacional, regional y estatal.
- c) El privilegiar el diálogo, la reflexión y la discusión como elementos fundamentales de la toma de decisiones, con independencia de la militancia político-partidista de los miembros de la misma.
- d) La búsqueda y consolidación de escenarios de diálogo y acuerdo con las instancias vinculadas al desarrollo municipal, particularmente con los tres poderes federales,

el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, y con los otros dos órdenes de gobierno, el federal y el estatal.

Finalmente, cabe destacar que la Asociación funcionará si existe voluntad de constituirla, si sus miembros colaboran y aportan los recursos humanos, materiales y financieros que permitan su consolidación y su funcionamiento.

Es así como el Estado mexicano está reorganizándose y redefiniendo su rumbo. En el ámbito local, en el terreno de la microeconomía, de la micropolítica, de la comunidad misma, cada día se multiplican los esfuerzos por contrarrestar las limitantes jurídicas, políticas y económicas que imponen la centralización y la globalización. Día con día se está reinventando nuestro país.

A todos estos aspectos se agregan en la agenda municipal para el nuevo siglo dos temas de trascendental importancia para el desarrollo de este orden de gobierno. Uno de ellos la reelección inmediata de los alcaldes; otro, la ampliación del periodo gubernativo de los alcaldes. En los círculos políticos y académicos ambos temas han sido objeto de importantes reflexiones, pero existe la coincidencia de que aún no han sido ampliamente discutidos.

IV.5. Promoción y fortalecimiento de la organización comunitaria

La crisis permanente ha evidenciado que el federalismo actual, compuesto por tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), ya le queda chico a la sociedad mexicana. Entre 1900 y el año 2000 la población aumentó siete veces, mientras que el número de municipios, es decir, de organizaciones político-administrativas de la sociedad, sigue siendo casi el mismo. El resultado es la creciente ingobernabilidad, improductividad y deterioro de la nación y de sus recursos. Es como si en una casa donde vivía una familia ahora deben vivir siete. Tenemos que construir más casas, más unidades político-administrativas, para que las familias vivan mejor.

Esta nueva infraestructura político-administrativa puede crearse sin aumentar necesariamente el número de municipios. Basta con dotar de poder a las comunidades que componen al municipio para que éstas tengan gobierno, facultades municipales, y presupuesto propios. En otras palabras, basta con crear el *orden de gobierno* comunitario o vecinal.

Sobre esta nueva infraestructura político-administrativa la sociedad podrá desplegar mejor sus capacidades creadoras, elevar su nivel y calidad de vida y engrandecer a la nación.

En Tabasco existe un antecedente de cuarto orden: los “Centros Integradores”; en Puebla existen las llamadas “Juntas Auxiliares” y en Tlaxcala –quizá el modelo de gobierno

comunitario más avanzado y vanguardista de América Latina– existen las Presidencias Municipales de Comunidad. En ninguno de estos casos ha crecido la burocracia o la tramitología, lo que se trata es de acercar el gobierno con sus ciudadanos, y de juntos promover un desarrollo integral, incluyente y con miras al beneficio colectivo.

En el ámbito internacional, puede citarse a Francia, que organiza a su población de 50 millones de habitantes a través de más de 36,000 unidades de gobierno. Lo que equivaldría a 1,380 habitantes por unidad de gobierno. Y también a nuestros vecinos, los Estados Unidos, que organizan a su población de 280 millones de habitantes a través de más de 80,000 unidades de gobierno. Lo que equivaldría a 3,500 habitantes por unidad de gobierno.

México, en contraparte, organiza a su población de 114.3 millones de habitantes a través de 2,500 unidades de gobierno. Lo que equivaldría a 42,000 habitantes por unidad de gobierno. En comparación a Francia y a Estados Unidos, México tiene un enorme déficit de organización, es decir, es una sociedad sub-organizada.

Es preciso y urgente, promover la conformación del gobierno comunitario y vecinal, a partir de un esquema de desconcentración y descentralización de atribuciones, facultades y recursos, del Estado hacia los municipios y de estos hacia las comunidades que los conforman, con el fin de impulsar el desarrollo integral de la entidad, de fortalecer el papel y actuación de las instituciones de gobierno y de fomentar la participación social organizada, corresponsable, comprometida y decidida, en acciones a favor del beneficio colectivo.

De manera particular, una reforma política de este tipo debe:

- ✓ Promover la reorganización del territorio, la población y el gobierno, en tanto elementos básicos de la estructura del Estado, a efecto de consolidar una reforma que coadyuve al desarrollo integral de la entidad;
- ✓ Impulsar, de manera prioritaria, un proyecto integral de descentralización y desconcentración de facultades, atribuciones y recursos, de la Entidad Federativa hacia sus municipios, y de estos hacia sus comunidades;
- ✓ Impulsar las reformas legales y administrativas que permitan consolidar el proyecto de reforma municipal mediante la adecuación de las leyes, los reglamentos y las disposiciones normativas, vinculadas al quehacer municipal;
- ✓ Establecer las instancias y mecanismos para el fortalecimiento y consolidación de la representación social en la definición y ejecución de las tareas del gobierno y la administración públicos;
- ✓ Procurar la distribución y asignación de recursos financieros directamente a las comunidades, a partir de dos criterios básicos: El índice de población y el grado de marginalidad;

- ✓ Multiplicar las acciones y tareas a favor del desarrollo de la comunidad con base en la corresponsabilidad y multiplicación de esfuerzos;
- ✓ Avanzar en la gobernabilidad del Estado con base en la negociación, el consenso, la conciliación, la concertación y la afinidad de esfuerzos en el desarrollo de las tareas gubernativas que conlleven a promover el desarrollo integral de la comunidad;
- ✓ Impulsar la reorganización de los sistemas de producción, distribución y consumo, de bienes y servicios a lo largo y ancho del territorio nacional;
- ✓ Promover la apertura hacia los mercados externos con base en sistemas productivos y de comercio que apunten hacia la eficiencia y la competitividad, a partir del respaldo institucional, de la asistencia técnica y de la asesoría, por parte de instituciones especializadas en procesos de intercambio;
- ✓ Llevar a cabo un amplio programa de desregulación y simplificación administrativas que faciliten los trámites de los particulares ante los gobiernos estatal y municipal, y
- ✓ Redefinir e instaurar nuevas reglas electorales que garanticen la inclusión, la representatividad, la equidad y la transparencia en la elección de gobernantes y en el uso y aprovechamiento de los recursos públicos dedicados a este fin.

Sólo si avanzamos hacia una mejor organización social podremos construir una mejor nación. No son las dádivas gubernamentales, ni el paternalismo, ni la demagogia, lo que nos sacará adelante. Es el esfuerzo y la responsabilidad compartida entre gobierno y sociedad lo que nos hará fuertes y merecedores de un futuro más promisorio.

Capítulo V

PRESENTE Y FUTURO DEL MUNICIPIO EN MÉXICO. REFLEXIONES FINALES

Capítulo V

PRESENTE Y FUTURO DEL MUNICIPIO EN MÉXICO. REFLEXIONES FINALES

V.1. Aspectos y temas básicos de la Agenda Nacional Municipal

El germen de un nuevo modelo de vida gubernamental y administrativa donde las prioridades sean tomadas con base en las necesidades de la población y en el uso y aprovechamiento óptimo de los recursos económicos, humanos y del medio físico, es el proyecto del Municipio que se quiere, que se anhela y que debemos construir día con día hasta alcanzar el más alto grado posible de satisfacción individual y colectiva de nuestra problemática y de nuestras aspiraciones.

Para el logro de estos anhelos el camino es el trabajo integral de gobierno y sociedad en la creación de obras de beneficio mayoritario –escuelas, eventos culturales y recreativos–, en la prestación y mantenimiento de la infraestructura de los servicios públicos y en la ampliación de esta red satisfactoria de necesidades, y en la orientación y toma de decisiones sobre el quehacer municipal en un marco de intercomunicación de gobierno y sociedad.¹³⁰

Este marco integral debe abordar los diversos aspectos políticos, económicos y de participación ciudadana, y los diferentes medios geográficos en que se dan: el campo, la ciudad, las metrópolis, para tener una visión clara y completa de las demandas y de los medios para satisfacerlas con que cuenta cada uno de los municipios del país.

Sólo en un contexto de realidades particulares, singulares, es posible proyectar el desarrollo del municipio mexicano. Esto no quiere decir que sea un desarrollo aislado o independiente de cada municipio, sino un desarrollo más acorde con las necesidades de la comunidad.

Cabe señalar que si bien se dijo que la política federal de desarrollo sectorial o regional poco o nada benefició a la mayoría de los municipios nacionales ello no debe entenderse como un postulado a que estas políticas desaparezcan sino más bien incitar a que dichas políticas sean reordenadas y planteadas teórica y prácticamente con apego al nuevo desarrollo nacional.

El error de las políticas sectoriales, regionales y estatales es que cada una actúa por su lado, independiente de las demás y sólo cuando uno de estos proyectos se ve imposibilitado para cumplir con sus objetivos plantea convenios de unión de esfuerzos para alcanzarlos.

Por ejemplo, las dependencias del Ejecutivo Federal actúan a lo largo y ancho del territorio nacional atendiendo a criterios particulares de organización y ejercicio de sus funciones. Así, tenemos que la Secretaría de Gobernación ejerce sus actividades dividiendo al territorio nacional en distritos electorales, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos lo divide en distritos y zonas de riego; y de esta forma actúan cada una de estas dependencias, con programas y objetivos definidos y coherentes con la realidad pero raras veces coordinando para alcanzarlos.

Sería meritorio que los futuros programas de gobierno planearan criterios de organización, coordinación y coincidencia de objetivos, esfuerzos y uso de recursos para ejercer sus funciones. Que se uniformara no en un solo proyecto, pero si en los más coincidentes el programa de cada dependencia federal, para en base a la unión de acciones atender las cuestiones políticas, administrativas, económicas y de servicio social a lo extenso del país. Ello evitaría esfuerzos aislados y duplicidad de funciones. En cambio se tendría una administración pública federal más integral.

Esto que sucede en el orden federal de gobierno se reproduce al interior de cada Entidad Federativa, repitiendo los problemas de falta de unión de actividades para satisfacer las demandas de la población, impidiendo un desarrollo armónico y general.

Estas políticas y acciones propias de la cultura centralista en la que ha vivido el país por décadas han imposibilitado y siguen imposibilitando el desarrollo municipal.

Además el desconocimiento político-administrativo del quehacer municipal por parte de los servidores públicos y funcionarios del Ayuntamiento o la falta de interés o de recursos para impulsar el crecimiento de la comunidad son formas de vida que también han obstaculizado este desarrollo.

A todo lo anterior hay que agregar la poca o nula participación ciudadana en la realización de tareas de beneficio colectivo.

Por lo expuesto, es impostergable organizar un modelo de desarrollo municipal donde la participación de los sectores público, privado y social busque el bien mayoritario de la comunidad. Donde el fortalecimiento municipal sea concreción de postulados democráticos y de justicia social, de conciencia y conciliación de intereses, de síntesis de opiniones y acciones del quehacer municipal, donde cada aspecto signifique un reto por llevar a la práctica para atender los ideales de la población.¹³¹

Los principales requerimientos de las sociedades municipales de nuestros días bien podrían ubicarse en los siguientes planteamientos para dar una visión clara de ellos y evaluar al menos teóricamente el avance del fortalecimiento municipal y la descentralización de la vida nacional. Sea lo expuesto a continuación una visión general de la vida municipal del Estado Mexicano.

a) En su aspecto político:

Ya se ha citado la limitada independencia política que poseen los municipios mexicanos a causa de que sus facultades, atribuciones y obligaciones no están claramente especificadas en el Artículo 115 constitucional, y que ello da lugar a las más diversas interpretaciones por parte de las legislaturas locales al efectuar sus acciones de supervisión y evaluación de las actividades realizadas por la administración municipal.

Esta situación ha dado un clima de subordinación de los Ayuntamientos a la autoridad y arbitrio de la Legislatura estatal y sigue limitando la libre promoción del desarrollo por la propia institución municipal.

Hoy es preciso acrecentar la participación democrática de la comunidad en la identificación y análisis de los problemas municipales, en la priorización de los mismos y en su resolución.¹³²

La integración de comités municipales de participación y colaboración ciudadana en las tareas municipales a nivel colonia, barrio, sección habitacional; implican el reconocimiento de los habitantes de la comunidad de su responsabilidad en la búsqueda de alternativas de solución a sus problemas y de la importancia de su integración a la promoción del desarrollo municipal.¹³³

No obstante, hoy se generan demasiados comités, tantos como Dependencias o Programas influyen en los territorios, esta situación pulveriza esfuerzos.

En el terreno político es indispensable que en los procesos democráticos que ocurren en el seno de la comunidad, y que pueden ir desde la selección de candidatos a ocupar cargos de elección popular hasta la vigilancia de su ejercicio, quien ha sido electo para estos cargos populares sea un verdadero representante de los intereses de sus electores, que sus actos sean producto de la voluntad soberana de la ciudadanía y de su propio afán de servicio público.

Ante todo es prioritario que exista una organización municipal acorde a los planteamientos del actual Artículo 115 constitucional tanto en lo político como en lo administrativo y lo económico, y promover desde el Municipio la creación y puesta en práctica de una Ley Federal Reglamentaria del Artículo en cuestión a fin de uniformar los criterios de interpretación y puesta en práctica de sus postulados, y después pugnar porque se omitan intervenciones continuas de la Legislatura local en los asuntos de la administración municipal.

En lo referente a la suspensión, declaración de la desaparición de un ayuntamiento o revocación del mandato de algunos de sus miembros sería prudente que fuese la misma

comunidad integrada en un comité permanente de ciudadanos de todos los sectores y clases quien realizara este tipo de juicios y emitiera los dictámenes correspondientes.

Para la formación de dicho comité se legislaría y asentaría su personalidad en el código o ley orgánica municipal de cada Estado, sus funciones y la garantía de que para el buen desempeño de sus actividades estarían previamente capacitados por parte del gobierno del Estado.

Respecto a su elección, ella podría originarse de un referéndum o plebiscito a los candidatos a integrantes de este comité y también se designara por selección mayoritaria de votos a los integrantes del mismo, los cuales durarían en su encargo el mismo periodo de tiempo de la administración municipal. Su número variaría en razón del número de habitantes de la comunidad.

Otro aspecto de singular importancia es el papel de las autoridades auxiliares del Ayuntamiento, pues su personalidad jurídica y administrativa es reconocida en las leyes estatales y reglamentos municipales, pero en estos últimos no existe el señalamiento concreto de sus funciones, obligaciones y derechos, y ello los margina de su importante participación en la regulación y administración de la vida municipal.

Se pone de manifiesto la necesidad de que las delegaciones, comisarías, ayudantías, jefaturas de sector, jefaturas de manzana, y cualquiera otra que sea su denominación, y que actúen como autoridades auxiliares del Ayuntamiento, les sea definida específicamente su personalidad jurídica y administrativa así, como las atribuciones de que son objeto con el propósito de convertirlos en agentes activos de la salvaguarda del interés municipal y que además actúen como organizadores de la comunidad para la realización de trabajos.

Por otra parte es meritorio señalar que la fijación de su personalidad jurídica y administrativa no debe quedar plasmada sólo en el ámbito formal, dándose una acaparamiento de atribuciones y funciones por parte de las autoridades del Ayuntamiento, pues esto sería una reproducción de la centralización política que ha vivido el país, pero también tangible en el contexto de la administración municipal.

Así pues, el ámbito político se integra de la necesidad de una reglamentación del Artículo 115, de una demanda de libertad municipal para actuar con independencia del arbitrio de las legislaturas locales, de una participación activa de la comunidad en las tareas de toma de decisiones y ejecución de trabajos y del reconocimiento pleno del papel que deben jugar las autoridades auxiliares del Ayuntamiento como organizadores de la comunidad y promotoras del desarrollo municipal.

A estos requerimientos habrá de dárseles atención prontamente pues el proceso de desconcentración y descentralización de la vida nacional es irreversible. Y la sociedad

exige cada vez más satisfactores a sus necesidades que no pueden ni deben seguir cubriendo y realizando los distintos órdenes de gobierno con cargos al erario público o al endeudamiento externo, cuando existe la posibilidad de que sea la propia comunidad quien las lleve a efecto.

b) En el aspecto administrativo de la vida municipal se encuentran las siguientes limitantes y sugerencias:

La planeación del desarrollo municipal debe implicar la realización de programas integrales. Cada entidad municipal debe fincar la proyección de su desenvolvimiento en razón de las características urbanas o rurales y de los recursos con que cuenta para hacerlo.¹³⁴

Dichos programas de desarrollo municipal deben ser una visión objetiva de las particularidades de cada municipio y contener acciones concretas para subsanar sus necesidades. El marco cronológico de estos programas no deberá rebasar la gestión de una administración municipal; y cuando así ocurra debe prever los cambios económicos y las eventualidades que pudiesen presentarse en la consecución de determinados objetivos.

La puesta en práctica de los planes y programas de desarrollo municipal implica también contar con los criterios que permitan controlar y evaluar el avance de las obras, sobre todo cuando estas son de un gran tamaño o extensión como pueden ser un puente o una carretera; estos criterios permitirán corregir errores y vigilar que las tareas se cumplan en los plazos pre-establecidos.

A este rubro de planeación y programación de actividades se debe sumar el de la presupuestación como herramienta indispensable para fijar los alcances que tiene la administración municipal para la satisfacción de necesidades vía realización de obras, y también como instrumento de control del buen uso y mejor aprovechamiento de los recursos destinados a ellas.

Lo anterior está en razón de la planeación del desarrollo municipal. Pasando ahora al apartado del ámbito en cuestión, que compete la organización y ejecución de actividades al interior del Ayuntamiento y de sus dependencias, es propio hacer las siguientes observaciones:

En primer lugar, la administración municipal, por día, debe estar acorde con los programas de simplificación administrativa impulsados por los tres órdenes de gobierno. La simplificación administrativa debe ser entendida no sólo como una mayor agilidad de los trámites con ahorro de tiempo, sino también, una más eficaz prestación de los servicios.¹³⁵

A esto último contribuyen ampliamente el que las administraciones municipales cuenten con la infraestructura necesaria y moderna que así lo permita, como puede ser el caso de los sistemas de informática, y con, el personal capacitado para cada tarea a efectuar.

Por lo anterior, es de relevancia plantear la imperiosa necesidad de que cada Municipio del país cuente con su propio plan de desarrollo, y que éste sea integral, es decir, que abarque los diversos aspectos de la sociedad –económico, político, cultural, etc.– y que se refiera a diversos contextos que conforman al municipio –rural o urbano o su mixtura– y, además, que los criterios establecidos tengan como prioridad el beneficio social y no la rentabilidad como suele suceder.

También al interior del Ayuntamiento se debe contar con el personal idóneo para el cumplimiento de cada tarea, al cual se deben agregar los indicadores de normas y procedimientos que permitan orientar las tareas de gobierno y administración. Estos indicadores pueden denominarse Manuales o Códigos de Procedimientos, lo importante es que especifiquen las funciones a realizar y la forma en que deben llevarse a cabo.¹³⁶

La organización interna del Ayuntamiento será la base sobre la que descansa la eficaz prestación de los servicios, por lo cual deben existir las categorías y áreas necesarias para satisfacer las demandas que de los mismos se presenten.

Un último aspecto es la infraestructura que hoy más que nunca deben poseer los Ayuntamientos a fin de efectuar las funciones necesarias para no estar en un ámbito de la dependencia de los recursos estatales. La falta de muebles o inmuebles subordina las funciones de la autoridad municipal y la atención de las mismas en razón de las prioridades de la administración estatal, como el cobro de impuestos o el mantenimiento a la infraestructura hidráulica, por ejemplo.

Por ello, se debe pugnar porque si no todos sí la mayoría de los municipios posean un mínimo de infraestructura para la ejecución de sus funciones básicas.

c) En el renglón hacendario pueden hacerse las siguientes conjeturas:

La hacienda municipal por muchos años dependiente de las asignaciones federales y estatales para contar con recursos económicos para subsanar sus necesidades, encuentra en el actual Artículo 115 constitucional la normatividad y señalamiento de los rubros que la integran a fin de asegurarle el que cuente con los recursos suficientes para emprender la ardua tarea que significa la promoción del desarrollo municipal.

Sin embargo bastan dos señalamientos para hacer notar la dependencia que sigue teniendo de los dos órdenes de gobierno federal y estatal para, por una parte, contar con los recursos que le permitan dar pie a su desarrollo y, luego, actuar y disponer de los mismos con atención a decisiones propias.

De los rubros señalados en la Constitución para integrar la hacienda municipal, impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y participaciones federales, son estas últimas las que más significado tienen por su monto. Y son precisamente éstas las que más tiempo tardan en asignarse y hacer llegar a los municipios por el largo trámite burocrático que realiza la Tesorería de la Federación y que se extiende hasta un mes después de la fecha señalada para su entrega a los municipios, pasando por la Tesorería del Estado como encargada de la recepción, asignación y distribución de las participaciones.

Véase aquí la intervención de los dos órdenes de gobierno que participan en dicho proceso alargando el trámite.

Por otra parte, la integración de los rubros que conformaran en definitiva los ingresos anuales de los municipios está bajo el auspicio y autorización del Gobierno Estatal, concretamente de la Legislatura. Esta se encarga de aprobar, modificar o refutar la iniciativa de ley de ingresos que cada municipio presenta a su consideración y que lo subordina a su criterio, al Gobierno municipal.

Finalmente, la falta de infraestructura administrativa para el cobro de los ingresos municipales ha puesto a la administración en manos de los famosos Convenios Únicos de Colaboración para que sea la administración Estatal quien se encargue de estos cobros y luego de su distribución. Impidiendo la recepción directa de los ingresos y el poder hacer uso de los mismos de manera inmediata como ya se citó.

Estas cuestiones son problemas que se tienen que resolver también de manera inmediata pues sólo de esta manera, destruyendo los obstáculos que limitan la plena autonomía municipal en los terrenos político, administrativo y financiero podrá concretarse la descentralización de la vida nacional y el real fortalecimiento municipal.

La proyección del desarrollo municipal debe hacerse planeada y regulada eficazmente, de manera integral, acorde a la realidad de cada Municipio.

En el ámbito urbano el Municipio, concretamente el Ayuntamiento y los ciudadanos deben participar activamente en la planeación, administración y regulación del mismo.

La desmesurada concentración poblacional en determinados municipios del país ha provocado el incremento en las demandas de servicios públicos, escuelas, vivienda, servicios de salud, fuentes de empleo, centrales de abasto alimentario, etc. a los que la administración municipal se ha visto imposibilitada de dar solución.

Estas concentraciones poblacionales con frecuencia se dan en zonas peligrosas, como pueden ser aquellas que corren el riesgo de ser inundadas por las lluvias o cercanas

a industrias contaminantes del ambiente, o en zonas donde la prestación de servicios públicos como el agua potable o el alcantarillado y drenaje son difíciles de hacer llegar.

Otro aspecto de estos asentamientos humanos es la depredación del medio ambiente al invadir parques nacionales y acabar con la forestación existente o establecerse en ejidos o propiedades privadas de forma ilegal.

La planeación, administración y regulación de la vida urbana debe contemplar estos aspectos y procurar el encausamiento tal que conlleve su resolución.

Planear y regular significa, establecer criterios y normas para administrar el desarrollo y en el ámbito urbano concretamente deben darse pronta y eficientemente.

Cada municipio debe elaborar su propio Plan de Desarrollo Urbano o Rural, en el cual debe especificar la regionalización de su territorio y su destino. La zonificación contribuirá a una eficaz ubicación de las zonas industriales, de las zonas habitacionales, de los parques, jardines, panteones y zonas de reserva ecológica que necesita el Municipio.

Con ello debe buscarse evitar el establecimiento de zonas industriales en lugares que pongan en peligro la vida de los habitantes de la comunidad. Se evitarán, también asentamientos humanos irregulares en zonas que afecten al medio ambiente como pueden ser la invasión de parques y áreas de reserva ecológica o el perjuicio de la propiedad privada. Asimismo se asegurará la existencia de zonas de reserva ecológica como pueden ser las zonas verdes o de áreas para la preservación de la fauna.

En estas tareas la participación ciudadana cobra importancia porque significa la responsabilidad de cuidar y preservar el medio ambiente y edificar acciones que a corto, mediano y largo plazo beneficiarían la colectividad. La aportación de sugerencias y trabajo físico, así como de recursos materiales ayudará a que dicha proyección del desarrollo urbano sea una realidad palpable de cada mexicano.

En el contexto rural es indispensable atender las demandas de la población: Créditos para la producción, fuentes de empleo, instituciones de salud, de educación, canales de comercialización para los que cosechan y regularizar la tenencia de sus tierras comunales o ejidales a través de la entrega de los títulos de propiedad correspondientes.

Por su parte, los campesinos deben considerar que por medio de la organización colectiva de sus intereses y viendo al Municipio como la institución en donde la conjunción de esfuerzos de gobernantes y gobernados conlleva a la atención de los mismos, es que su lucha por satisfacer sus necesidades puede llegar a resultados positivos.

También aquí las asociaciones de ejidatarios, de comuneros y de comerciantes deben significar el puente de comunicación entre la administración municipal y sus organizaciones.

El Ayuntamiento municipal puede constituirse en el gestor más promisorio del interés municipal para la consecución de créditos para la producción; para la solicitud de asesoramiento para capacitar al campesino; para abrir canales de comercialización, con instituciones públicas y privadas, de sus productos. También para regular su tenencia de la tierra.¹³⁷

Dentro de la capacitación al campo se encuentra también la orientación para la diversificación y rotación de cultivos que incrementarán sus productos y al mismo tiempo evitarían la degradación irremediable de sus tierras de cultivo.

La comunicación que pueda entablarse entre el Ayuntamiento municipal y la comunidad rural que forma parte del medio puede llegar a asegurar una conveniencia mutua al satisfacer las demandas alimenticias de la población y asegurar apoyos.

Tanto la rectoría del Estado en materia económica como la participación de la comunidad rural presentan licitantes para el desarrollo integral del campo. En cuanto a la rectoría del Estado por la centralización de acciones y atribuciones que se siguen ubicando en el orden Federal de gobierno y en lo que respecta a la participación de la comunidad rural en las tareas de su propio desarrollo porque estas subsisten en razón de tradicionales métodos de cultivo o por la falta de recursos para el uso de tecnología o fertilizantes para mejorar su producción e incluso incrementarla. Pero además de integrar al campo y a la ciudad a los proyectos de desarrollo es necesario que el Municipio reconozca sus demás derechos y obligaciones que le marca la Constitución y que fueron citados al referirse este trabajo a los artículos que trataban acerca del Municipio Libre Mexicano y otros aspectos característicos de cada Municipio. Entre los primeros está el aspecto educativo, la salud, la seguridad social y la coordinación interinstitucional para compartir responsabilidades y potencialidades en la solución de los problemas presentes en el Municipio. Relativos a los segundos están: El desarrollo de la pesca y la acuicultura, el desarrollo artesanal e industrial, el rescate y promoción a la cultura y el impulso al sector turístico.

Esa será la promoción al desarrollo y fortalecimiento municipal, un proyecto integral compuesto de planteamientos políticos, jurídicos, económicos, administrativos y sociales; todos ellos encaminados a satisfacer los requerimientos y aspiraciones de la sociedad, del pueblo soberano.¹³⁸

Para que pueda hablarse del desarrollo integral de los municipios es menester priorizar requerimientos en el campo y la ciudad y plantear soluciones viables de realizar;

acordes a la realidad y potencialidades socio-económicas, productivas y políticas de cada municipio.

Por otra parte, las trabas formales que aún tiene la institución municipal para alcanzar su desarrollo será imperante revisarle en términos formales y reales. No es posible continuar con reformas a medias.

Hoy como hace treinta años, el fortalecimiento municipal implica la adopción de una nueva cultura, una nueva forma de pensar y actuar de gobernantes y gobernados. Implican la participación activa de la sociedad en su conjunto en la detección de problemas, en la jerarquización de estos y en la proyección de alternativas tendientes a solucionarlos. Será preciso que la sociedad, aporte recursos, ideas, fuerza de trabajo en la resolución de sus demandas.

El fortalecimiento municipal debe entenderse como el desarrollo y crecimiento integral de los ámbitos urbano y rural; de la participación de los sectores público, privado y social en las tareas que organizadamente se llevan a cabo dentro de cada municipio del país.

El fortalecimiento municipal debe proyectarse de acuerdo a las características y realidad de cada municipio. Los recursos materiales y humanos deben ser el vértice del cual emane el futuro de cada comunidad.

El uso y aprovechamiento óptimo de estos recursos permitirá la realización de obras sociales y la satisfacción de necesidades.

La participación espontánea y obligatoria de la sociedad, de la comunidad municipal, significará además de satisfactores para ésta, el ahorro de recursos al erario municipal. Saldos que podrán destinarse a la prevención de otras problemáticas, en los ámbitos educativo, de salud, de recreación, entre otros.

Así pues, en lo político, lo jurídico, lo administrativo, lo económico y lo social, el fortalecimiento municipal debe representar la identificación de los problemas y aspiraciones de la sociedad, la priorización de los mismos y el planteamiento de alternativas viables y reales para solucionarlos y la participación activa y organizada de la sociedad en los quehaceres tendientes a solucionarlos y la aportación de recursos para este fin, además de un uso racional y debido de los mismos.

Ese es el camino al fortalecimiento municipal integral.

En síntesis: El Municipio y el municipalismo tienen como ejes de trabajo inmediato:

- a) Promover opciones de desarrollo integral, con empatía de los tres órdenes de gobierno;

- b) A nivel regional y temático integrar planes y programas surgidos de la base social y de las peculiaridades de cada región del país;
- c) Consolidar la representatividad y presencia nacional en cada ámbito que afecte el desarrollo y crecimiento local;
- d) Promover la reducción de la burocracia institucional y con ello la eficiencia del gasto;
- e) Fortalecer el Asociacionismo Municipal, hasta elevarlo a rango constitucional;
- f) Impulsar la simplificación y la eficiencia de las Reglas de Operación, y
- g) Convenir esquemas de financiamiento temático y/o regional destinadas al desarrollo y crecimiento de los municipios, de las entidades federativas, de México.

V.2 Anexo gráfico. Prioridades de la Agenda Nacional

El desarrollo nacional es y será siempre un proyecto inacabado, perfectible.

Las instituciones, las normas, los programas y acciones a su cargo están en constante movimiento, cambio y adecuación.

No obstante, para que una sociedad alcance mínimos de bienestar requiere crear y mantener las condiciones propicias para un sano desarrollo y para un crecimiento justo, equitativo, incluyente, redistribuidor de beneficios.

En México hay varios aspectos que deben atenderse a la par que se fortalece el desarrollo local. Sea porque lo afectan y limitan, sea porque condicionan el desarrollo integral.

A continuación se hacen algunas notas sobre estos aspectos, que de no atenderse, seguirán siendo las trabas de toda propuesta de desarrollo.

Crecimiento económico mundial

Porque el actual modelo ha dado visos de agotamiento, precisamos revisar y replantear el desarrollo interno y recuperar los modos de producción local.

Población

Porque el crecimiento poblacional sigue rebasando la capacidad de respuesta del Estado Mexicano a las demandas sociales.

Pobreza y rezago social

Porque casi dos terceras partes de la población nacional viven en condiciones de pobreza, marginación, exclusión, hacinamiento, carencia de servicios públicos, dificultad para

acceder a mínimos de alimentación. Y porque además no se vislumbra un futuro con oportunidades para la población.

Educación

Porque la educación no está dando los resultados esperados para integrar a los educandos a mejores condiciones de vida y porque la calidad de los servicios es altamente cuestionable.

Economía informal

Porque 28 millones de mexicanos, el 60 por ciento de la fuerza laboral, se ocupa en labores mal remuneradas, sin prestaciones sociales, sin expectativas de futuro para quienes ahí se desempeñan.

Deuda de estados y municipios

Porque por necesidad o por falta de previsión, la obtención de recursos externos se ha convertido, más que en una solución, en una pesada carga para Estados y Municipios al limitar sus presupuestos, disminuir su capacidad de maniobra e hipotecar el futuro de las administraciones y de la sociedad local.

Desarrollo urbano

Porque el crecimiento acelerado, desordenado y falto de planeación y proyección se ha convertido en factor que limita el desarrollo de los centros urbano-demográficos.

- ✓ Es necesario revisar el papel que juegan los tres órdenes de gobierno en la edificación de un mejor país;
- ✓ En urgente redefinir la actuación de cada actor social e institucional en la promoción del desarrollo;
- ✓ Es importante e imprescindible determinar los ejes y principios básicos de impulso a un desarrollo y a un crecimiento ordenado, incluyente, sustentable, justo, que considere a la sociedad en su conjunto;
- ✓ Es fundamental atender los rezagos que afectan el sano desarrollo de la sociedad, procurando construir soluciones de fondo;
- ✓ Es determinante planear y proyectar un mejor futuro para todos, y
- ✓ En la construcción de ese país, todos somos importantes. Hagamos cada uno lo que nos corresponde.

Crecimiento económico mundial

El modelo económico mundial está en crisis constante, profundizando las diferencias y desigualdades entre países.

La crisis europea, la desaceleración del crecimiento económico de Estados Unidos y la vertiginosa expansión de la economía china, son factores que dan inestabilidad e incertidumbre a la economía global. Perjudicial para unos, benéfica para otros. Insegura para todos.

Las estimaciones de crecimiento del Foro Económico Mundial, del Banco Mundial, del Fondo Monetario Internacional, etc., han sido poco certeras respecto a las expectativas de corto, mediano y largo plazos. Es más, con relativa frecuencia han ajustado sus estimaciones de crecimiento a la baja, buscando dar un piso firme al estado actual de la economía mundial.

La efervescencia social está latente y se ha desbordado en las calles de países otrora estables y con reparto de beneficios en la región europea, demandando empleo, ingresos dignos, servicios públicos de costo accesible, etc.

En el Medio Oriente, Asia, África y América, cada vez son los sectores sociales excluidos del desarrollo y del crecimiento que planean esas y otras demandas. Las movilizaciones sociales hacen tambalear los sistemas políticos.

El círculo vicioso crisis económica, política y social, produce y reproduce un escenario incierto, delicado, peligroso.

Al interior de muchos países este decrecimiento se traduce en un grave deterioro de las condiciones de vida, de la gobernabilidad, de la estabilidad social.

México no es la excepción. Con una economía en crisis desde hace 4 décadas enfrenta graves rezagos que se han acrecentado y agravado, depauperando a más de la mitad de la población del país.

La Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, padecen por igual los efectos de una prolongada crisis, con presupuestos reducidos, e impedidos por lo mismo para satisfacer necesidades.

Es preciso y urgente revisar el modelo interno de desarrollo, pues en el camino seguido por años las condiciones han empeorado y, seguramente, continuarán agravándose.

El desarrollo nacional debe ser revisado y replanteado. La improductividad, la ineficiencia, la ineficacia, la corrupción y la falta de competitividad, son aspectos que deben ser desechados de nuestra forma de vida. Cambiar a México empieza por nosotros mismos.

Las estimaciones de crecimiento para la economía mexicana en 2013 van de 2.8 al 3.5 por ciento, y están sujetas a factores diversos, como las famosas reformas

estructurales; hacendaria y energética, habiéndose ya aprobado las reformas educativa y de telecomunicaciones.

En el medio está la reforma política.

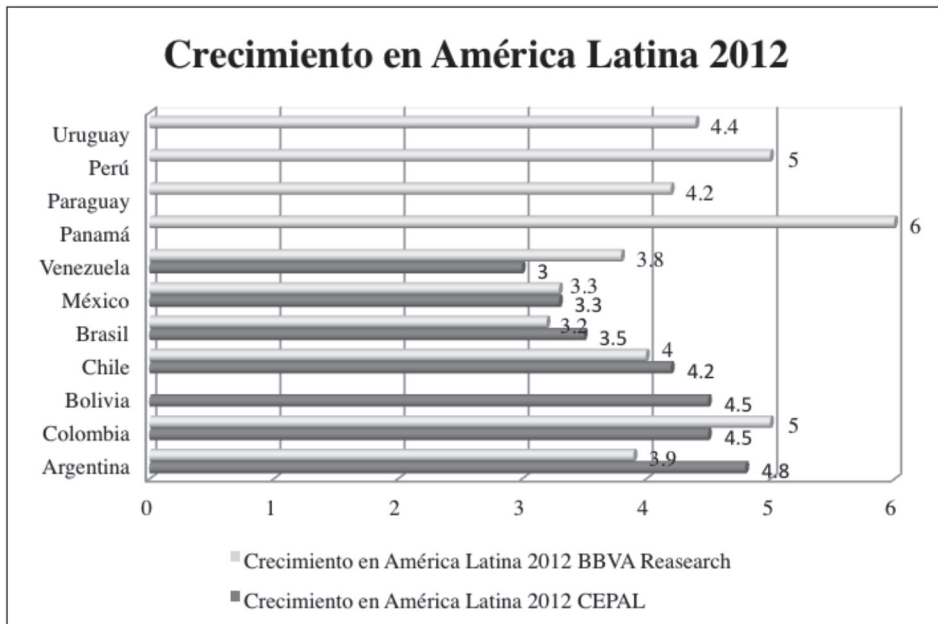
Y en el extremo opuesto la constante negativa de sectores radicales y reaccionarios.

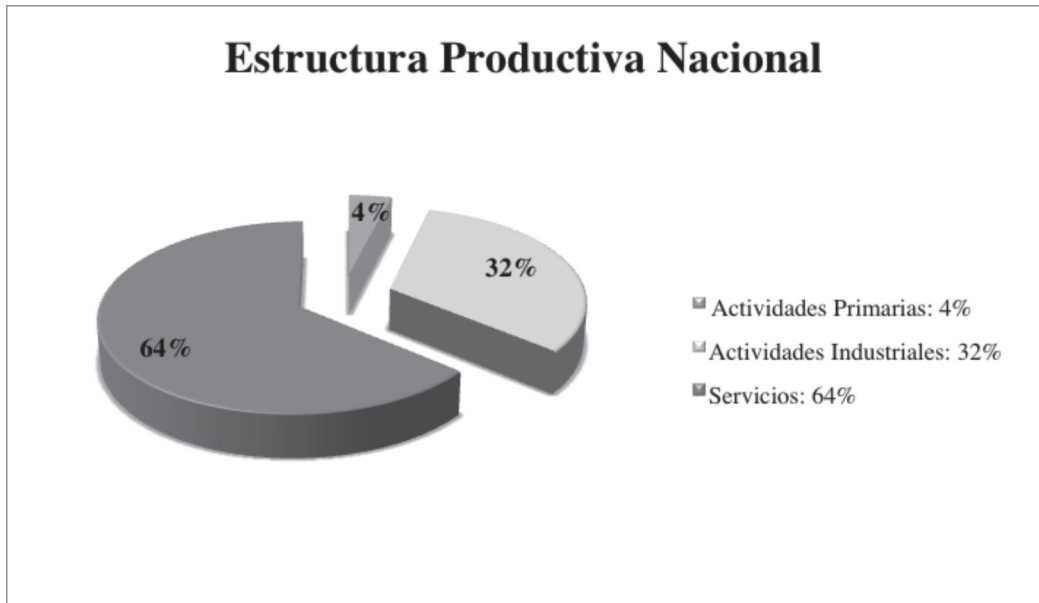
La realidad nacional nos dice que tenemos muchos factores a nuestro favor: recursos naturales, capacidad instalada, buenos servicios.

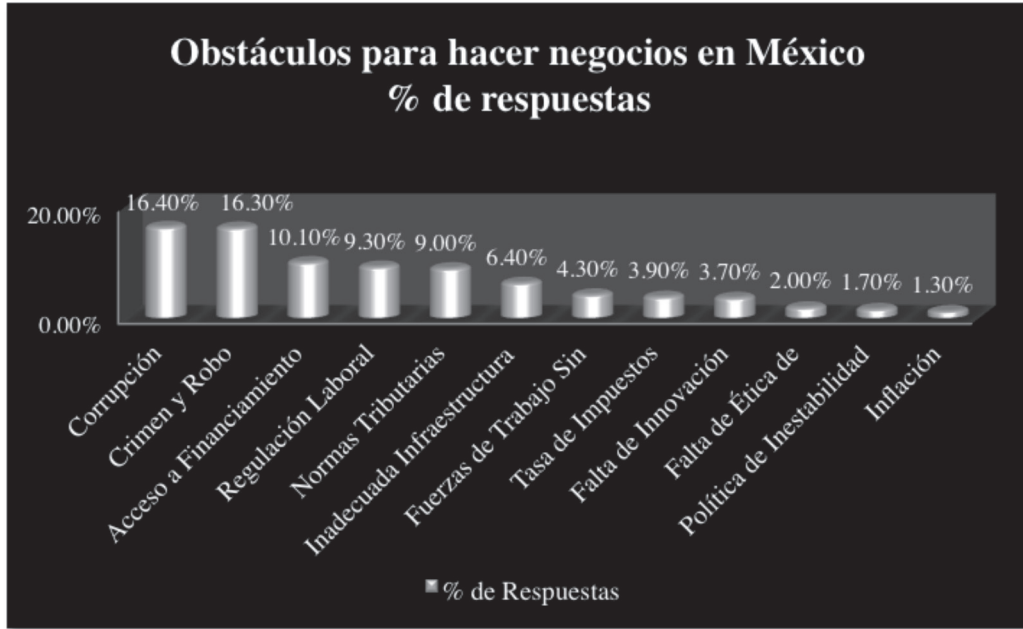
También, esa misma realidad nos dice que la calidad de los servicios no es la óptima; que somos poco competitivos, que innovamos poco y que la corrupción permea nuestras prácticas cotidianas.

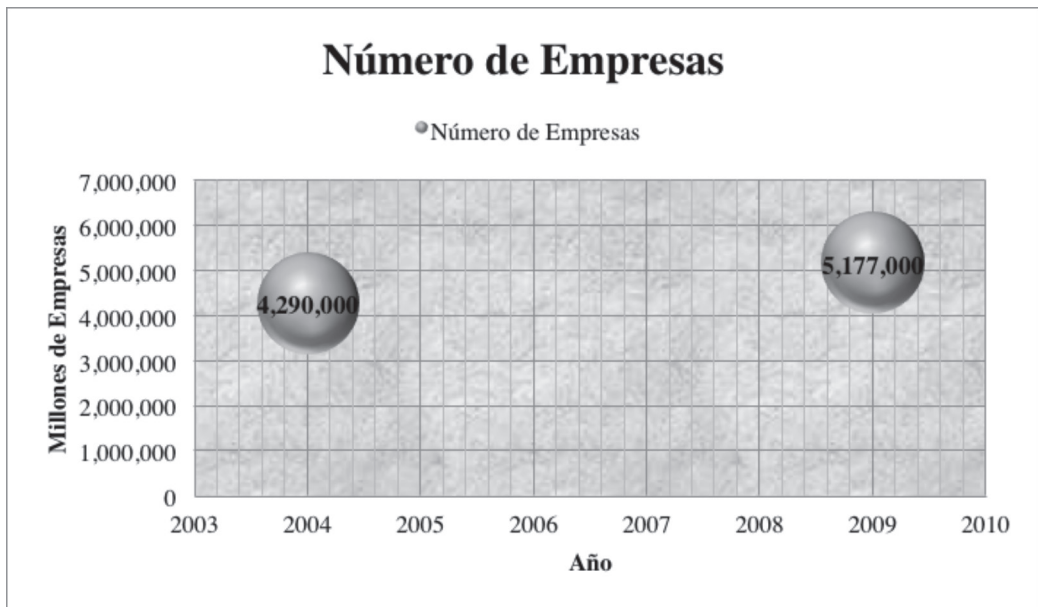
Si sumamos lo que debemos corregir y lo que nos falta por hacer en cuanto a cambios y reformas, hay un gran trecho por avanzar para situar a México en una mejor posición y para ofrecer mejores opciones de desarrollo y crecimiento a su sociedad.

La coordinación de esfuerzos de todos los sectores sociales y de los tres órdenes de gobierno es imperante y debe postergarse lo menos posible, a riesgo de empeorar las condiciones de vida en que estamos.









Los datos utilizados en la elaboración de las gráficas en el rubro **Crecimiento Económico Mundial**, tienen como principales fuentes a:

- Foro Económico Mundial;
- Fondo Monetario Internacional (*World Economic Outlook Database*);
- Banco Mundial (El desarrollo financiero en América Latina y el Caribe: El camino por delante);
- Comisión Económica para América Latina (Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2011);
- BBVA Reseach (Informe situación Latam -2012-);
- Declaración de la Cumbre del G20, Los Cabos, México, junio de 2012;
- Instituto Cato (Reporte anual 2012), y
- Latin Finance y del Banco de México (7^a Cumbre Financiera Mexicana).

Población

Con 114.3 millones de mexicanos al cierre de 2012, México enfrenta hoy uno de los mayores retos demográficos. De una parte está la población menor de 20 años que no tiene expectativas y un proyecto de vida cierto; de otro un creciente número de personas en el umbral de la tercera edad que tampoco cuenta con el respaldo institucional o social para tener una vejez digna.

Entre el primer grupo mencionado hay 7.7 millones de jóvenes que no estudian ni trabajan, ni tienen proyecto de vida.

En la economía informal hay cerca de 28 millones de personas con bajos salarios, nulas prestaciones laborales y ninguna seguridad en el empleo.

La población migrante hacia los centros de población ha venido a engrosar los cinturones de miseria urbana, y a incrementar la demanda de servicios y oportunidades para los gobiernos locales.

En contraparte el abandono de las zonas rurales ha dejado sin cuidado ni cultivo vastas extensiones de tierra.

Se ha destruido los modos de producción que permitían en cierta medida la autosuficiencia alimentaria.

Al inicio del presente sexenio (2012-2018), la indigencia nacional alcanzó niveles del 113.3 por ciento, según cifras de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), lo que habla de lo mal que estamos atendiendo la pobreza.

El territorio se deteriora en el campo y la ciudad.

Algo o mucho estamos haciendo mal, pues para ser la economía 13ª o 14ª del mundo y tener a varios de los millonarios que encabezan la lista mundial de riquezas, y para producir un sinnúmero de funcionarios que en pocos años se enriquecen, es que México sí genera la riqueza suficiente para ubicar a su sociedad en mejores niveles de bienestar.

El problema es que distribuimos mal la riqueza.

EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN MÉXICO			
1900	13,607	1970	48,225
1910	15,160	1980	66,847
1921	14,335	1990	81,250
1930	16,553	2000	97,483
1940	19,649	2005	103,263
1950	25,779	2010	112,323
1960	34,923	2013	114,300

Población total (112 336 538 habitantes)	=
Extensión territorial del país (1 959 248 km²)	Densidad de población (57 hab/km²)

Clave	Entidad Federativa	Superficie Km ²⁽¹⁾	Población total (2010) ⁽²⁾
1	Aguascalientes	5 625	1 184 996
2	Baja California	71 546	3 155 070
3	Baja California Sur	73 943	637 026
4	Campeche	57 727	822 441
5	Coahuila de Zaragoza	151 445	2 748 391
6	Colima	5 627	650 555
7	Chiapas	73 681	4 796 580
8	Chihuahua	247 487	3 406 465
9	Distrito Federal ^(a)	1 484	8 851 080
10	Durango	123 367	1 632 934
11	Guanajuato	30 621	5 486 372
12	Guerrero	63 618	3 388 768
13	Hidalgo	20 856	2 665 018
14	Jalisco	78 630	7 350 682
15	México	22 333	15 175 862
16	Michoacán de Ocampo	58 667	4 351 037
17	Morelos	4 892	1 777 227
18	Nayarit	27 862	1 084 979
19	Nuevo León	64 203	4 653 458
20	Oaxaca	93 343	3 801 962
21	Puebla	34 251	5 779 829
22	Querétaro Arteaga	11 658	1 827 937
23	Quintana Roo	42 535 ^{(b)(c)}	1 325 578
24	San Luis Potosí	61 165	2 585 518
25	Sinaloa	57 331	2 767 761
26	Sonora	179 516	2 662 480
27	Tabasco	24 747	2 238 603
28	Tamaulipas	80 148	3 268 554
29	Tlaxcala	3 997	1 169 936
30	Veracruz de Ignacio de la Llave	71 856	7 643 194
31	Yucatán	39 671	1 955 577
32	Zacatecas	75 416	1 490 668
	República Mexicana	1 959 248^(d)	112 336 538

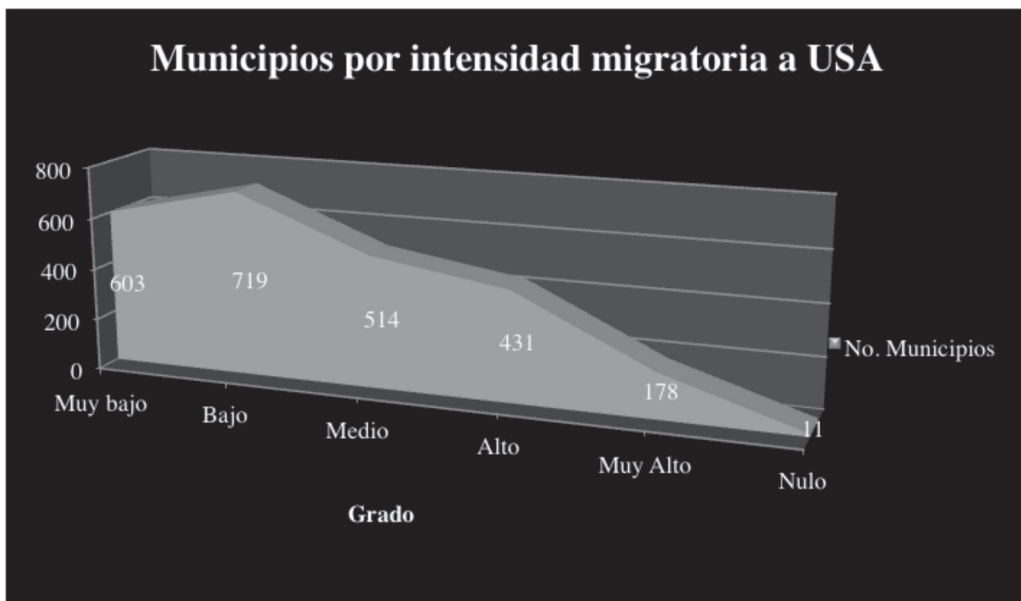
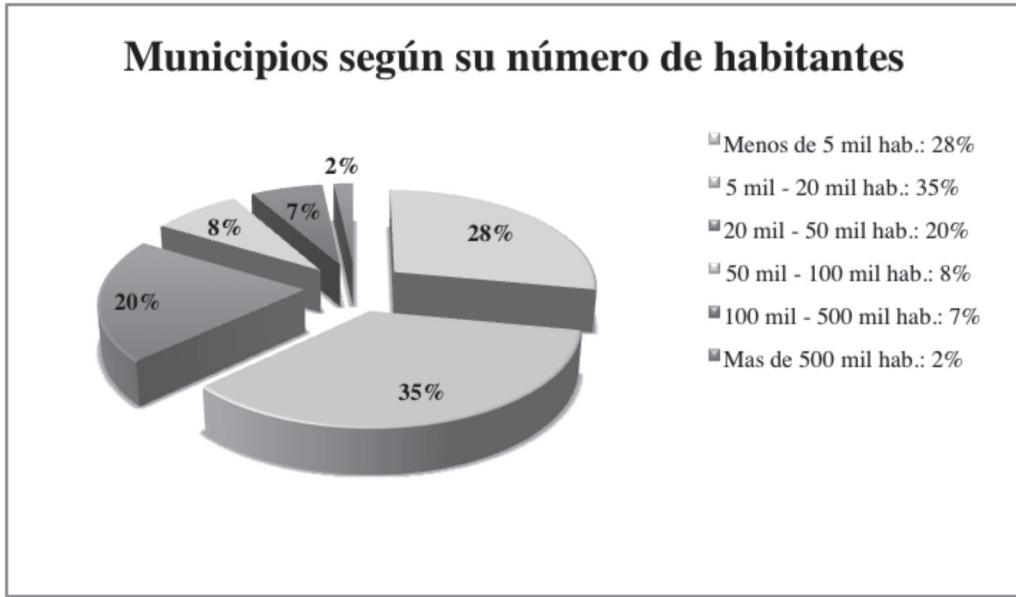
(a) El Distrito Federal está constituido por Delegaciones.

(b) No incluye la superficie de la isla Cozumel, la cual es de 498 km².

(c) No incluye la superficie de la isla Mujeres, la cual es de 5 km².

(d) Considera sólo la parte continental.

Fuente: (1) INEGI. Densidad de población por entidad federativa, 2000 y 2010. *Consultar*
(2) INEGI. Panorama Sociodemográfico. *Consultar*



Respecto del tema **Población** en México las fuentes base para la toma de datos y la elaboración de gráficas son:

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), y
- Consejo Nacional de Población (CONAPO).

Pobreza y rezago social

Uno de los objetivos básicos de toda comunidad, de todo pueblo, es buscar resolver sus problemas, satisfacer sus necesidades y promover el desarrollo político, económico y social. Para alcanzar esos propósitos, establece, por lo general, esquemas de organización y participación de los distintos actores que integran a la comunidad, con el fin de alcanzar una mejor administración de los recursos con que cuenta, así como una más eficaz distribución de responsabilidades, atribuciones y beneficios.

Cuando los objetivos no se cumplen o se enfrentan obstáculos para alcanzarlos es preciso replantear el esquema organizativo y refundar la estructura organizativa de la sociedad, mediante la creación de nuevas instancias, nuevos ordenamientos y más y mejores programas de trabajo.

El sistema federal mexicano, integrado por 31 entidades federativas y el Distrito Federal, es una expresión de los esquemas de organización planteados por la sociedad de nuestro país. A su vez, las entidades federativas se dividen política, administrativa y geográficamente en municipios, constituyéndose éstos en la base de la división política de los estados. Los municipios poseen personalidad jurídica y patrimonio propio. Su órgano de gobierno, el Ayuntamiento, cuenta con diversas facultades, atribuciones y responsabilidades, que le permiten organizar a la sociedad para la promoción de su propio desarrollo.

Actualmente existen en México 2,445 municipios.

La permanencia de este esquema organizativo y gubernamental del Estado Mexicano por alrededor de 80 años, a la par de un crecimiento notable de la población, ha traído consigo otros problemas, como son el crecimiento desproporcionado e incontrolable de los grandes centros urbano-demográficos, la multiplicación de zonas conurbadas, la centralización de atribuciones y recursos en las cabeceras municipales y la preocupante marginación existente en un gran número de municipios y de las comunidades que los integran.

Nuestro esquema organizativo ha dado visos de agotamiento e inoperancia, que corre el riesgo de traducirse en ingobernabilidad creciente si no se toman las decisiones y medidas adecuadas. El aumento de la violencia y de la inseguridad pública, el creciente desempleo, la caída de la producción y de la inversión en el sector industrial y la crisis que vive el sector agrícola, obligan a los mexicanos a revisar y replantear el futuro.

En muchas regiones de nuestro país el municipio se ha convertido en feudo político y económico, en cacicazgo, en centro de poder económico, político y social, pero no en promotor del desarrollo, del crecimiento económico o de la justicia social, que son y deberían ser sus principales atributos.

Ante esta situación, las comunidades al interior de los municipios han tendido a organizarse para satisfacer sus necesidades locales, ateniéndose a sus recursos humanos, materiales y financieros, a las capacidades y a los esfuerzos de sus habitantes, para impulsar el desarrollo local.

Para poder desarrollarse adecuadamente, los pueblos requieren contar con mínimos de bienestar que les permitan satisfacer sus propias necesidades. Es decir, necesitan contar con un gobierno que, de manera organizada, equitativa y eficaz, atienda los problemas de su comunidad, promueva su desarrollo e impulse el crecimiento integral de la misma. Sin duda, ese es el principal objetivo de toda organización política, de todo ente gubernativo. No obstante, muchas veces la realidad contradice este fin, obligando a los pueblos a buscar nuevas y mejores formas de organización y de gobierno.

El proceso de búsqueda de opciones y de oportunidades para alcanzar un desarrollo más justo y más equitativo atraviesa por un sinnúmero de acciones políticas, sociales y de carácter económico. Ese conjunto de acciones da sustento a su historia.

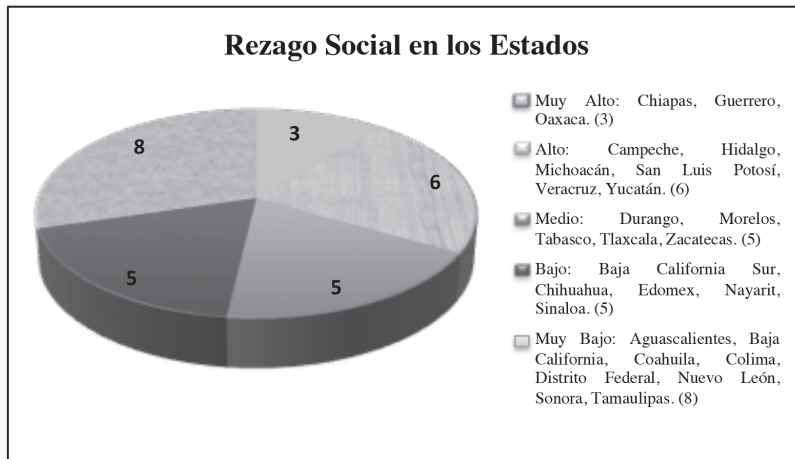
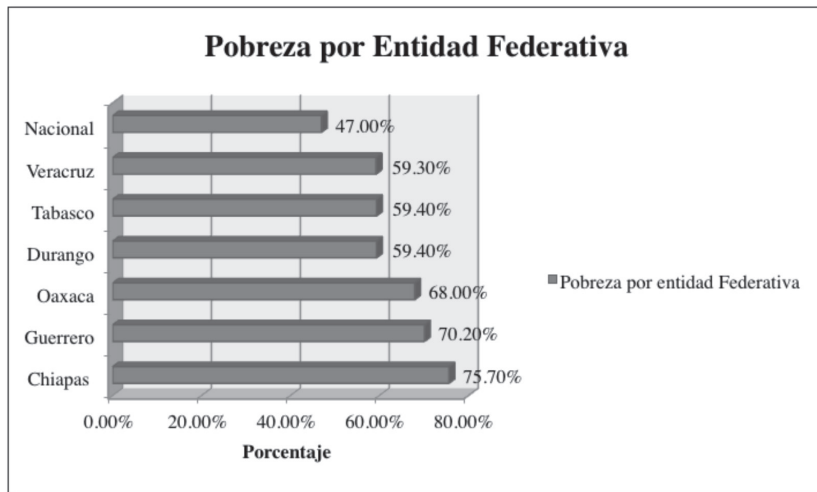
Estudios académicos y de opinión elaborados durante los últimos años estiman que entre las principales causas del rezago y del subdesarrollo en muchas regiones de México están:

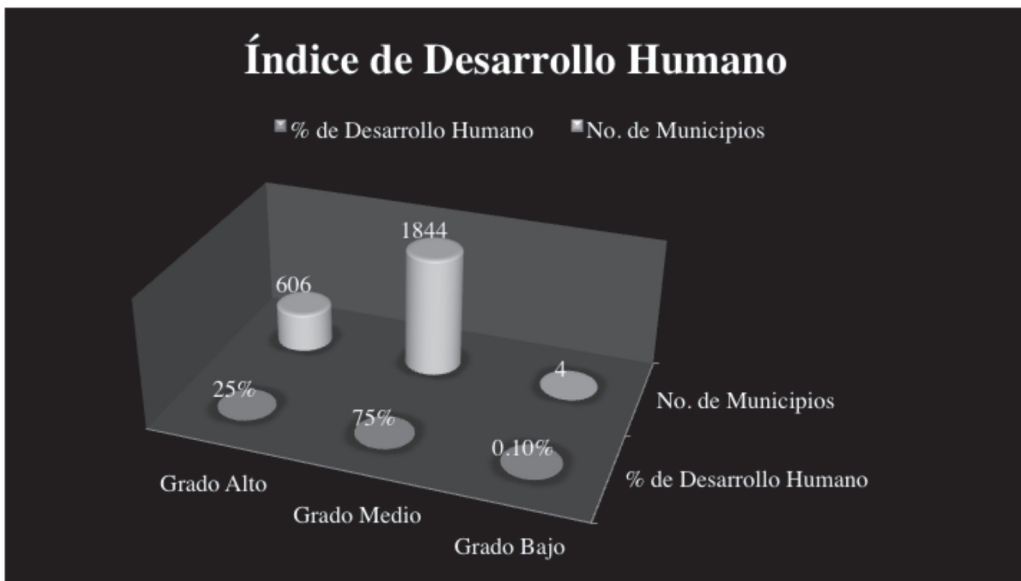
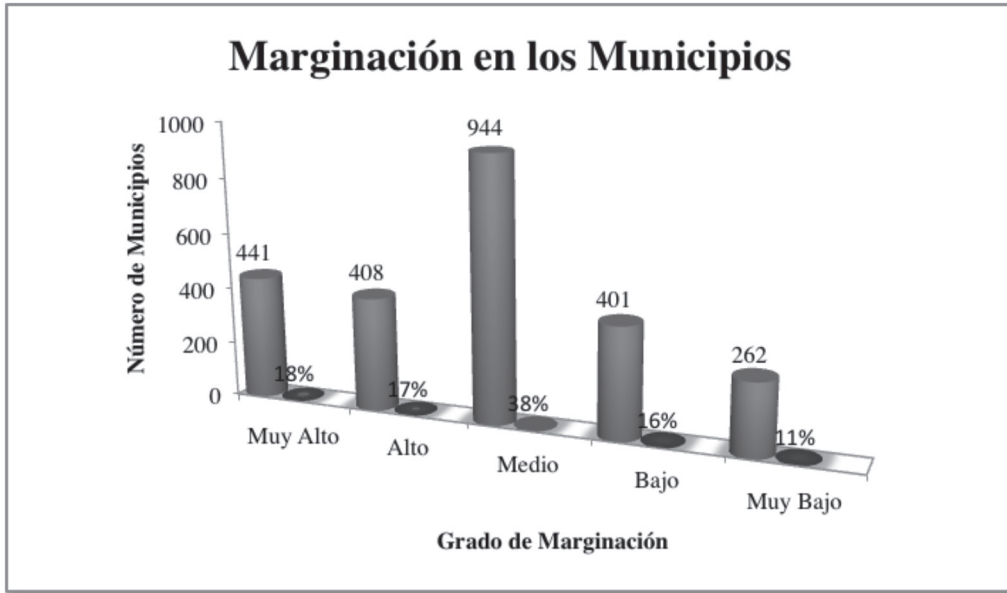
- a) La falta de una política integral de desarrollo;
- b) La existencia de estilos y formas caciquiles de gobernar y de ejercer el poder en favor de ciertas minorías y en detrimento de las mayorías poblacionales;
- c) La extensa y abrupta superficie de la entidad que hace difícil, y en ocasiones imposible, los vínculos de colaboración y apoyo para la satisfacción de necesidades sociales;
- d) El centralismo gubernativo y administrativo se concentra en la capital del estado en detrimento de sus municipios. A su vez, este centralismo se reproduce en la cabecera de cada uno de los municipios en perjuicio de sus comunidades, y
- e) La concentración de la riqueza en unos cuantos polos de desarrollo estatal, en contraste con la marginación y pobreza existente en gran parte de los municipios que integran la entidad.

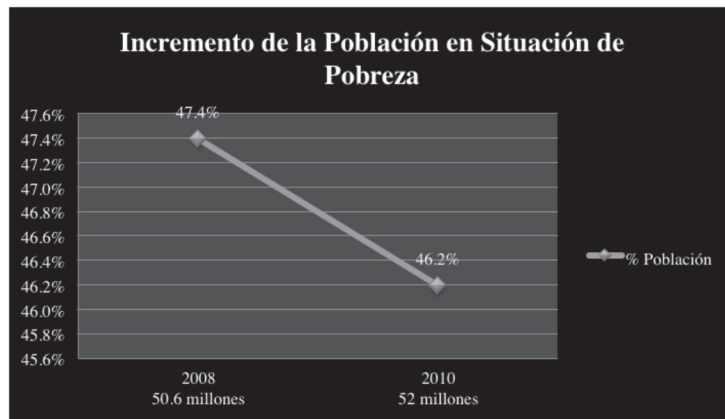
Este conjunto de elementos que genera y reproduce la polarización social y regional ha propiciado efectos socioeconómicos y políticos adversos que se expresan en el incremento de la pobreza y que han dado origen a que muchas regiones de México se hayan convertido en una tierra fértil para las denuncias de ingobernabilidad, de

caciquismo, de favoritismo, de privilegios, de corrupción, de efervescencia política, de inconformidad social, de represión institucional; tierra fértil, también, para el tráfico y consumo de estupefacientes, que envenena principalmente a los jóvenes. Estos factores constituyen, en mayor o menor medida, escenarios de riesgo potencial a los que hay que atender y dar respuesta de manera urgente y eficiente.

El reto implica actuar de manera eficaz y eficiente desde cada ámbito de la estructura gubernamental, implica un alto grado de sensibilidad y una visión de hombres de Estado. De ese tamaño es el reto, de esa medida deben ser las respuestas.







En el tema de **Pobreza y rezago social** las fuentes para la elaboración de gráficas son:

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2012);
- Consejo Nacional de Población (CONAPO);
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval);
- Instituto Mexicano de Ejecutivos de Fianzas (IMEF), y
- Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP).

Educación

La educación ha sido catalogada como la mejor opción para mejorar las condiciones y nivel de vida de la gente.

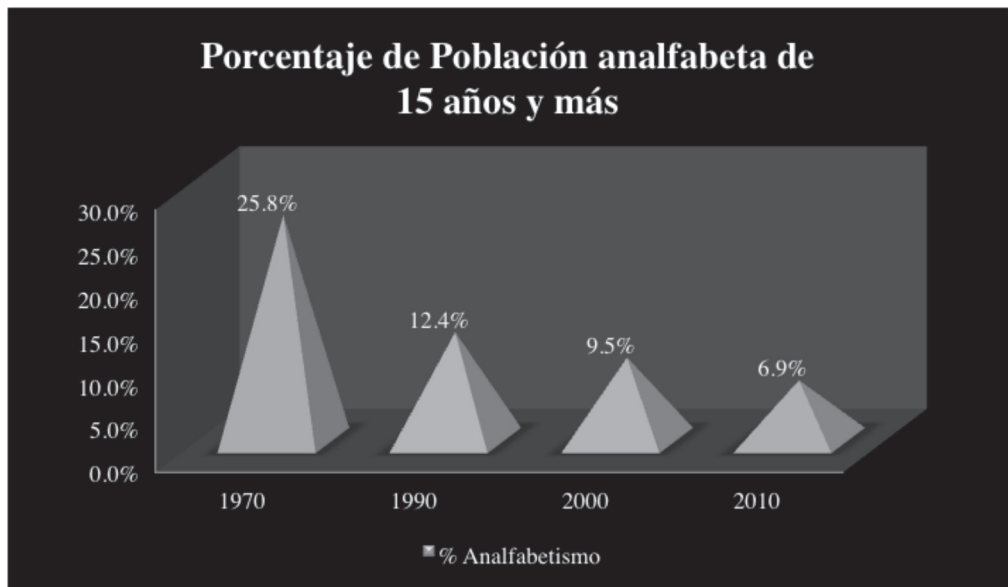
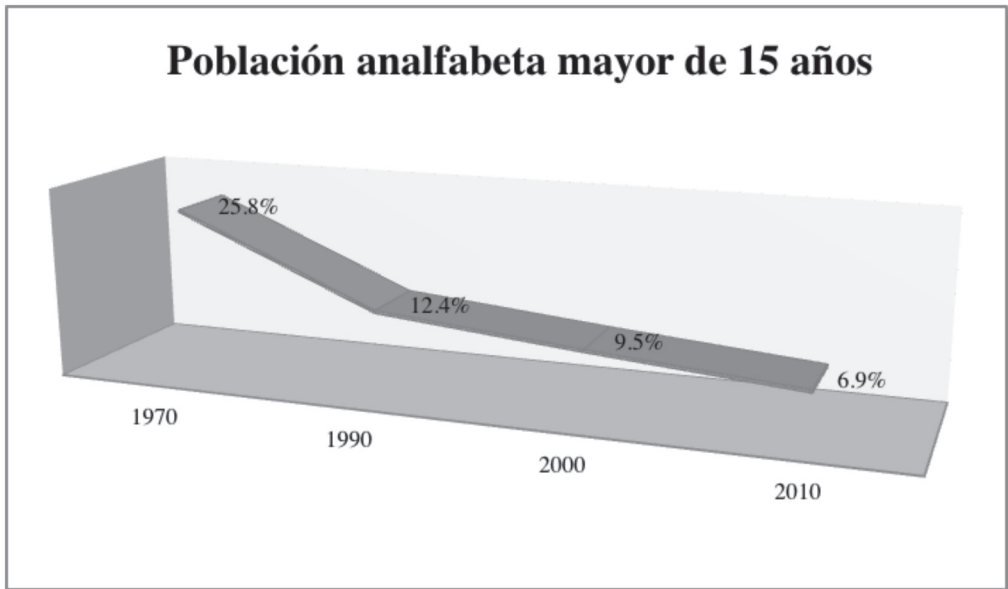
Ciertamente, en teoría, se adquieren conocimientos, se desarrollan habilidades y se tiene la oportunidad de conseguir mejores empleos y, por consiguiente, un ingreso digno.

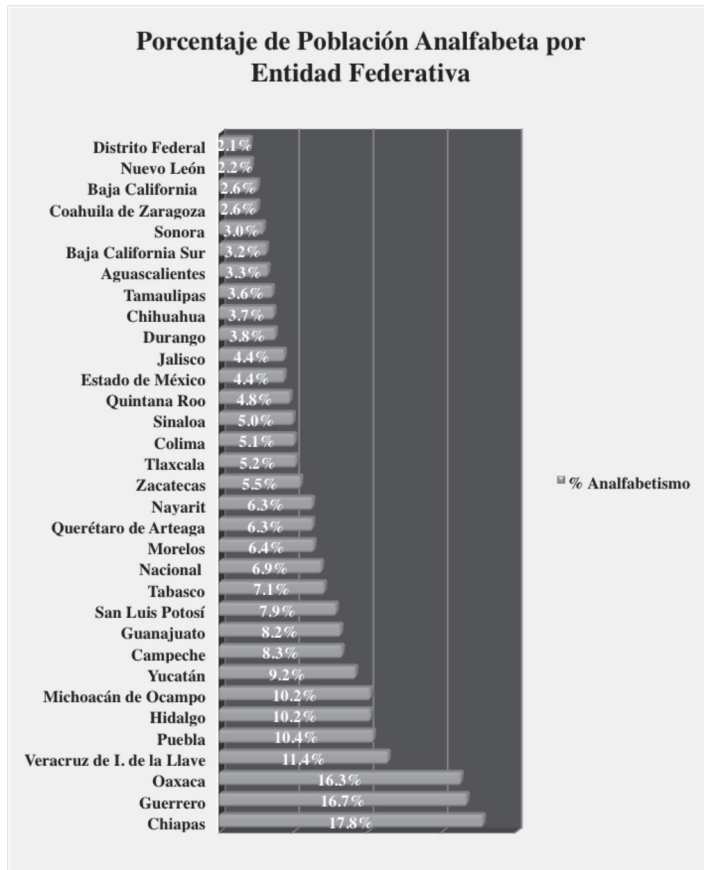
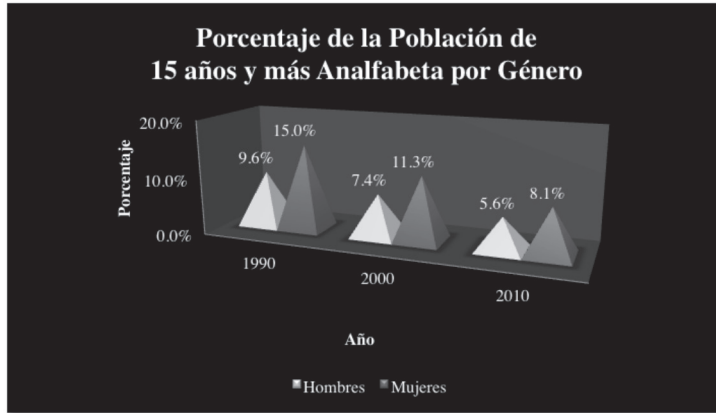
La realidad nacional nos habla de que a pesar de que el Estado Mexicano ha implementado acciones para dar cobertura plena a las demandas de educación básica; que ha hecho reformas para ampliar la educación obligatoria y gratuita para un mayor número de educandos; que desarrolla programas de apoyo y estímulo para que más personas culminen sus estudios a nivel técnico y/o profesional; la educación no está cumpliendo las expectativas programadas.

- La pirámide educativa habla de una amplia base social que inicia estudios a nivel preescolar y primaria, y una reducida eficiencia terminal;

- A medida que avanza el proceso formativo en sus distintos niveles se va incrementando el número de estudiantes que abandonan los estudios;
- El aprovechamiento escolar de quienes permanecen en las aulas es bajo y, en muchos casos deficiente. Los estados con mayores rezagos sociales son también los de menor aprovechamiento formativo;
- Los mentores han perdido su vocación de servicio y la formación de sus educandos es deficiente. Incluso, en las evaluaciones que a ellos mismos se practican resultan con bajos niveles de conocimiento y preparación;
- Una vez educados, los egresados de los niveles técnico y profesional encuentran pocas oportunidades de empleo;
- Muchos profesionistas se ocupan en actividades que no siempre son lo que estudiaron, con la consecuente inconformidad e insatisfacción personal y profesional, y
- Hoy se gasta más en educación, se construyen más y mejores instalaciones, se cuenta con mejores herramientas para el proceso de enseñanza-aprendizaje, pero los resultados globales son desconsoladores. No estamos formando el capital social que queremos y mucho menos el que necesitamos.







En el rubro **Educación** los datos para la elaboración de gráficas provienen de:

- Informe de la Cuenta Pública 2011 (del Gobierno Federal);
- Foro Económico Mundial (Reporte Global de Competitividad 2012);
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE);
- Secretaría de Educación Pública (SEP);
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2012);
- Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA);
- Instituto de Innovación Educativa del Tecnológico de Monterrey (Informe de Progreso Educativo 2012), y
- Resultados de la Prueba Enlace 2012.

Economía Informal

Durante los últimos 30 años el fenómeno de la economía informal ha tenido un crecimiento exponencial. Sus causas, efectos e implicaciones, han sido y son objeto de diversos análisis de tipo social, económico, jurídico, administrativo y fiscal. Todos ellos importantes para el conocimiento del mismo, pero carentes de opciones de solución.

El peso y papel de la economía informal nacional va más allá de estos aspectos, pues hoy por hoy, ocupa a más de 12.4 millones de personas, que multiplicadas por el número de familias que estas personas representan dan una suma superior a los 28 millones de personas, cifra cercana a una tercera parte de la población actual de nuestro país.

El 60 por ciento de la población económicamente activa se ubica en el sector informal de la economía.

En una nación donde desde hace 4 décadas la economía nacional no crece, pero sí la población, la economía informal se ha convertido en una opción para las nuevas generaciones, para desempleados o subempleados. Incluso, para integrantes de la economía formal que dejan de serlo y se pasan al segundo grupo, ante los múltiples beneficios económicos y fiscales identificados en este sector.

La falta, en principio, de una visión integral ha propiciado que los distintos estudios y enfoques de la economía informal sean parciales, limitados y, en ocasiones, tendenciosos. Esta situación ha impedido construir una propuesta incluyente, integral y con la visión, intensión y disposición, para edificar un marco normativo, y un proyecto político, social y económico de desarrollo, que lleve adelante la normalización y regulación de este sector.

Más aún, la falta de opciones y motivaciones para transformar la economía informal en economía formal, ha propiciado el desinterés y la indiferencia de quienes la integran para volverse ciudadanos y contribuyentes regulados.

Por ello, analizar este fenómeno desde diversas ópticas es una necesidad imperante. El momento actual de crisis sin duda hace ver con crudeza y objetividad el fenómeno. Pero además, obliga a identificar, encontrar y proponer las mejores soluciones posibles no sólo al fenómeno de la economía informal sino al desarrollo nacional en su conjunto.

El comercio más que la producción, domina el escenario de la informalidad. En la actividad comercial se ubica el gran espacio ocupacional, cuyo crecimiento en los últimos 20 años ha dado cabida a la demanda de empleo que la formalidad no ha podido absorber, que no ha podido o no ha sabido generar.

En estudios de corte académico, con preeminencia económica, el sector informal se puede caracterizar como el sector no moderno o no capitalista de la economía, donde la utilización del capital –financiero– es relativamente baja, y donde predominan actividades económicas de pequeña escala. La auto-ocupación, el autoempleo y la iniciativa familiar, son la principal base social de muchas actividades comerciales o de prestación de servicios.

En términos generales, la economía nacional tiene en este sector empresarial-familiar-personal a un gran soporte de las actividades de producción, distribución y consumo, de bienes y servicios y de la generación de empleos.

También en el ámbito académico, algunos investigadores trabajan con un concepto de que informalidad es sinónimo de marginalidad urbana y lo califican como el resultado de un desarrollo capitalista desigual y dependiente. Otros estudios más establecen que la expansión de la economía informal es un sinónimo de rechazo masivo de los ciudadanos a las reglas del juego que le impone el Estado, es decir, al marco legal vigente que resulta especialmente costoso y discriminatorio para los pobres, pues los impuestos que pagan no les son devueltos en aspectos bienestar y progreso social. Es decir, están y forman parte de la economía informal porque no les gusta o no les conviene trabajar en el sector formal. Lo cierto es que para entender y proponer opciones a favor de la población que vive en y de la economía informal es preciso realizar una revisión y un análisis integral, para, en el mismo sentido, sacar propuestas y conclusiones.

En este contexto, tanto en la economía formal o como en la informal se reúnen a los elementos básicos para su existencia, permanencia y crecimiento. Estos elementos son:

- ✓ El productor o prestador de bienes o servicios;
- ✓ El vendedor o comerciante;
- ✓ El demandante, comprador o consumidor;

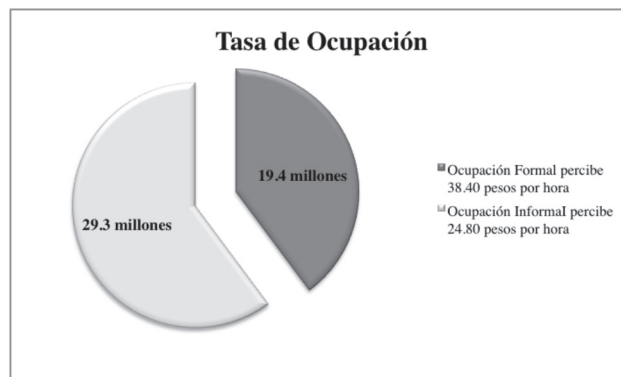
- ✓ El producto, bien o servicio;
- ✓ El proceso de venta o intercambio comercial;
- ✓ El espacio físico para realizar la transacción;
- ✓ La autorización, permisividad, de las autoridades promotoras o supervisoras o sancionadoras de la acción de producción y consumo;
- ✓ El marco normativo que se supone regula y garantiza la existencia de esta acción comercial;
- ✓ La necesidad de comprar o demanda;
- ✓ La oferta de bienes o servicios, y
- ✓ La aceptación de un valor de intercambio.

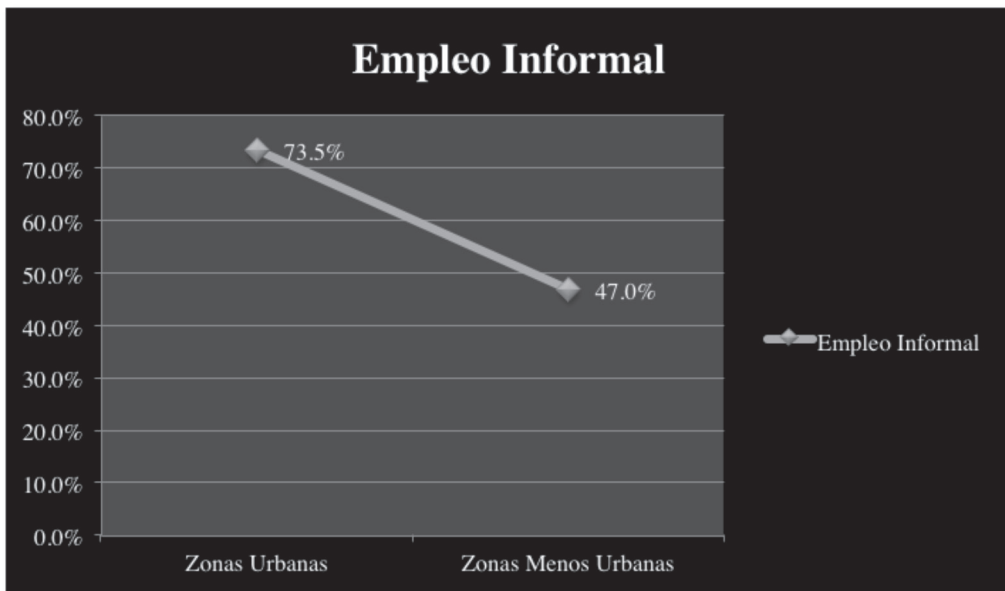
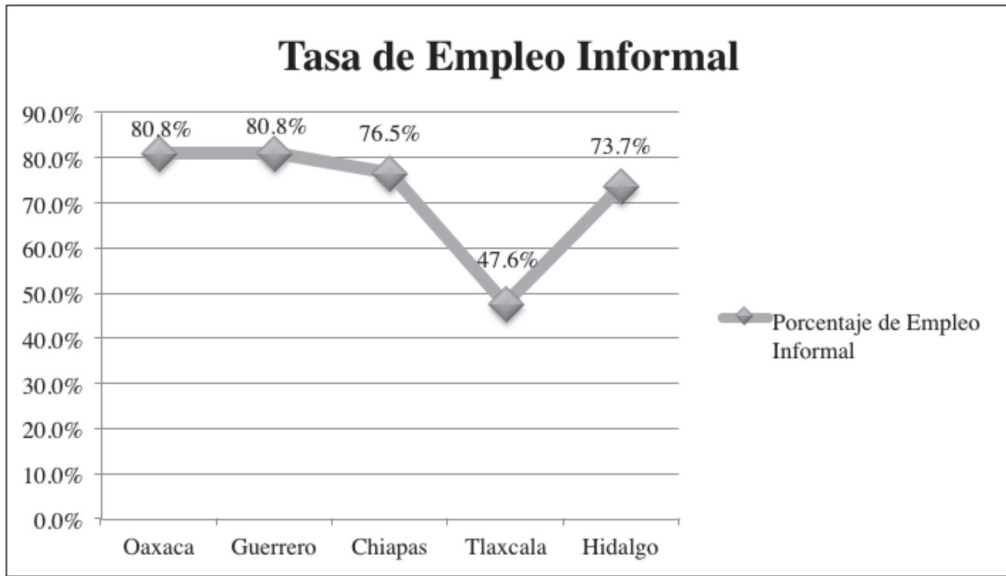
La diferencia es de qué lado de la normatividad están y porqué. Es decir, qué causa o provoca la existencia y fortaleza de la formalidad y qué propicia que la formalidad haya tenido un crecimiento exponencial en los años recientes.

Parcialmente, podríamos conjeturar que la economía informal no es más que el síntoma de una enfermedad crónica del sistema jurídico, político, social y económico del país y del mundo; y que México tiene ante sí una enorme cuesta que remontar, como es el revertir la condición actual de un país de economía informal en uno de empleo formal bajo una economía sana y productiva.

La economía informal es un fenómeno global que ciertamente ha sido aliento y alivio económico para los mexicanos, quienes se han visto obligados a desenvolverse al margen de las instituciones legalmente constituidas y el mercado financiero. Pero la economía informal no es ni debe ser un patrón político, social, administrativo ni fiscal, a seguir y mantener indefinidamente, pues aún se está a tiempo de encontrar opciones de ordenamiento, normalización y regulación.

Entender las causas debe arrojar un conjunto de propuestas de solución, objetivas y viables.





En lo referente al tema de la **Economía Informal** las fuentes de información para la elaboración de graficas son:

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID);
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE);
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS);
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (Encuesta Nacional de Inclusión Financiera 2012) (Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo);
- Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS);
- Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensión (FIAP);
- Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV);
- Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR)
- Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas (IMEF) (Temas relevantes y aplicaciones prácticas en materia de retiro);
- Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (Cedefop);
- Confederación de Cámaras de Comercio, Servicios y Turismo (Concanaco Servitur);
- Confederación de Cámaras Industriales (Concamin);
- Banco de México (Reporte sobre las economías regionales, 4º trimestre de 2012), y
- BBVA Bancomer Research (Perspectivas económicas más allá de la crisis del euro).

Deuda de estados y municipios

A principios de 2013 la deuda total de las entidades federativas alcanzó la cifra de 347 mil 789 millones de pesos, equivalente al 3% del Producto Interno Bruto Nacional. De las 31 entidades federativas, una tercera parte tiene deudas superiores a sus ingresos por Participaciones Federales, situación que compromete y limita su viabilidad financiera.

La deuda de estados y Municipios sumaba a septiembre de 2012 un monto de 496.8 millones de pesos, y en los últimos meses ha puesto en entredicho la capacidad financiera para cumplir con sus obligaciones financieras. Municipios como Chetumal, Quintana Roo; Naucalpan, Estado de México; Zamora, Michoacán; Santa Catarina y Guadalupe, Nuevo León; Cuernavaca, Morelos, San Luis Potosí, San Luis Potosí; y Acapulco, Guerrero; son sólo algunos ejemplos que han enfrentado problemas de liquidez para cubrir adeudos.

A esta situación se suma el dato de que las deudas contratadas por la mayoría de los municipios son de corto plazo, situación que los obliga a cubrir importantes montos para amortizar capital e intereses.

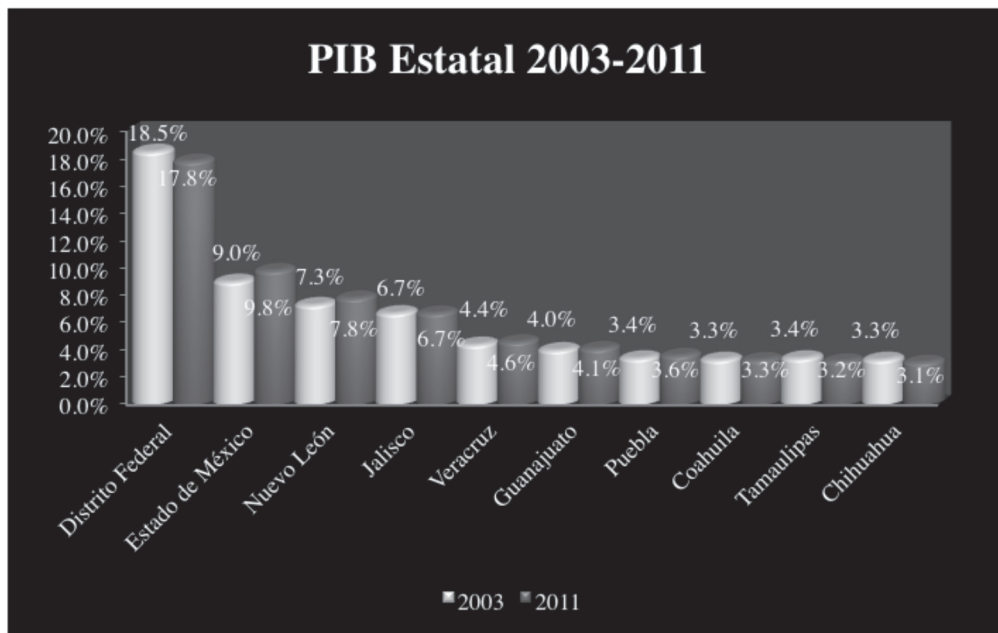
De los 2,445 municipios del país, cerca de 1,500 tienen problemas financieros, particularmente por su alta dependencia de las participaciones federales.

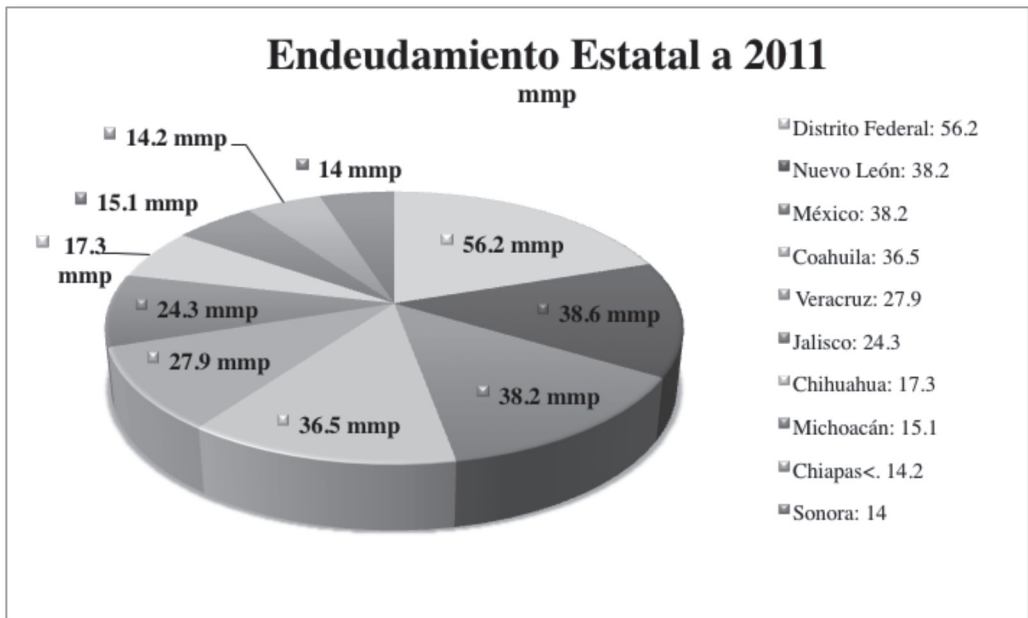
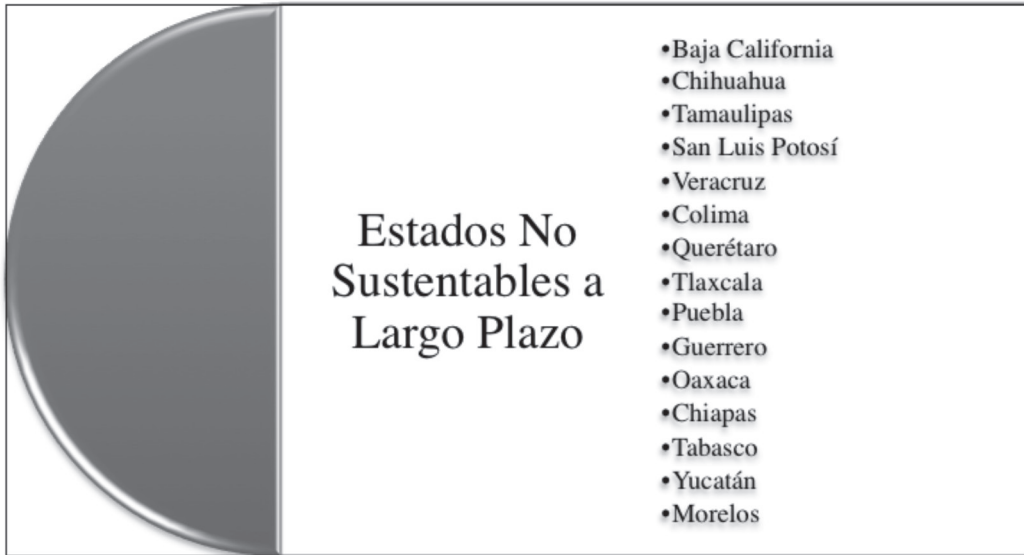
Del total de deudas municipales, el 70% tienen un manejo aceptable, según las calificadoras. Poco más del 26 por ciento presentan un manejo negativo y el resto está plenamente saludable.

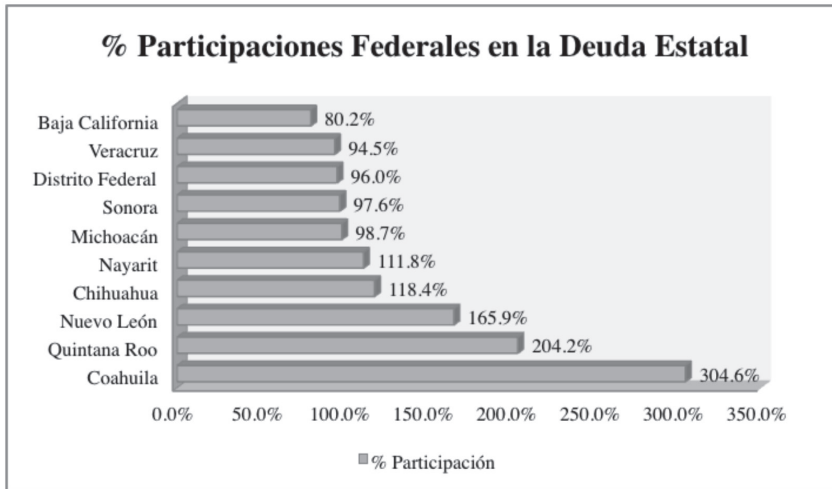
Las entidades federativas cuyas deudas superan por mucho sus ingresos son: Coahuila, Quintana Roo, Chihuahua, Veracruz, Nayarit, Nuevo León, Michoacán, Distrito Federal, Sonora, Zacatecas y Chiapas.

Las entidades con menor deuda pública son: Campeche, Querétaro, Guerrero, Morelos y Tabasco.

Debido a que la deuda contratada ha sido duramente cuestionada por propios y extraños, actualmente en el Congreso de la Unión se discute una Ley para ordenar el endeudamiento presente y futuro de estados y municipios.

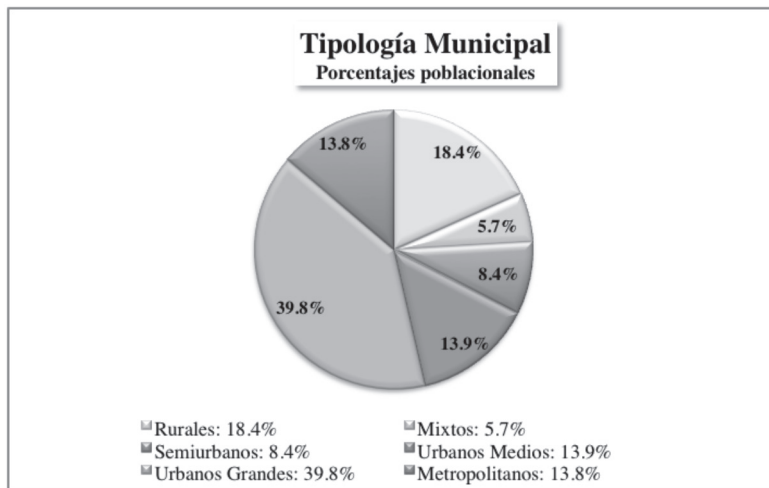






Aportación al PIB Nacional de Algunas Entidades Federativas

Entidad	PIB	Entidad	PIB	Entidad	PIB	Entidad	PIB
		1rio		2rio		3rio	
DF	18.5	Jalisco	10.2	Campeche	14.3	DF	23.9
Edomex	9.0	Sinaloa	8.1	Edomex	8.9	Edomex	9.2
NL	7.3	Veracruz	7.3	NL	8.7	NL	7.5
Jalisco	6.7	Michoacán	7.2	DF	8.2	Jalisco	6.6
Campeche	4.9	Chihuahua	5.4	Tabasco	5.7	Veracruz	4.4
Veracruz	4.4	Sonora	5.2	Jalisco	5.3	Guanajuato	3.6



El rubro **Deuda de estados y municipios** tuvo como fuentes de los datos que permitieron elaborar las gráficas a:

- Banco Mundial (Doing Business 2009);
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP);
- Auditoría Superior de la Federación (ASF) (Análisis de la deuda pública de las entidades federativas y municipios, agosto de 2012);
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI);
- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (Indetec);
- Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), y
- Aregional (Deuda pública, la realidad de las entidades federativas) (Índice de Desempeño Financiero para las Entidades Federativas 2008-2010);

Desarrollo urbano

México enfrenta hoy grandes retos. En el desarrollo nacional subsisten marcadas diferencias sociales, económicas, culturales y educativas.

En las últimas tres décadas el Estado Mexicano ha reorganizado su actuación, creando nuevas instituciones, fortaleciendo el andamiaje normativo, estableciendo nuevos programas, destinando más recursos.

No obstante, el balance general nos refiere que el desarrollo social presenta graves carencias e insuficiencias, que nuestra economía se ve afectada por las turbulencias e inestabilidad del entorno global y no crece al ritmo y en la proporción que nos permita satisfacer las necesidades de la sociedad mexicana.

El acelerado crecimiento de los centros de población ha producido una serie de fenómenos no siempre favorables para el desarrollo y crecimiento. Es más, en rubros como los servicios públicos, el equipamiento urbano, el empleo, la movilidad, la contaminación, etcétera, el crecimiento urbano es contraproducente, pues quedan sin ser satisfechas muchas de las demandas y los problemas tienden a multiplicarse. El resultado es una sociedad insatisfecha con los resultados de la modernidad y sus costos y centros urbanos creciendo sin un rumbo definido.

Nuestro país tiene definidas 59 Zonas Metropolitanas, las cuales comprenden 384 municipios y una población de 81.2 millones de habitantes, que representan el 72.3 por ciento del total nacional, dando a nuestro país un carácter predominantemente urbano.

En tanto la media nacional de crecimiento urbano es de 1.9%; las zonas metropolitanas tienen un crecimiento promedio del 2.3 por ciento.

Hacer frente a todos y cada uno de los problemas urbanos implica revisar y replantear el presente y el futuro de los centros de población y atender a cada uno de estos según sus necesidades, según su perfil y con estricto apego al entorno regional.

Redefinir y planear el futuro implica, asimismo, buscar las mejores soluciones, los mejores proyectos y los mejores esquemas de organización social.

En otras palabras, es preciso y urgente detonar programas incluyentes, transparentes, de largo plazo y de alto impacto y beneficio social, pues las soluciones coyunturales son fácilmente rebasadas por la realidad.

En el terreno de las ciencias naturales existe el planteamiento de que ***No se puede seguir creciendo al infinito en un mundo finito***. En los últimos 60 años hemos consumido más recursos naturales que en toda la historia anterior de la humanidad. A consecuencia del “desarrollo”, y teniendo a este como pretexto, se ha deteriorado en grado extremo el medio ambiente, se han destruido los modos y sistemas de producción de bienes y de satisfactores de la gente, y la humanidad se enfrenta a un escenario con cada vez menos oportunidades de mejorar los niveles y la calidad de vida de los individuos y de las colectividades.

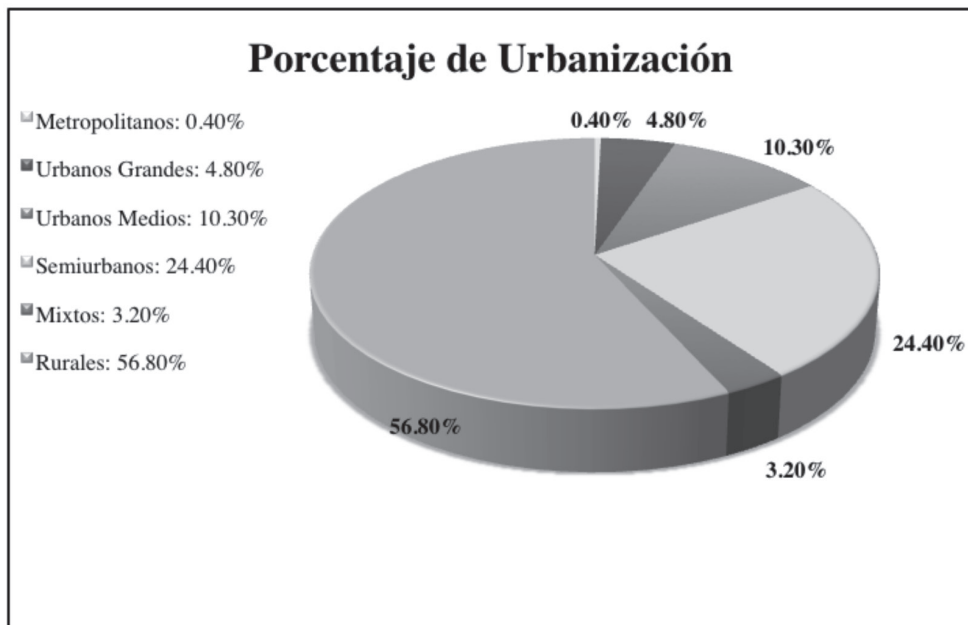
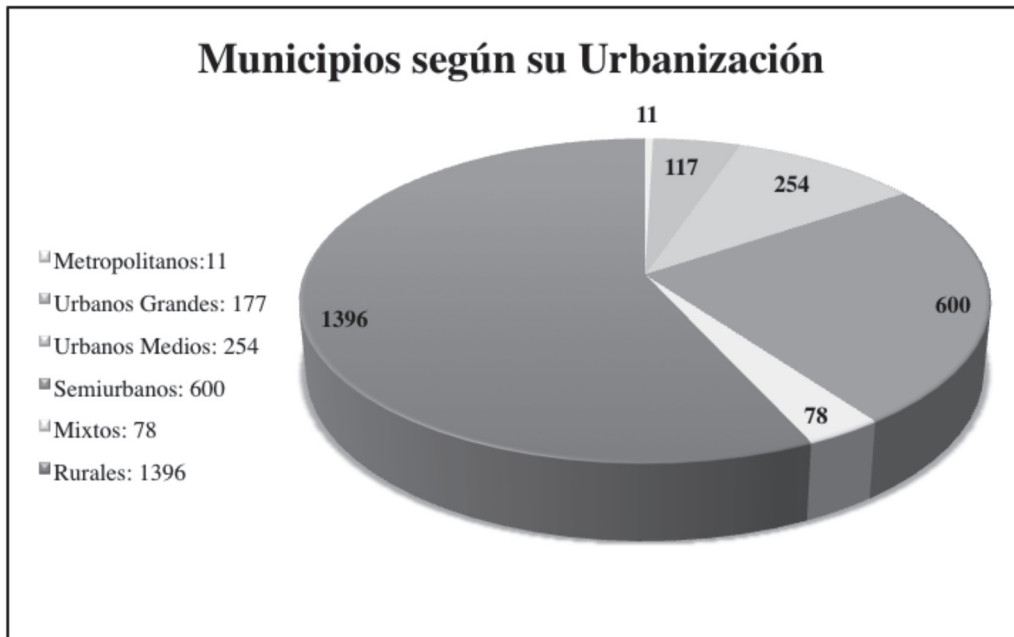
La rentabilidad de las ciudades va en constante decrecimiento. Es decir, mantener a una ciudad en la ruta del crecimiento armónico, sustentable y con una oferta de bienes y servicios garantes de una mejor calidad de vida para las personas, no se está cumpliendo. Económica y socialmente, los centros de población han entrado en una fase de altos costos en cuanto a su sostenimiento, sustentabilidad y calidad de vida.

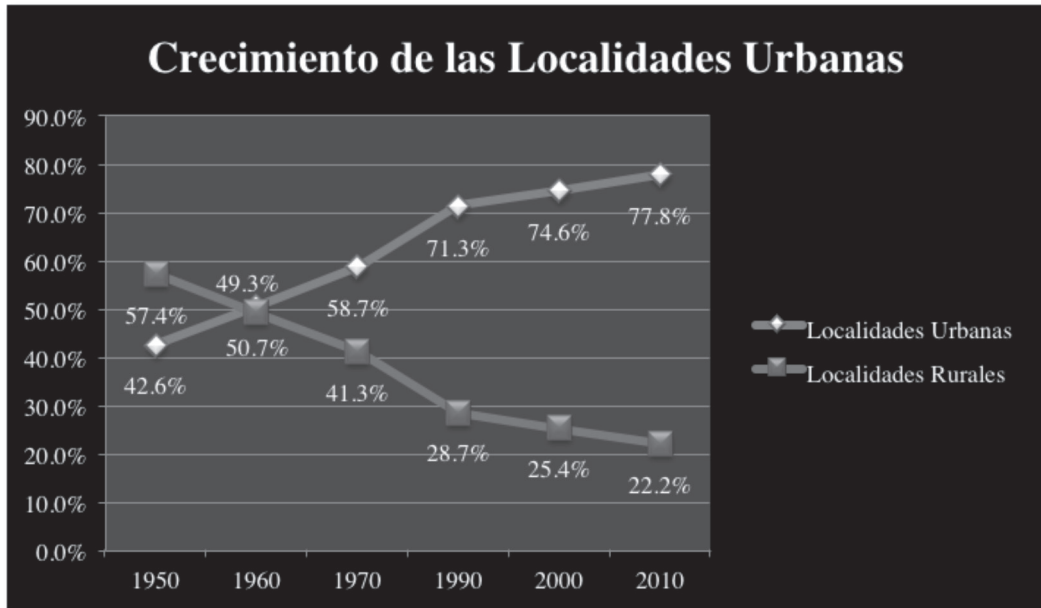
México, como muchas otras naciones, enfrenta el reto del crecimiento acelerado, desordenado y mal planificado de sus ciudades, 40 de las cuales, con una población superior a los 500 mil habitantes, están a punto del colapso tan sólo en el rubro de la movilidad de personas y de bienes.

Habrá que identificar, definir y promover soluciones para los grandes problemas y propuestas para edificar un futuro más promisorio.

Hoy, la gran mayoría de la población nacional habita en centros urbanos. Debemos hacerlos vivibles.

Unificar criterios, propuestas, posiciones, intereses y recursos, es sin duda el gran reto. Construir un Gran Acuerdo Nacional por el Desarrollo y el Crecimiento Sustentable y Sustentable se convierte así en el principal y más importante proyecto de la sociedad actual. No llevarlo a cabo, implica continuar avanzando hacia la crisis general de operación y funcionamiento de los centros urbano-demográficos.





FUENTES

CITAS

- ¹ Secretaría de Gobernación. *El Municipio Mexicano*. CNEM, Secretaría de Gobernación, México, 1985, pp. 87-93.
- ² Cfr. *Ibidem*, pp. 93-95.
- ³ Cfr. *Ibidem*, pp. 93-94.
- ⁴ Reynaldo Robles Martínez. *El Municipio*, Porrúa, 7ª Edición, México, 2004, p. 69.
- ⁵ José Luis López Chavarría, *Las elecciones municipales en México: Estudio Jurídico-Político*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2ª edición, México 2005, p. 14.
- ⁵ Carlos F. Quintana Roldán. *Derecho Municipal*, Editorial Porrúa, México, 1995, p. 53.
- ⁷ www.monografias.com/trabajos-pdf3/derecho-inmobiliario/derecho-inmobiliario.pdf
- ⁸ A pesar de lo dispuesto en las Ordenanzas del 21 de abril de 1544, en que se exigía como requisito para ser regidor, ser vecino, esta circunstancia no se presentaba a menudo, pues en la época de la regiduría perpetua los cargos se vendían al por mayor. Mientras que en los municipios chicos, como Pánuco y Tampico, apenas si llegaban a cuatro regidores por Municipio.
- ⁹ De acuerdo a Robles Martínez, pág. 76, eran: Obras Públicas, construcción, cuidado y mantenimiento de puentes y caminos; cuidar y organizar el disfrute de tierras, pastos y aguas comunales; la repartición de solares y traza de la ciudad; corte y plantación de árboles; la atención de los servicios públicos como el de policía, agua potable, alumbrado; vigilancia de mercados, ventas y mesones; dar concesión anual, a través del remate de derechos para vender pan y carne y la organización de alhóndigas y pocitos.
- ¹⁰ Manuel Moreno, citado por Robles Martínez, señala la prohibición de arrojar inmundicias en la calle y plazas, así como la prohibición de arrojar agua por las ventanas, como acciones sancionadas por las Ordenanzas Municipales, p. 77.
- ¹¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, pp. 279-28.
- ¹² Quintana Roldán, *op. cit.*, p. 64.
- ¹³ Reynaldo Robles Martínez. *El Municipio*. Porrúa, 7ª Edición, México 2004, *op. cit.*, pp. 69-70.
- ¹⁴ Artículo 54 del *Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano* del 23 de febrero de 1823.
- ¹⁵ Artículos 8º, 9º y 10º de la Ley del 23 de octubre de 1835 que establecía las *Bases Constitucionales*.
- ¹⁶ Artículo 1º de la Segunda Ley Constitucional del 29 de diciembre de 1836, disposición que establecía que el “Supremo Poder Conservador” se depositaría en cinco individuos, renovándose cada uno cada dos años, saliendo cada uno de acuerdo a lo que designaré la suerte.

El gobierno Interior de los Departamentos estaría a cargo de los gobernadores, quienes serían nombrados por el gobierno general a propuesta en terna de las juntas departamentales y durarían en el encargo 8 años, con posibilidad a una reelección. Artículo 4º y 5º de la Sexta Ley Constitucional del 29 de diciembre de 1836.

Robles Martínez, *op. cit.*, p. 45.

- ¹⁷ Artículos 7, fracción VIII y 22 y 23 de la Sexta Ley del 29 de diciembre de 1836.
- ¹⁸ Artículo 25 de la Sexta Ley del 29 de diciembre de 1836.
- ¹⁹ Artículos 131 y 134, fracciones X y XIII de las *Bases de Organización Política de la República Mexicana* de 1843.
- ²⁰ Secretaría de Gobernación. *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas*, México 2008, p. 349.
- ²¹ Durante dichas sesiones participaron distinguidos juristas de la envergadura de Benito Juárez, Manuel Crescencio García Rejón, Mariano Otero Mestas, entre otros.
- ²² Dentro de las aportaciones que realizó el documento legal en comento, se encuentra la creación de Guerrero como nuevo Estado de la República Mexicana, compuesto de los distritos de Acapulco, Chilapa, Tasco y Tlapa, y la municipalidad de Coyuca.
- ²³ Secretaría de Gobernación. *Antecedentes Históricos... op. cit.*, p. 358.
- ²⁴ Numeral 1º del *Plan de Ayutla* de 1854.
- ²⁵ La modificación consistió en sustituir el término “estados” por “departamentos”.
- ²⁶ Dicho documento fue publicado por Bando solemne el 11 de marzo de 1857, y de acuerdo a lo establecido por el Artículo Transitorio del citado cuerpo legal, su vigencia iniciaría el 16 de septiembre de 1857.
- ²⁷ El Artículo 40 de la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos* de 1857, establece que se constituye en una “*república representativa democrática federal*”.
- El Artículo 43 de la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos* de 1857, establece lo siguiente:
- “*Las partes integrantes de la federación son: los estados de Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León y Coahuila, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Territorio de Baja California*”.
- ²⁸ *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas*, Secretaría de Gobernación. México, 2008, pág. 418.
- ²⁹ Artículo 31, fracción II de la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos* de 1857.
- ³⁰ Artículo 36, fracción I de la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos* de 1857.

- ³¹ Artículo 72 de la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos* de 1857.
- ³² En la sesión del 15 de noviembre de 1856, el texto del artículo pasó sin discusión y por unanimidad de los 79 diputados presentes.
- ³³ Artículos 28, 36, 37, 39, 41, 42, 43 y 44 del *Estatuto Provisional del Imperio Mexicano* de 1865.
- ³⁴ Secretaría de Gobernación. *Antecedentes Históricos... op. cit.*, p. 450.
- ³⁵ http://mx.search.yahoo.com/search;_ylt=A0geu8OjpPFR7QoAUFLD8Qt.?p=resumen%20historia%20de%20M%C3%A9xico%20en%20el%20siglo%20xix&fr2=sb-top&fr=yfp-t-706&rd=r1
- ³⁶ Suscrito en noviembre de 1871 y Reformado el 21 de marzo de 1876 en Palo Blanco.
- ³⁷ Cfr. Jaime Cárdenas Gracia. *Una Constitución para la democracia*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2012.
- ³⁸ *Constitución Comentada*, pp. 279-281.
- ³⁹ Valencia Carmona, *Derechos del pueblo mexicano...*, p. 45.
- ⁴⁰ *Constitución Comentada, op. cit.*, pp. 279-281.
- ⁴¹ Cfr. Andrés Molina Enríquez, citado por Arnaldo Córdova en *La ideología de la revolución mexicana*, Era-ANAM, México, 1973, pp. 80-81 y 222.
- ⁴² Arnaldo Córdova, *La ideología de la Revolución Mexicana*, Ed. Era UNAM, México, 1973, p. 93.
- ⁴³ “Seminario Político” No. 31 en *Tiempo*, publicación semanal, México, 10 de febrero de 1987, p. 39.
- ⁴⁴ Puntos 45 y 46 del Programa del Partido Liberal Mexicano de 1906.
- ⁴⁵ Cfr. Arturo Ugalde Meneses. *Observancia de la autonomía municipal en el sistema jurídico mexicano*. Tesis UNAM (ENEP Acatlán), Licenciatura en Derecho, México, 1978, p. 50.
- ⁴⁶ Cfr. Berta Ulloa. “La lucha armada 1911-1920”, en *Historia General de México*, Tomo II, El Colegio de México, México, 1981, p. 1075.
- ⁴⁷ López Chavarría, *op. cit.*, p. 27.
- ⁴⁸ Considerandos del decreto que reforma el Artículo 109 de la Constitución de 1857 (Municipio Libre) del 26 de diciembre de 1914.
- ⁴⁹ Cfr. José Games Torruco. “El marco jurídico del municipio mexicano”, en *Los Municipios de México*. UNAM, México, 1978, p. 100.
- ⁵⁰ Cfr. *Diario de Debates del Congreso de 1916-1917*. Ediciones Comisión para la celebración de la proclamación de la independencia mexicana, México, 1960, p. 873.
- ⁵¹ Cfr. Genaro Encinas E. *El régimen municipal en México*. Tesis UES (Escuela de Derecho y Ciencias Sociales, Licenciatura en Derecho, Hermosillo, Sonora, 1971, p. 87.
- ⁵² Cfr. *Diario de Debates del Congreso Constituyente...*, p. 873.
Cfr. Raúl Olmedo Carranza (coordinador). *El desafío municipal*. Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación. México, 1985.
- ⁵³ Cfr. *Diario de Debates del Congreso Constituyente...*, pp. 875-895.

- ⁵⁴ Cárdenas Gracia, *op. cit.*, p. 233.
- ⁵⁵ *Ibíd*, p. 238.
- ⁵⁶ López Chavarría, *op. cit.*, p. 29.
- ⁵⁷ Cfr. Héctor M. Viñas Pineda. *El municipio libre, breves consideraciones al Artículo 155*. Tesis UASLP (Facultad de Jurisprudencia), Licenciatura en Derecho, San Luis Potosí, SLP, 1965, p. 40.
Cfr. Jorge Aguilar Aguilar. *El municipio libre, su trayectoria e importancia en la vida pública de México*. Tesis, UNAM (Facultad de Derecho), Licenciado en Derecho, México, 1946, p. 40.
- ⁵⁸ Cfr. *Diario de Debates del Congreso...*, p. 873.
- ⁵⁹ Cfr. *Ibíd*, pp. 913-915.
- ⁶⁰ Cfr. *Ibíd*, pp. 915-918, 925.
- ⁶¹ Cfr. “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” en *Antología de la Planeación en México*, Tomo I, Secretaría de Programación y Presupuesto-Fondo de Cultura Económica, México, 1985, pp. 170-171.
Cfr. Comisión Nacional de Información y Evaluación del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional. *La Constitución, antecedentes y reformas*. Comisión Nacional de Información y Evaluación del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, México, 1984, p. 65.
- ⁶² Héctor M. Viñas P. *op. cit.*, p. 42.
- ⁶³ Cfr. Arnaldo Córdova, *op. cit.*, pp. 28, 263-267.
- ⁶⁴ Cfr. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, UNAM, México, 1985, pp. 279-280.
- ⁶⁵ Cfr. Lorenzo Meyer. “El primer tramo del Camino”, en *Historia General de México*, Tomo II, El Colegio de México, México, 1981, pp. 1231-1232.
- ⁶⁶ Cfr. Carlos Martínez Asad. “El municipio en el sistema político mexicano”, en *Estudios municipales*, No. 4, CNEM, Secretaría de Gobernación, México, julio-agosto de 1985, p. 48.
- ⁶⁷ Cfr. Lorenzo Meyer. “El primer tramo del camino” en *Historia...*, *op. cit.*, p. 1193.
Moisés Ochoa Campos. *La reforma municipal*, pp. 393-394.
- ⁶⁸ Raúl Olmedo Carranza (Coordinador). *El desafío...*, *op. cit.*, Cuadro Adjunto al Anexo 1 –Síntesis histórica–.
- ⁶⁹ Cfr. *Antología de la Planeación en México*, Tomo I, pp. 22-23.
- ⁷⁰ Cfr. Lorenzo Meyer. “El primer tramo del camino” en *Historia...*, *op. cit.*, pp. 1229-1232.
Antología de la Planeación... *op. cit.*, Tomo I, pp. 26-27, 200-201.
- ⁷¹ Cfr. Lorenzo Meyer. “La encrucijada”, en la *Historia General de México*, Tomo II, El Colegio de México, México, 1981, p. 1277.
- ⁷² Cfr. Pablo González Casanova. *La democracia en México*. Ed. Era, México, 1985.
Raymond Vernon. *El dilema del desarrollo económico de México*, Ed. Diana, México, 1981, pp. 106-110.
Cfr. *Antología de la planeación...*, *op. cit.*, Tomo II, pp. 33, 36.

- ⁷³ Cfr. *Antología de la planeación...*, *op. cit.*, Tomo I, pp. 33, 48-52 y 65.
- ⁷⁴ Cfr. *Ibidem*, pp. 39-71-72.
- ⁷⁵ Cfr. *Ibidem*, pp. 77-79, 85-85.
- ⁷⁶ Cfr. *Ibidem*, pp. 72-73.
- ⁷⁷ Cfr. *Ibidem*, pp. 90-93.
- ⁷⁸ Cfr. *Ibidem*, p. 95.
- ⁷⁹ Cfr. *Ibidem*, pp. 101-103.
- ⁸⁰ Cfr. José García Sánchez. *El municipio: Sus relaciones con la Federación*. Ed. Porrúa, México, 1986, pp. 232-233.
- Antología de la planeación...*, *op. cit.*, Tomo XVII, pp. 12, 117-118.
- ⁸¹ Cfr. Secretaría de Gobernación. *El Municipio Mexicano*, *op. cit.*, pp. 278-279.
- ⁸² Cfr. Secretaría de Gobernación. *El Municipio*, No. 11, Boletín del Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México, junio de 1985, pp. 1-2.
- ⁸³ Cfr. Raymond Vernon. *El dilema...*, México... *op. cit.*, pp. 78 y 95.
- ⁸⁴ Cfr. "Seminario Político No. 45", en *Tiempo*, publicación semanal, México, 19 de mayo de 1987, pp. 42-43.
- ⁸⁵ Cfr. *Antología de la planeación...*, *op. cit.*, Tomo I, pp. 21-22.
- ⁸⁶ http://www.cidob.org/documentacion/biografias_lideres_politicos_america_del_norte/mexico/miguel_de_la_madrid_hurtado
- ⁸⁷ Cfr. *El municipio mexicano*, *op. cit.*, p. 49.
- ⁸⁸ Cfr., *Ibid*, pp. 249-250.
- ⁸⁹ Cfr. *Antología de la planeación...*, *op. cit.*, Tomo XVII, pp. 20.
- ⁹⁰ Cfr. Aristóteles. *La política*, Ed. Bruguera, pp. 185-186.
- ⁹¹ Cfr. Arturo Ugalde Meneses, *Observancia...*, *op. cit.*, p. 64.
- La Constitución, antecedentes y reformas*, p. 66.
- ⁹² Cfr. Miguel Acosta Romero. "Relaciones entre el municipio, la Federación y las entidades federativas", en *Los Municipios de México*, UNAM; México, 1978, p. 14.
- ⁹³ Cfr. *La Constitución, antecedentes*, *op. cit.*, pp. 66.
- ⁹⁴ Cfr. Arturo Ugalde Meneses, *Observancia...*, *op. cit.*, p. 64.
- Miguel Acosta Romero, *Relaciones entre el municipio*, *op. cit.*, p. 14.
- ⁹⁵ Cfr. *La Constitución, antecedentes*, *op. cit.*, pp. 66.
- ⁹⁶ Cfr. Javier Balboa Calzada. *El municipio en México*. Tesis UAJT (Escuela de Jurisprudencia). Licenciado en Derecho, Villahermosa, Tabasco, 1973, p. 36.
- Concepción Ojeda Ortega. *El municipio en México desde el punto de vista constitucional*. Tesis, UNAM, (Escuela Nacional de Jurisprudencia). Licenciado en Derecho, México, 1946, p. 71.
- Jorge Aguilar Aguilar, *El municipio libre, su...*, *op. cit.*, p. 70.
- ⁹⁷ Cfr. Genaro Encinas E. *El régimen municipal...*, *op. cit.*, p. 143.
- ⁹⁸ Cfr. *El municipio mexicano*, pp. 187-188.
- ⁹⁹ Cfr. *Ibidem*, p. 188.
- ¹⁰⁰ Cfr. Genaro Encinas E. *El régimen municipal...*, *op. cit.*, pp. 143-144.
- ¹⁰¹ Cfr. *El municipio mexicano*, pp. 123.

- ¹⁰² *Diario Oficial de la Federación*, México, 20 de agosto de 1928, pp. 5 y 6.
- ¹⁰³ *Diario Oficial de la Federación*, México, 29 de abril de 1933, pp. 1-4.
- ¹⁰⁴ *Diario Oficial de la Federación*, México, 8 de enero de 1933, pp.
- ¹⁰⁵ *Diario Oficial de la Federación*, México, 12 de febrero de 1947, pp. 3-4.
- ¹⁰⁶ *El municipio mexicano*, p. 125.
- ¹⁰⁷ *Diario Oficial de la Federación*, México, 17 de octubre de 1953, pp. 1-2.
- ¹⁰⁸ *Diario Oficial de la Federación*, México, 6 de febrero de 1976, pp. 2-3.
- ¹⁰⁹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, México, UNAM, 1985, p. 279.
- ¹¹⁰ *Cfr. El municipio mexicano*, p. 127.
- ¹¹¹ *Cfr. Diario Oficial de la Federación*, México, 6 de diciembre de 1977, pp. 2-6.
- ¹¹² *Cfr. Arturo Ugalde Meneses, Observancia...*, *op. cit.*, p. 119.
- ¹¹³ *Cfr. Jorge Madrazo. "La representación proporcional en los ayuntamientos de la República Mexicana"*, en *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, No. 2, *La reforma municipal mexicana*, UNAM, México, mayo-agosto de 1986, p. 524.
- ¹¹⁴ *Cfr. Raúl Olmedo C. El desafío...*, (Coordinador), *op. cit.*, p. 17.
- ¹¹⁵ *Cfr. Eduardo A. Nozari Morlet. "La reforma constitucional de 1983 y la realidad municipal"*, en *Cuadernos del Instituto de...*, p. 569.
- ¹¹⁶ <http://www.mmh.org.mx/tesis.php>
- ¹¹⁷ *Ibidem.*
- ¹¹⁸ *Ibidem.*
- ¹¹⁹ *Cfr. Constitución Política... Comentada*, p. 281.
- ¹²⁰ *Diario Oficial de la Federación*. México, 3 de febrero de 1983, pp. 6-8.
- ¹²¹ <http://www.migueldelamadrid.org.mx/nav/node/484>
- ¹²² *Cfr. Genaro Encinas E., op. cit.*, pp. 156-157.
- ¹²³ *Cfr. Ibidem*, pp. 157-162.
- ¹²⁴ *Cfr. El municipio mexicano*, pp. 52-53.
- ¹²⁵ *Cfr. Aristóteles. La política, op. cit.*, pp. 199-201.
- ¹²⁶ *Cfr. Moisés Ochoa Campos. La reforma municipal*, p. 495.
Cfr. Amador Rodríguez L. "Defensa constitucional local", en *Cuadernos del Instituto de Investigaciones...*, pp. 594-608.
- ¹²⁷ *Cfr. Carmen E. Beyer de Roalandini. "La legislación hacendaria y la coordinación fiscal"*, en *Estudios municipales* No. 1, CNEM, Secretaría de Gobernación, México, enero-febrero de 1985, p. 27.
Raúl Olmedo C. (Coordinador). *op. cit.*, p. 20.
Eduardo A. Nozari M., *op. cit.*, p. 574.
- ¹²⁸ *Cfr. Juan Delgado Navarro. "Desarrollo integral del municipio"*, en *Estudios Municipales*, No. 1, CNEM, Secretaría de Gobernación, México, enero-febrero de 1985, p. 91.
- ¹²⁹ *Cfr. Agustín Montaña, Manual de...*, *op. cit.*, p. 138.
- ¹³⁰ Genaro Encinas E. *El régimen municipal...*, *op. cit.*, p. 271.
- ¹³¹ *Cfr. José García Sánchez, El Municipio, sus relaciones con la Federación*. Ed. Porrúa, México, 1986, p. 352.

¹³² Cfr. Raúl Olmedo C. (Coordinador). *op. cit.*, p. 45

¹³³ Cfr. *El municipio mexicano*, pp. 257-258.

¹³⁴ Cfr. José García S., *op. cit.*, pp. 43-44, 254-255.
El municipio mexicano, p. 42.

¹³⁵ Cfr. *Antología de la planeación...*, *op. cit.*, Tomo XVII, pp. 67-69.

¹³⁶ Cfr. Agustín Montaña. *Manual de administración municipal*. Ed. Trillas, México, 1978, p. 131.

¹³⁷ Cfr. José García S., *op. cit.*, p. 132.

¹³⁸ Cfr. Raúl Olmedo C. (Coordinador), *op. cit.*, p. 13.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Aguilar, Jorge. **El municipio libre, su trayectoria e importancia en la vida pública de México.** Tesis UNAM (Facultad de Derecho), Licenciado en Derecho, México, 1946.
- Aristóteles. **La política.** Editorial Bruguera, España, 1981.
- Balboa Calzada, Javier. **El Municipio en México.** Tesis, UAJT (Escuela de Jurisprudencia), Licenciado en Derecho, Villahermosa, Tabasco, 1973.
- Cárdenas Gracia, Jaime. **Una Constitución para la democracia.** Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2012.
- Centro Nacional de Estudios Municipales (CNEM), Secretaría de Gobernación. **El municipio mexicano.** México, 1985.
- Comisión Nacional de Información y Evaluación, Comité Ejecutivo Nacional del PRI. **Constitución: Antecedentes y reformas.** México, 1984.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. **Dimensiones de la seguridad alimentaria: Evaluación estratégica de nutrición y abasto.** México, 2010, 112 pp.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. **El ramo 33 en el desarrollo social en México: Evaluación de ocho fondos de política pública.** México, 2011, 143 pp.
- Córdova, Arnaldo. La ideología de la Revolución Mexicana.** Ed. Era-UNAM, México, 1973.
- Delgadillo Macías Javier (Coordinador). **Política territorial en México. Hacia un modelo de desarrollo basado en el territorio.** Sedesol, UNAM, Plaza y Valdés, S.A. de C.V., México, 2008, 681 pp.
- El Colegio de México. **Historia General de México, Tomo II.** México, 1981.
- Encinas Ezre, Genaro. **El Régimen Municipal en México.** Tesis, US (Escuela de Derecho y Ciencias Sociales), Licenciado en Derecho, Hermosillo, Sonora, 1971.
- García Sánchez, José. **El municipio, sus relaciones con la Federación.** Ed. Porrúa, México, 1986.
- González Casanova, Pablo. **La democracia en México.** Ed. Era, México, 1985.
- González Ramírez, Manuel, **Planes políticos y otros documentos.** Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1954.
- Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. **Más allá de los Brics.** México, 2011, 301 pp.
- Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. **Viviendas para desarrollar ciudades.** México, 2011, 115 pp.
- Jiménez O., Regina y otros. **Los municipios en México.** UNAM, México, 1978.
- LII Legislatura, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. **Proceso legislativo de la iniciativa presidencial de reformas al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** México, 1983.

- Llave Hill, Joaquín de la. **El municipio en la historia y en nuestra Constitución.** Tesis, UNAM, (Facultad de Derecho), Licenciado en Derecho, México, 1960.
- Locke, John. **Ensayo sobre el gobierno civil. Siglo XXI.** Ed., Buenos Aires, 1963.
- López Chavarría, José Luis, **Las elecciones municipales en México, Estudio Jurídico-Político,** Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2ª Edición, México 2005.
- Loret de M., Rafael. “Problemática del Municipio sin Recursos”, en **Textos Universitarios.** Ed. Porrúa, México, 196.
- Merino Huerta, Mauricio. **El régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos.** Colección Para Entender. Nostra Ediciones, México, 2007.
- Montaño, Agustín. **Manual de administración Municipal.** Ed. Trillas, México, 1978.
- Muñoz, Virgilio y Ruiz M., Mario. **Elementos Jurídico-históricos del municipio en México.** UNAM, México, 1979.
- Ochoa Campos, Moisés. **La reforma municipal.** Tesis, UNAM (Facultad de Ciencias Políticas y Sociales), Licenciado en Ciencias Políticas, México, 1955.
- , **El Municipio, su evolución institucional.** Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras), México, 1981.
- Ojeda Ortega, Concepción. **El municipio en México desde el punto de vista constitucional.** Tesis, UNAM (Escuela Nacional de Jurisprudencia), Licenciado en Derecho, México, 1946.
- Olmedo Carranza, Raúl (Coordinador). **El desafío municipal.** CNEM, Secretaría de Gobernación, México, 1985.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. **México: Mejores políticas para un desarrollo incluyente.** México, 2012, 73 pp.
- Peña Ahumada, José Antonio. **Manual de Transferencias Federales para Municipios.** Secretaría de Gobernación. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. México, 2011.
- Robles Martínez, Reynaldo, **El Municipio,** Porrúa, 7ª Edición, México, 2004.
- Santa María, Antonio. **El municipio Mexicano.** Edición del propio autor, México, 1919.
- Secretaría de Gobernación. **Antecedentes históricos y Constituciones políticas,** México 2008.
- Secretaría de Gobernación. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** México, 1988.
- Secretaría de Gobernación. **Retos y perspectivas de los municipios en México.** México, 2011, 495 pp.
- Secretaría de Programación y Presupuesto-Fondo de Cultura Económica. **Antología de la planeación en México, Tomos I, II y XVIII.** México, 1985.
- Sedesol. **Guía municipal de acciones frente al cambio climático. Con énfasis en desarrollo urbano y ordenamiento territorial.** México, 2012, 121 pp.
- Sedesol-Conapo. **Catálogo sistema urbano nacional 2012.** México, 2012, 173 pp.

- Ugalde Meneses, Arturo. **Observancia de la Autonomía Municipal en el Sistema Jurídico mexicano**. Tesis, UNAM, (ENEP Acatlán), Licenciado en Derecho, México, 1978.
- Universidad Nacional Autónoma de México. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada**. México, 1985.
- Valencia Carmona, Salvador. “Derechos del pueblo Mexicano” en **México a través de sus Constituciones**, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, LXI Legislatura del Congreso de la Unión, IFE, Editorial Porrúa, México, 2006.
- Vernon, Raymond. **El dilema de desarrollo económico de México**. Ed. Diana, México, 1981.
- Viñas Pineda, Héctor M. **El Municipio libre, breves consideraciones al Artículo 115**. Tesis, UASLP (Facultad de Jurisprudencia), Licenciado en Derecho, San Luis Potosí, SLP, 1965.

HEMEROGRAFÍA

- Asociación Diálogo México A.C. **La Reforma del Estado: Retos y políticas para promover un crecimiento inclusivo**. México, 2011, 80 pp.
- Beyer de R., Carmen E. “La legislación hacendaria y la coordinación fiscal”, en **Estudios Municipales, Núm. 1**, CNEM, Secretaría de Gobernación, México, enero-febrero de 1985.
- Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, No. 2, **La Reforma Municipal**. UNAM, México, mayo-agosto de 1986.
- Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917**. Ediciones de la Comisión para la celebración de la proclamación de la independencia mexicana, México, 1960.
- Diario Oficial de la Federación**, México, 20 de agosto de 1920.
- Diario Oficial de la Federación**, México, 29 de abril de 1933.
- Diario Oficial de la Federación**, México, 8 de enero de 1943.
- Diario Oficial de la Federación**, México, 12 de febrero de 1947.
- Diario Oficial de la Federación**, México, 17 de octubre de 1953.
- Diario Oficial de la Federación**, México, 6 de febrero de 1976.
- Diario Oficial de la Federación**, México, 6 de diciembre de 1977.
- Diario Oficial de la Federación**, México, 3 de febrero de 1983.
- Diario Oficial de la Federación**, México, 17 de marzo de 1987.
- Diario Oficial de la Federación**, México, 23 de diciembre de 1999.
- Diario Oficial de la Federación**, México, 14 de agosto de 2001.
- Martínez Assad, Carlos. “El municipio en el sistema político mexicano”, en: **Estudios municipales, No. 4**, CNEM, Secretaría de Gobernación, México, julio-agosto de 1985.
- Secretaría de Gobernación. **El municipio No. 11**, Boletín quincenal CNEM, México, 15 de junio de 1985.

Tiempo. Publicación semanal, México, 10 de febrero de 1987.

UNAM. El Congreso Constituyente”, en **Nuestro México, No. 17**, México, 1983.

Zorrilla M. Pedro. “Fortalecimiento Municipal”, en **Estudios Municipales No. 3**, CNEM, Secretaría de Gobernación, México, mayo-junio de 1985.

PÁGINAS ELECTRÓNICAS INSTITUCIONALES

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social: www.coneval.gob.mx

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

Instituto Nacional de Estadística y Geografía: <http://www.inegi.org.mx>

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal: www.inafed.gob.mx

Unidad General de Asuntos Jurídicos: www.ordenjuridico.gob.mx

200 Años de Administración Pública en México

Tomo VIII.

Balance y Perspectivas del Desarrollo Municipal

Se terminó de imprimir en el mes de septiembre de 2013, en los talleres de Impresión Comunicación Gráfica, S.A. de C.V., Manuel Ávila Camacho 689-A, Col. Santa María Aztahuacán, Mexico, D.F., C.P. 09500. El tiraje consta de 1,000 ejemplares.

Distribución a cargo del INAP